

Aan de Regering van Curaçao d.t.v.,  
de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn  
Fort Amsterdam 17  
Curaçao

Datum: Curaçao, 21 maart 2012

Ref.nr.: 064/2012-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008

Naar aanleiding van het adviesverzoek gedateerd 22 december 2011, met als zaaknummer 2011/53137, 230/2011-SER betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (A.B. 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij A.B. 2006, no. 117 en A.B. 2008, no. 39) en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135) (Landsbesluit verhoging algemene bijstand), brengt de Sociaal-Economische Raad hierbij advies uit.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 27 januari, 17 februari en 9 maart 2012 waarbij in de vergadering van 27 januari namens de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn een toelichting werd gegeven.

Bijgaand advies is tevens in de plenaire vergadering van 9 maart 2012 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

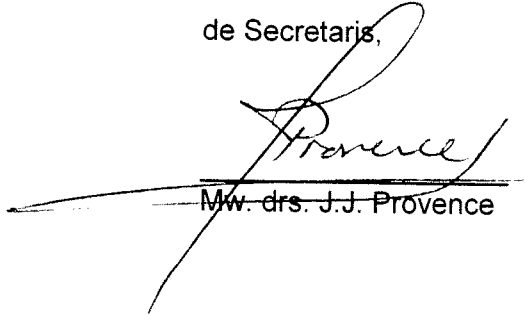
Namens de Sociaal Economische Raad,

De Voorzitter,



Mr. S.M. Betrian

de Secretaris,



Mw. drs. J.J. Provence

**Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de Plenaire vergadering van de SER op 9 maart 2012 inzake een tweetal ontwerp-landsbesluiten te weten:**

- **Ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (A.B. 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij A.B. 2006, no. 117 en A.B. 2008, no. 39)**
- **Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135) (Landsbesluit verhoging algemene bijstand)**

## **1. Introductie**

Op 22 december 2011, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn een adviesverzoek mogen ontvangen inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (A.B. 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij A.B. 2006, no. 117 en A.B. 2008, no. 39) en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135) (Landsbesluit verhoging algemene bijstand) (zaaknummer: 2011/53137, 230/2011-SER).

In de memorie van toelichting behorende bij de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 geeft de regering op pagina 2 aan de internationale concurrentiepositie van Curaçao te willen verbeteren door een verschuiving van de directe naar indirecte belastingheffing te bewerkstelligen. De Landsverordening belastingvoorzieningen 2011, voorziet daartoe in een verlaging van de loon-, inkomsten- en winstbelasting en een verhoging van de omzetbelasting van 5% naar 6%.

De regering heeft op pagina 10 van de memorie van toelichting van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in het onderdeel "Flankerende voorzieningen" aangegeven voor de laagste inkomenscategorieën aanvullende maatregelen gericht op het behoud van koopkracht te treffen.

Één van de aanvullende maatregelen betrof een verhoging van de uitkeringen met 3% voor diegenen die een inkomen genieten bestaande uit uitsluitend AOV, AWW of een sociale uitkering (algemene bijstand als bedoeld in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008). De verhoging zal overigens niet in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering zelf worden opgenomen, maar zal worden geregeld krachtens de Regeling Maatschappelijke Zorg Curaçao (A.B. 1966, no. 69). Daartoe zal een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden opgesteld.

Voor wat betreft de algemene bijstand werd aangegeven dat de regering conform artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de bijstandsnormen zal aanpassen."

Zoals in het adviesverzoek aan de SER wordt aangegeven, strekt:

- het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden ertoe de toelage aan ouderdomspensioengerechtigden die een maandelijkse inkomen van minder dan NAf. 636,- genieten, met NAf. 25,- te verhogen; en
- het ontwerp-landsbesluit verhoging algemene bijstand ertoe, de algemene bijstand die krachtens artikel 14, eerste lid, van de Landsverordening verlening bijstand Curaçao wordt toegekend te verhogen met 3%.

## **2. Algemene opmerkingen van de Sociaal Economische Raad**

De SER veroorlooft zich alvorens inhoudelijk in te gaan op de ontvangen ontwerp-landsbesluiten, een aantal opmerkingen van algemene aard te plaatsen.

### **2.1. Het horen van de SER na vaststelling en publicatie van een ter advisering aan de SER aangeboden ontwerp-regeling**

Op 21 december 2011 is de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 door de Gouverneur van Curaçao vastgesteld (P.B. 2011, no. 72). De bepalingen inzake de verhoging van het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6% zijn krachtens P.B. 2011, no. 74 op 1 januari 2012 in werking getreden.

De SER was bezig met de beraadslaging inzake bovengenoemd adviesverzoek toen op 7 februari 2012 een brief van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn werd ontvangen (met kenmerk 2011/53137). De Minister heeft in zijn brief van 7 februari 2012 aangegeven dat de regering de op 22 december 2011 aan de SER ter advisering aangeboden ontwerp-landsbesluiten, na spoed-advisering door de Raad van Advies (RvA no. RA/42-11-LB en no. RA/42A-11-LB), doch zonder het advies van de SER af te wachten, heeft vastgesteld. De Minister geeft als reden hiervoor aan dat de verhoging van de omzetbelasting op 1 januari 2012 heeft plaatsgevonden en dat de regering daardoor genoodzaakt was in alle haast de twee bovengenoemde landsbesluiten met compenserende maatregelen vast te stellen.

De Minister heeft in zijn brief aan de SER tevens aangegeven, dat de regering desondanks alsnog het advies van de SER wenst te ontvangen omdat het advies van de SER inzake bovengenoemde ontwerp-landsbesluiten mede kan dienen voor de ontwikkeling van toekomstig beleid ten aanzien van de groep personen die uitsluitend AOV, AWW of algemene bijstand ontvangen.

Ingevolge artikel 2 van de Landsverordening Sociaal Economische Raad heeft de SER tot taak de regering van advies te dienen omtrent alle onderwerpen van sociaal-economische aard.

De SER betreurt dat de regering is overgegaan tot vaststelling van het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden, en het ontwerp-landsbesluit verhoging algemene bijstand 2012, zonder het advies van de SER af te wachten.

De SER is van mening dat de regering tijdig op de hoogte was van de noodzaak om de landsbesluiten strekkende tot het verhogen van de toelage aan ouderdomspensioengerechtigden en de verhoging van de bijstandsnorm op te stellen.

De regering heeft op pagina 10 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011, zoals op 30 maart 2011 aan de SER ter advisering is aangeboden, aangegeven dat de regering de bijstandsnorm conform artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen diende aan te passen.

De SER heeft vervolgens op 15 april 2011 (ref. nr. 076/2011-SERCUR) advies uitgebracht inzake de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011. De SER heeft op pagina 28 van zijn advies inzake de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011 aan de regering aangegeven het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gericht op de aanpassing van de bijstandsnorm zo spoedig mogelijk te laten opstellen en conform de geëigende procedures, inclusief advisering door de SER, vast te doen stellen.

De SER ziet zich gesterkt in de opvatting dat de regering vroegtijdig wist van de noodzaak onderhavige ontwerp-landsbesluiten op te stellen en ter advisering aan de SER en Raad van Advies aan te bieden door de adviezen van de Raad van Advies inzake onderhavige ontwerp-landsbesluiten, gedateerd 10 januari 2012 (RvA no. RA/42-11-LB en RvA no. RA/42A-11-LB). Op pagina 2 van beide adviezen van de Raad van Advies wordt aangegeven dat de regering reeds op 27 juni 2011 door de Sector-Directeur Algemene Zaken is geadviseerd om zowel de Raad van Advies als de SER voor advies te benaderen met betrekking tot de ontwerp-landsbesluiten strekkende tot wijziging van het Landsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden en de verhoging algemene bijstand.

De regering had naar de mening van de SER voldoende tijd om het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gericht op de aanpassing van de bijstandsnorm te laten opstellen en conform de geëigende procedures, inclusief advisering door de SER, vast te doen stellen.

De SER betreurt de huidige gang van zaken en adviseert de regering in de toekomst in haar planning expliciet rekening te houden met het doorlopen van de diverse adviestrajecten door de verschillende adviesorganen.

## **2.2. Analyse met betrekking tot het differentiëren in de hoogte van de AOV-uitkering tussen uitkeringsgerechtigden**

Tijdens de beraadslaging inzake het aan de SER ter advisering aangeboden ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (AB 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij AB 2006, no. 117 en AB 2008, no. 39) is de vraag gesteld of het mogelijk is te differentiëren in de hoogte van de AOV-uitkering tussen uitkeringsgerechtigden.

Essentieel is dus om te bepalen of het differentiëren in de hoogte van de AOV-uitkering tussen de verschillende groepen discriminatoir is, danwel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Discriminatie betekent letterlijk "het maken van onderscheid". De betekenis van het woord discriminatie is in maatschappelijk en juridisch opzicht gaan afwijken van de letterlijke betekenis.

In de letterlijke betekenis wordt onder discriminatie verstaan: "het onrechtmatig onderscheid maken tussen mensen of groepen. Discriminatie veronderstelt echter niet alleen een afzonderlijke behandeling, maar ook het ontbreken van rechtvaardiging voor deze aparte behandeling.

In maatschappelijk opzicht houdt discriminatie dus in dat er onterecht onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen mensen in hoe ze worden behandeld, hun rechten en hun plichten. Vaak houdt discriminatie in dat één bepaalde groep mensen anders behandeld wordt dan alle anderen, en meestal op een negatieve manier. Zo kan er onder meer worden gediscrimineerd op basis van o.a. godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht.

In juridisch opzicht wordt nagegaan of een door de overheid gemaakt onderscheid als discriminatie kan worden aangemerkt. Het gaat er dus om of in gelijke gevallen een vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur bestaat.

Een belangrijk uitgangspunt om te bepalen of er sprake is van discriminatie, is te vinden in artikel 3 van de Staatsregeling.

Artikel 3 van de Staatsregeling is het eerste artikel in het hoofdstuk van de grondrechten. Het artikel verwoordt het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie. De tekst van het artikel luidt als volgt: "Allen die zich in Curaçao bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."

Betreffende artikel geeft weer dat gevallen die rechtens en feitelijk gelijk zijn, gelijk behandeld dienen te worden en wanneer een gelijk geval in afwijking van de wet gunstiger wordt behandeld, moet dat leiden tot eenzelfde gunstige behandeling van het gelijke geval. In het discriminatieverbod zijn een aantal gronden uitdrukkelijk genoemd, te weten godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Dit zijn gronden die ook vermeld staan in diverse internationale verdragen.

Artikel 95c van het Wetboek van Strafrecht vult artikel 3 van de Staatsregeling aan (ook met betrekking tot de voor burgers onderling geldende straf- en civielrechtelijke verbodsbepalingen) en definieert discriminatie als "elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben, dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het openbare leven, wordt tenietgedaan of aangetast".

Bij de beantwoording van de vraag of het mogelijk is te differentiëren in de hoogte van de AOV-uitkering tussen uitkeringsgerechtigden is de bedoeling van de wetgever ten tijde van de totstandkoming van de wet geanalyseerd.

Zo wordt in de memorie van toelichting behorende bij de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) op pagina 5 gesteld dat enigerlei korting op deze bedragen wegens eigen inkomsten niet plaats vindt.

Het verlagen van de hoogte van de AOV-uitkering vanwege het feit dat een AOV-gerechtigde ook andere inkomsten heeft dan zijn AOV-uitkering is dus niet zonder meer toegestaan. Hierdoor lijkt het niet mogelijk om een differentiatie aan te brengen in de hoogte van de AOV voor personen met uitsluitend een AOV-uitkering en voor personen met een aanvullend pensioen/andere inkomsten, omdat ingevolge het aanvullend pensioen niet aangemerkt kan worden als een korting op het pensioen wegens eigen

inkomsten. In de memorie van toelichting wordt expliciet aangegeven dat het pensioen, dat krachtens de verplichte wettelijke ouderdomsverzekering wordt gegeven, dient te worden gezien als een bodempensioen en dat het aan belanghebbende zelf wordt overgelaten voor aanvullende voorzieningen zorg te dragen.

Het ouderdomspensioen wordt aan een ieder die de zestigjarige leeftijd heeft bereikt, uitgekeerd. Hierbij wordt, voor zover de SER bekend, geen onderscheid gemaakt naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Zoals hierboven aangegeven veronderstelt discriminatie niet alleen een afzonderlijke behandeling, maar ook het ontbreken van rechtvaardiging voor deze aparte behandeling.

De enige in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering opgenomen vorm van differentiatie in de hoogte van de AOV uitkering is de differentiatie op basis van de leefsituatie van de AOV gerechtigde zoals opgenomen in artikel 7a van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en pagina 5 van de memorie van toelichting.

Ingevolge artikel 7a van deze Landsverordening heeft degene aan wie een ouderdomspensioen is toegekend en die gehuwd is met iemand die jonger is dan 60 jaar recht op een toeslag op zijn AOV-uitkering, voor zover het gezamenlijke inkomen niet meer dan NAf. 12.000,-- per jaar bedraagt.

Er bestaat derhalve een rechtvaardiging voor het differentiëren van de hoogte van de toelage.

Volledigheidshalve zij vermeld dat een toelage wordt toegekend aan een persoon die ingezetene is van Curaçao, die een ouderdomspensioen geniet, niet woonachtig is in een bejaardentehuis of soortgelijke instelling en gedurende ten minste drie maanden, onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag ingezetene, is (artikel 2 van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (A.B. 2005, no. 115). Een toeslag wordt toegekend aan een gehuwde ouderdomspensioengerechtigde die getrouwd is met een persoon jonger dan 60 jaar (wederom wordt gerefereerd naar artikel 7a van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering).

In 2005 heeft de toenmalige Eilandsraad van het Eilandgebied Curaçao het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden vastgesteld waarin is opgenomen wie in aanmerking komt voor een toelage op het ouderdomspensioen. Uit artikel 1 van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden blijkt dat deze toelage wordt toegekend als tijdelijke financiële hulp.

Vervolgens is in 2008 het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden gewijzigd (A.B. 2008, no. 39) waarbij de hoogte van de toelage aangepast werd om degenen die recht hadden op een toelage te compenseren voor de prijsstijgingen ten gevolge van de prijsontwikkeling op de internationale brandstofmarkt.

Met onderhavig ontwerp-landsbesluit kiest de regering er opnieuw voor de toelage voor degenen met een AOV-uitkering van NAf. 636,-- te verhogen nu als compensatie voor het koopkrachtverlies als gevolg van de verhoging van het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6% zoals opgenomen in de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011.

Sinds 2005 wordt op basis van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (AB 2005, no. 115) een toeslag toegekend bedoeld als financiële hulp voor personen met een AOV-uitkering.

Een verhoging van de toeslag is in 2008 eerder gebruikt om AOV-gerechtigden met uitsluitend een AOV-uitkering te compenseren voor de gestegen kosten van levensonderhoud/ daling van koopkracht als gevolg van bijzondere omstandigheden.

De SER concludeert dan ook dat op basis van de Landverordening Algemene Ouderdomsvoorziening het niet mogelijk is een AOV-gerechtigde te korten op zijn AOV-uitkering wegens eigen inkomsten. Het is hierdoor ook niet mogelijk om in de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening zelf een differentiatie aan te brengen tussen de hoogte van de AOV voor personen met uitsluitend een AOV-uitkering en personen met een aanvullend pensioen/ andere inkomsten.

### **2.3. Redactioneel**

Tenslotte vraagt de SER aandacht voor de aanduiding van c.q. verwijzing (schrijfwijze) naar de publicatiebladen in de ontwerp-landsbesluiten alsmede voor de aanduiding van de afkorting van de Antilliaanse gulden.

Voor wat betreft dit laatste wordt verwezen naar de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

**3. Standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (AB 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij AB 2006, no. 117 en AB 2008, no. 39)**

**3.1 Inhoud en strekking van het ontwerp**

Het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden strekt ertoe de toelage aan ouderdomspensioengerechtigden die een maandelijks inkomen van minder dan NAf. 636,- genieten, met NAf. 25,- te verhogen naar NAf. 130,--.

De verhoging van de toelage komt overeen met een verhoging van de AOV-uitkering met 3% voor personen met enkel een AOV-uitkering, zoals in de memorie van toelichting van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 als flankerende voorziening werd voorgesteld.

Artikel I

In Artikel I van het onderhavige ontwerp-landsbesluit wordt het bedrag van toelage zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden verhoogd tot NAf. 130,-- per maand.

Artikel II

Artikel II bepaalt dat het onderhavige ontwerp-landsbesluit met terugwerkende kracht in werking treedt op het tijdstip dat artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in werking treedt.

In artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 is bepaald dat het percentage van de Omzetbelasting van 5% naar 6% wordt verhoogd. Deze bepaling is krachtens het Landsbesluit, van de 22<sup>ste</sup> december 2011 regelende de inwerkingtreding van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 (P.B. 2011, no. 74, ) per 1 januari 2012 in werking getreden.

**3.2 Standpunt van de SER**

Compensatie voor het verlies aan koopkracht

De SER heeft in zijn advies van 15 april 2011 met betrekking tot de Landsverordening Belastingvoorzieningen 2011 aangegeven dat het koopkrachteffect van de verhoging van het tarief van de omzetbelasting voor degenen met een laag inkomen niet is gespecificeerd en gekwantificeerd.

De SER constateert dat in de nota van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit wederom het effect op de koopkracht van de verhoging van het percentage van de omzetbelasting niet nader wordt aangegeven. Het is hierdoor niet mogelijk om na te gaan of de voorgestelde verhoging van de toelage voor personen met enkel een AOV-uitkering afdoende is om het koopkrachtverlies te compenseren.

De SER adviseert de koopkrachteffecten van de verhoging van het tarief van de omzetbelasting en het compenserende effect van de verhoging van de toelage voor personen met enkel een AOV-uitkering alsnog inzichtelijk te maken.

In de Landsverordening Belastingvoorziening 2011 wordt tevens voorgesteld het pensioenbedrag voor degenen met geen andere inkomsten dan een weduwe- of



wezenpensioen met 3% te verhogen. Deze verhoging is eveneens gericht op het compenseren van het negatieve koopkrachteffect, voortvloeiende uit de verhoging van het percentage van de omzetbelasting voor de groep personen met uitsluitend een weduwe- of wezenpensioen.

De SER meent dat de regering eveneens dient aan te geven hoe de regering deze voorgenomen verhoging van het weduwe- of wezenpensioen gaat realiseren.

#### Financiële gevolgen

In het overzicht van de financiële gevolgen van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 zoals opgenomen op pagina 11 van de memorie van toelichting behorende bij Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 zijn extra uitgaven voorzien ter grote van NAF. 4 miljoen ten behoeve van de 'aanvulling uitkeringen'.

In de nota van toelichting wordt aangegeven dat per 1 juni 2011, 10844 personen een toelage op basis van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden ontvangen.

De totale extra uitgaven ten behoeve van de verhoging van de toelage bedragen aldus per jaar:  $10.844 * (12 * \text{NAf. } 25,--) = \text{NAf. } 3.253.200,--$ .

De SER constateert dat het aantal personen dat recht heeft op een toelage een momentopname, met peildatum 1 juni 2011, betreft, terwijl de verhoging van de toelage een structurele verhoging betreft met meerjarige financiële gevolgen. De SER vraagt de regering aandacht hiervoor en adviseert de regering om tevens een gefundeerde inschatting van de verwachte ontwikkeling van het aantal personen dat een toelage op basis van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden ontvangt op te nemen en tevens het bronbestand aan te geven waaraan deze gegevens zijn ontleend.

De SER dringt er bij de regering op aan op basis van de verwachte ontwikkeling van het aantal personen dat recht heeft een toelage op de AOV tevens een meerjarenraming van de financiële consequenties op de begroting van de regering en hoe in deze wordt voorzien in de nota van toelichting op te nemen.

Zoals blijkt uit het aangeboden ontwerp is de toelage op de AOV-uitkering bedoeld voor ouderdomspensioengerechtigden die een maandelijks inkomen van minder dan NAF. 636,- genieten.

De SER adviseert de regering om in de memorie van toelichting aan te geven hoe gecontroleerd wordt dat degenen die recht hebben op een toelage ingevolge het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden, geen andere bronnen van inkomen hebben.

Overigens geeft de SER de regering in overweging om in de toelichting over te gaan tot een nadere explicitering en onderbouwing van het genoemde grensbedrag in het ontwerp-landsbesluit, te weten NAF. 636,- en de voorgestelde verhoging van de toelage van maximaal NAF. 130,- en het bedrag van NAF. 834,- zoals opgenomen in het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 7<sup>de</sup> februari 2012 houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (P.B. 2012, no. 13)

### Terugwerkende kracht

Het onderhavige landsbesluit treedt met terugwerkende kracht in werking, te weten: op het tijdstip dat artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in werking treedt.

Artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 betreft de verhoging van de omzetbelasting van 5% naar 6% en is krachtens het Landsbesluit, van de 22<sup>ste</sup> december 2011 regelende de inwerkingtreding van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 (P.B. 2011, no. 74) per 1 januari 2012 in werking getreden. Ingevolge de Aanwijzingen voor de Regelgeving, Aanwijzing 167, wordt aan een regeling slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend.

De SER is van oordeel dat er geen sprake is van een bijzondere reden. De SER is van mening dat, indien de regering tijdig was begonnen met de voorbereiding van onderhavig ontwerp-landsbesluit, danwel gelijktijdig met de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011, de betreffende ontwerp-landsbesluiten had aangeboden, voorkomen had kunnen worden dat het ontwerp-landsbesluit met terugwerkende kracht in werking had moeten treden.

#### **4. Standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (AB 2009, no. 135) (Landsbesluit verhoging algemene bijstand)**

##### **4.1 Inhoud en strekking van het ontwerp**

De regering geeft met het onderhavige ontwerp-landsbesluit uitvoering aan het in de memorie van toelichting van de Landsverordening Belastingvoorziening geuite beleidsvoornemen de sociale uitkeringen met 3% te verhogen.

In de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 heeft de regering voor de laagste inkomensgroepen flankerende maatregelen voorgesteld ter compensatie van het koopkrachtverlies, als gevolg van de verhoging van het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6%.

Één van de door de regering voorgestelde flankerende maatregelen is het met 3% verhogen van de algemene bijstand zoals bedoeld in de Eilandsverordening verlening algemene bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135) voor degenen met uitsluitend een sociale uitkering. In de memorie van toelichting van de Landsverordening Belastingvoorziening 2011 wordt aangegeven dat de regering daartoe bij afzonderlijk landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de algemene bijstandsnormen dient aan te passen.

##### Artikel I

Artikel I van het onderhavige ontwerp-landsbesluit geeft aan de nieuwe bedragen van de bijstandsnorm:

		Nieuw bedrag	Oud bedrag:
a.	een alleenstaande:	NAf. 162,40 per 2 weken	NAf. 157,66 per 2 weken
b.	een alleenstaande ouder:	NAf. 162,40 per 2 weken	NAf. 157,66 per 2 weken
c.	een gehuwde:	NAf. 281,10 per 2 weken	NAf. 272,90 per 2 weken

##### Artikel II

Artikel II bepaalt dat het onderhavige ontwerp-landsbesluit met terugwerkende kracht in werking treedt op het tijdstip dat artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in werking treedt.

In artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 is bepaald dat het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6% wordt verhoogd. Deze bepaling is krachtens P.B. 2011, no. 74, per 1 januari 2012 in werking getreden.

##### **4.2 Standpunt van de SER**

###### Compensatie voor het verlies aan koopkracht

In de nota van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit wordt aangegeven dat de bijstandsnorm met 3% wordt verhoogd om het negatieve effect op de koopkracht van de verhoging van het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6% voor degenen met enkel een bijstandsuitkering te moeten compenseren.

De SER constateert echter dat in de nota van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit, het effect op de koopkracht van de verhoging van het percentage

van de omzetbelasting niet nader wordt aangegeven. Hierdoor is het niet mogelijk om het effect op de koopkracht van de verhoging van de bijstandsnorm te beoordelen.

In haar advies van 15 april 2011 heeft de SER aangegeven dat het koopkrachteffect van de verhoging van het tarief van de omzetbelasting op degenen met een laag inkomen in de memorie van toelichting niet nader is gespecificeerd en gekwantificeerd.

De SER stelde dat hierdoor niet kon worden nagaan of de voorgestelde maatregelen afdoende zijn om het koopkrachtverlies te compenseren, dan wel of er sprake is van onder- of overcompensatie als gevolg van het totaal aan voorgestelde maatregelen.

De SER adviseert het koopkrachteffect van de verhoging van het tarief van de omzetbelasting en het koopkrachteffect van de verhoging bijstandsnorm alsnog inzichtelijk te maken.

### Financiële gevolgen

In het overzicht van de financiële gevolgen van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011, zoals opgenomen op pagina 11 van de memorie van toelichting zijn extra uitgaven voorzien ter grote van NAf. 4 miljoen ten behoeve van de 'aanvulling uitkeringen'.

In de nota van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit wordt aangegeven dat op basis van de gegevens over bijstandgerechtigden van het Uitvoeringsteam Familie en Jeugd en Sociale Ontwikkeling (voorheen Dienst Werk en Inkomen), 5554 personen recht hebben op een verhoging van de bijstandsnorm en dat de totale extra uitgaven als gevolg van de aanpassing van de bijstandsnorm NAf. 703.726,40 bedragen.

Bijstandsnorm Per 2 wkn	was (in NAf)	Bedrag in NAf per 1-1-2012	Verhoging In NAf.	Aantal recht- hebbenden	Totaal per jaar (in NAf)
alleenstaande:	157,66	162,40	4,74	5.340	658.101,60
gehuwde:	272,90	281,10	8,20	214	45.624,80
Totaal				5.554	703.726,40

De SER constateert dat het aantal personen dat recht heeft op een verhoging van de bijstandsnorm een momentopname betreft, terwijl de verhoging van de bijstandsnorm een structurele verhoging betreft met meerjarige financiële gevolgen.

De SER adviseert de regering om in de nota van toelichting een gefundeerde inschatting van de verwachte ontwikkeling van het aantal personen dat een algemene bijstandsuitkering ontvangt op te nemen almede een meerjarenraming van de financiële consequenties op de begroting van de regering. Een aanduiding hoe financieel in deze wordt voorzien is tevens imperatief.

### Terugwerkende kracht

Het onderhavige ontwerp-landsbesluit treedt met terugwerkende kracht in werking op het tijdstip dat artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in werking treedt.

Artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 betreft de verhoging van de omzetbelasting van 5% naar 6% en is krachtens het Landsbesluit, van de 22<sup>ste</sup> december 2011 regelende de inwerkingtreding van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 (P.B. 2011, no. 74) per 1 januari 2012 in werking getreden.

Ingevolge de Aanwijzingen voor de Regelgeving, Aanwijzing 167, wordt aan een regeling slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend.

De SER is van oordeel dat er geen sprake is van een bijzondere reden. De SER is geen voorstander van het verlenen van terugwerkende kracht aan wetgevingsproducten en is van mening dat indien de regering tijdig was gestart met de voorbereiding van onderhavig ontwerp-landsbesluit danwel gelijktijdig met de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011, de betreffende ontwerp-landsbesluiten had aangeboden, voorkomen had kunnen worden dat het ontwerp-landsbesluit met terugwerkende kracht in werking had moeten treden.

## 5. Conclusie

Het onderhavige adviesverzoek inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (AB 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij AB 2006, no. 117 en AB 2008, no. 39) en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (AB 2009, no. 135) (Landsbesluit verhoging algemene bijstand) strekt tot het compenseren voor het koopkrachtverlies als gevolg van de verhoging van het percentage van de omzetbelasting van 5% naar 6% zoals opgenomen in de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 (P.B. 2011, no. 72).

Voor ouderdomspensioengerechtigden geldt het verhogen van de toelage aan personen met een ouderdomspensioen die een maandelijkse inkomen van minder dan NAF. 636,- genieten met NAF. 25,--, naar NAF. 130,--.

Voor degenen die krachtens artikel 14, eerste lid, van de Landsverordening verlening bijstand Curaçao, een algemene bijstand wordt toegekend wordt voorgesteld deze bijstand te verhogen met 3%.

Op 7 februari 2012 heeft de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn in een brief aan de SER (kenmerk 2011/53137) aangegeven dat de regering de op 22 december 2011 aan de SER ter advisering aangeboden ontwerp-landsbesluiten, na spoedadvisering door de Raad van Advies, zonder het advies van de SER verder af te wachten, heeft vastgesteld. De Minister geeft als reden hiervoor aan dat de verhoging van de omzetbelasting op 1 januari 2012 heeft plaatsgevonden en dat de regering daardoor genoodzaakt was in alle haast de twee bovengenoemde landsbesluiten met compenserende maatregelen vast te stellen.

De regering had naar de mening van de SER, indien zij het wetgevingstraject tijdig was gestart, danwel gelijktijdig met de ontwerp-landsverordening belastingvoorzieningen 2011, de betreffende ontwerp-landsbesluiten had aangeboden, voldoende tijd zou hebben gehad om beide landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, conform de geëigende procedures vast te doen stellen.

De SER betreurt de huidige gang van zaken en adviseert de regering in de toekomst in haar planning expliciet rekening te houden met het doorlopen van de diverse adviestrajecten.

Tijdens de beraadslaging inzake het aan de SER ter advisering aangeboden ontwerp-landsbesluit, houdende wijziging van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (AB 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij AB 2006, no. 117 en AB 2008, no. 39) is de vraag gesteld of het mogelijk is te differentiëren in de hoogte van de AOV-uitkering tussen uitkeringsgerechtigden.

De SER concludeert dat op basis van de Landverordening Algemene Ouderdomsvoorziening het niet mogelijk is een AOV-gerechtigde te korten op zijn AOV-uitkering wegens eigen inkomsten. Het is hierdoor ook niet mogelijk om in de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening zelf een differentiatie aan te brengen tussen de hoogte van de AOV voor personen met uitsluitend een AOV-uitkering en personen met een aanvullend pensioen/ andere inkomsten.

De SER constateert dat in de nota van toelichting behorende bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit het effect op de koopkracht van de verhoging van het percentage

van de omzetbelasting niet nader wordt aangegeven. Hierdoor is het niet mogelijk om het compenserende effect op de koopkracht van de verhoging van de toelage voor personen met enkel een AOV-uitkering en de verhoging van de bijstandsnorm te beoordelen.

De SER adviseert de koopkrachteffecten van de verhoging van het tarief van de omzetbelasting en het compenserende effect van de verhoging van de toelage voor personen met enkel een AOV-uitkering alsnog inzichtelijk te maken.

De inschatting van het aantal personen dat recht heeft op een toelage op de AOV-uitkering respectievelijk een bijstandsuitkering aan de hand waarvan de financiële gevolgen van de respectievelijke landsbesluiten is bepaald betreffen momentopnames, terwijl de verhoging van de van de toelage op de AOV en de verhoging van de bijstandsnorm beide structurele verhogingen betreffen met meerjarige financiële gevolgen voor de overheidsbegroting.

De SER dringt er bij de regering op aan om een meerjarenraming van de financiële consequenties van de ontwerp-landsbesluiten op de begroting van de regering evenals hoe in deze financieel wordt voorzien, in de nota's van toelichting op te nemen.

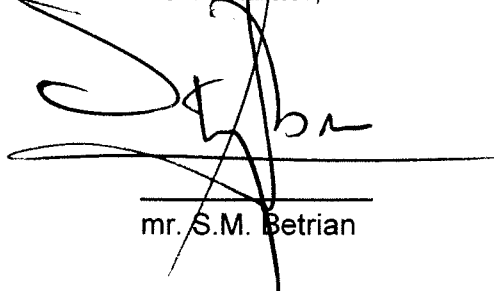
De inwerkingtreding van beide ontwerp-landsbesluiten is gekoppeld aan het tijdstip dat artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 in werking treedt. Artikel IV, onderdeel C, van de Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 betreft de verhoging van de omzetbelasting van 5% naar 6% en is per 1 januari 2012 in werking getreden. Aan beide ontwerp-landsbesluiten is daarom terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2012.

Ingevolge de Aanwijzingen voor de Regelgeving, Aanwijzing 167, wordt aan een regeling slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend.

De SER is van oordeel dat er geen sprake is van een bijzondere reden en meent dat het verlenen van terugwerkende kracht in vrijwel alle gevallen kan worden voorkomen door een reële tijdsplanning te hanteren danwel met, voorzover mogelijk, een gelijktijdige aanbieding van de respectievelijke ontwerp-uitvoeringslandsbesluiten behorende bij de ontwerp-landsverordeningen .

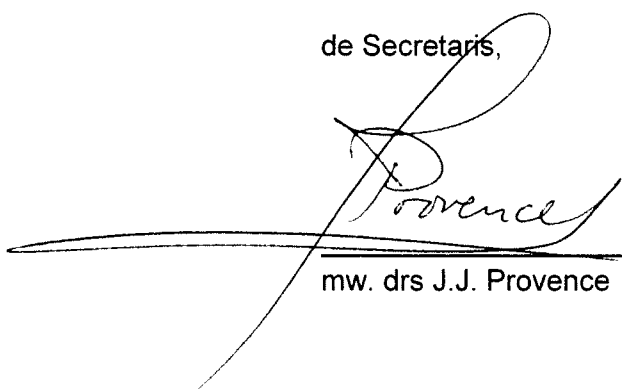
De Voorzitter,

de Secretaris,



\_\_\_\_\_

mr. S.M. Betrian



\_\_\_\_\_

mw. drs J.J. Provence