

Aan de voorzitter van de Staten
Mw. Charetti America-Francisca
Wilhelminaplein n° 4
A l h i e r.



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 27 augustus 2024

Ref.nr.: 065/2024-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008

Geachte mevrouw America-Francisca,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 18 januari 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (Zittingsjaar 2021-2022-201, ref. nr. 004/2022-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, No 87, bijlage p., zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No 70), waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.

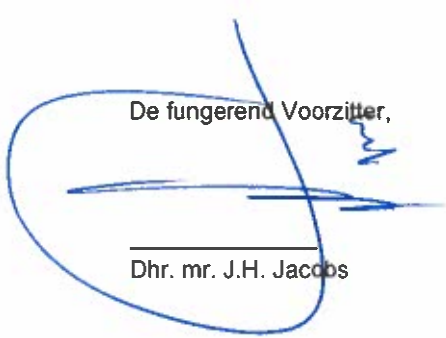
De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de fractie van de MFK in de Staten, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao. Hierin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Het bijgaande advies is behandeld in de reguliere en buitengewone plenaire vergaderingen van de SER van respectievelijk 16 en 22 augustus 2024 en vastgesteld op 22 augustus 2024.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting verwijzen wij u korthedshalve naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	4
1.1. Kernpunten van de bijstandsverordening Curaçao 2008	4
1.2. Initiatiefwetsvoorstel voor versoepeling van bijstandsvoorwaarden en versterking van rechtspositie	5
2. Inhoudelijke beoordeling van het adviesverzoek	10
2.1. Beleidsmatige aandachtspunten	10
2.2. Juridische aandachtspunten	12
2.3. Sociaaleconomische aandachtspunten	16
3. Conclusie	19

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 22 augustus 2024 inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008¹ (Zittingsjaar 2021-2022-201) (nr. 21-22/00352-0, ref. nr. 004/2022-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 18 januari 2022 heeft de SER een adviesverzoek ontvangen van de Voorzitter van de Staten betreffende een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (Zittingsjaar 2021-2022-201) (nr. 21-22/00352-0, ref. nr. 004/2022-SER);
- De indieners van het initiatiefontwerp zijn de leden van de fractie Movementu Futuro Kòrsou (MFK) in de Staten, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao;
- Het adviesverzoek beoogt wijzigingen door te voeren in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 zoals opgenomen in Afkondigingsblad 2009, no. 135. Deze eilandsverordening vormt het juridische kader voor het verlenen van bijstand aan inwoners van Curaçao die niet in staat zijn om zelfstandig in hun noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien;
- De met het initiatiefontwerp beoogde wijzigingen zijn gericht op het versoepelen van de voorwaarden voor bijstandsverlening, het verbeteren van de rechtspositie van bijstandsaanvragers en het introduceren van mogelijkheden voor bijstandstrekkers om bij te verdienen zonder hun uitkering te verliezen. Met de voorgestelde wijzigingen wordt expliciet beoogd de toegankelijkheid tot bijstand te vergroten door verlichting van de aanvraagvoorwaarden en het behoud van bijstand bij bijverdiensten te waarborgen;
- Er is, naar het oordeel van de raad, een gebrek aan beleidsmatige samenhang in het voorstel, wat het risico vergroot dat de wijzigingen niet effectief bijdragen aan bredere sociaaleconomische doelen. De SER raadt aan om de voorgestelde wijzigingen te koppelen aan strategische beleidsdoelstellingen;
- Artikel 4 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 stelt strikte eisen aan de toekenning van bijstand. De volgende voorwaarden zijn daaraan verbonden: (i) Ingezetenschap en verblijfstitel; (ii) behoefte; (iii) gezamenlijke huishouding, (iv) vermogensgrens en (v) onderhoudsplicht;
- De SER is van mening dat bovengenoemde eisen primair bedoeld zijn om de integriteit van het bijstandsstelsel te waarborgen, ervoor te zorgen dat alleen de meest behoeftigen ondersteuning ontvangen en bijstandsgerechtigden te stimuleren om zo snel mogelijk weer zelfvoorzienend te worden. De SER acht het van eminent belang dat bijstandsgerechtigden worden gestimuleerd om zo snel mogelijk zelfvoorzienend te worden;
- Zelfvoorzienendheid bevordert, naar het oordeel van de raad, persoonlijke waardigheid en vermindert afhankelijkheid van overheidssteun, wat bijdraagt aan maatschappelijke integratie en verlichting van de druk op het sociale zekerheidsstelsel, waardoor middelen beschikbaar blijven voor kwetsbare groepen. Daarnaast erkent de SER dat niet alle bijstandsgerechtigden in staat zijn te werken, zoals ouderen zonder pensioen, mensen met een chronische ziekte en personen met een verstandelijke of psychische beperking, die structureel afhankelijk zijn van bijstand;
-

¹ AB 2009 no.135.

- De SER benadrukt dat het bijstandsbeleid zodanig moet worden vormgegeven dat het enerzijds tijdelijk ondersteuning biedt aan degenen die in staat zijn om te werken, en anderzijds duurzame ondersteuning verleent aan degenen die door specifieke beperkingen niet in staat zijn om te werken. Dit beleid moet rekening houden met de individuele omstandigheden en beperkingen van de betrokkenen, om zo een eerlijke en effectieve bijstandsregeling te waarborgen die bijdraagt aan sociale cohesie en economische participatie;
- De SER constateert echter dat met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt beoogd de eisen zodanig te verlichten dat ook personen die niet volledig voldoen, toch in aanmerking zouden kunnen komen voor een bijstandsuitkering. Dit roept de vraag op of en in hoeverre de balans tussen stimulering van zelfvoorzienendheid en noodzakelijke steun gewaarborgd blijft, en of de voorgestelde wijzigingen voldoende waarborgen bieden om de integriteit van het bijstandstelsel te handhaven;
- De voorgestelde wijzigingen zijn gericht op het verbeteren van de rechtspositie van bijstandsaanvragers door striktere termijnen vast te stellen voor de besluitvorming door de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), waarbij automatische toekenning van bijstand plaatsvindt als de minister niet tijdig beslist. Echter acht de SER de invoering van de *lex silencio positivo* onwenselijk, omdat deze regeling kan leiden tot beslissingen zonder zorgvuldige belangenafweging en motivering, wat de rechtszekerheid van de aanvrager kan aantasten en risico's kan creëren voor de financiële verplichtingen ten laste van algemene middelen.
- Daarnaast wordt voorgesteld om bijstandstrekkingen toe te staan tot Naf. 500,00 per maand bij te verdienen zonder verlies van hun uitkering. De SER wijst echter op het ontbreken van een expliciete wettelijke inkadering van dit bedrag, wat de rechtszekerheid en transparantie van het beleid ondermijnt;
- Het verdient aanbeveling de voorgestelde regeling voor bijverdiensten te koppelen aan een robuust activeringstraject om de arbeidsmarktparticipatie van bijstandsonvangers te bevorderen en te waarborgen;
- In dit kader benadrukt de SER de noodzaak van een duidelijk juridisch kader voor de voorgestelde wijzigingen. De huidige voorstellen missen gedetailleerde juridische bepalingen en kunnen leiden tot interpretatieproblemen en inconsistenties in de uitvoering;
- In het initiatiefwetsvoorstel ontbreekt verder een gedetailleerde financiële doorrekening, waardoor de financiële haalbaarheid van de voorgestelde wijzigingen onzeker is. De SER adviseert om een uitgebreide financiële analyse uit te voeren om de budgettaire impact te beoordelen;
- Er is, naar het oordeel van de raad, verder een gebrek aan beleidsmatige samenhang in het voorstel, wat het risico vergroot dat de wijzigingen niet effectief bijdragen aan bredere sociaaleconomische doelen. De SER raadt daarom aan om de voorgestelde wijzigingen te koppelen aan strategische beleidsdoelstellingen;
- De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen hangt voorts sterk af van de handhaving. De SER wijst op het belang van duidelijke controlemechanismen, zoals het verplicht stellen van loonstroken bij bijverdiensten, om misbruik te voorkomen;
- De bevoegdheid van de Minister van SOAW om de bijstandsnormen aan te passen biedt flexibiliteit, maar moet vergezeld gaan van strikte richtlijnen om willekeur te voorkomen. Transparantie en verantwoording zijn onmisbaar;

- De SER adviseert om duidelijke mechanismen voor monitoring en evaluatie in te bouwen, inclusief regelmatige rapportage over de impact van de wijzigingen, om de effectiviteit op de lange termijn te waarborgen;
- Verder ondersteunt de raad het idee van een nieuwe landsverordening voor bijstand die structuurvereenvoudiging en betere afstemming op sociaaleconomische ontwikkelingen mogelijk maakt;
- Deze en overige aanbevelingen van de SER in het voorliggende advies zijn gericht op het versterken van de juridische robuustheid, financiële duurzaamheid en beleidsmatige samenhang van de voorgestelde wijzigingen om zo een effectiever en rechtvaardiger bijstandssysteem voor Curaçao te waarborgen;
- De SER dringt er, tot slot, bij de indieners met klem op aan om de aanbevelingen uit dit advies op te volgen om de effectiviteit, juridische robuustheid, en financiële duurzaamheid van de wetgeving te waarborgen. Het strikt naleven van de procedurele regels is onontbeerlijk voor een solide en goed onderbouwd wetgevingsproduct. Alleen op deze manier kan het beoogde wetgevingsdoel op een verantwoorde en effectieve manier worden bereikt.

1. Inleiding

Op 18 januari 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Voorzitter van de Staten betreffende een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008² (Zittingsjaar 2021-2022-201) (nr. 21-22/00352-0, ref. nr. 004/20222-SER), hierna verder aan te duiden als 'het initiatiefontwerp' of 'het initiatiefwetsvoorstel'. Het adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70), waarin is bepaald dat de raad zijn adviezen uitbrengt op verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten.

De indieners van het initiatiefontwerp zijn de leden van de fractie Movementu Futuro Kòrsou (MFK) in de Staten, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

1.1. Kernpunten van de bijstandsverordening Curaçao 2008

Het onderhavige adviesverzoek beoogt wijzigingen door te voeren in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 zoals opgenomen in Afkondigingsblad 2009, no. 135. Deze eilandsverordening vormt het juridische kader voor het verlenen van bijstand aan inwoners van Curaçao die niet in staat zijn om zelfstandig in hun noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. De verordening vervangt eerdere richtlijnen³. De voorwaarden waaronder bijstand kan worden verleend, zijn onder andere vastgelegd in artikel 4 van de huidige verordening, waar wordt beschreven dat bijstand kan worden verleend aan meerderjarige Nederlanders die ingezetenen zijn van Curaçao en niet over voldoende middelen beschikken⁴ om in hun noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. Dit artikel maakt ook duidelijk wie precies in aanmerking komt voor bijstand, inclusief bepaalde categorieën vreemdelingen met een geldige verblijfsstatus.

De verplichtingen die bijstandsgerechtigden moeten nakomen, worden geregeld in artikel 13. Dit artikel benadrukt de plicht voor bijstandsontvangers om actief naar werk te zoeken, zich als werkzoekende in te schrijven, passende arbeid te aanvaarden, en mee te werken aan onderzoeken en trajecten die gericht zijn op hun inschakeling in het arbeidsproces. Deze verplichtingen zijn bedoeld om de afhankelijkheid van bijstand te verminderen door het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Wat betreft de hoogte van de bijstand, stelt artikel 14 de bijstandsnorm vast en geeft het de specifieke normbedragen aan die van toepassing zijn, afhankelijk van de gezinssituatie van de aanvrager. Dit artikel specificeert de bedragen voor alleenstaanden, alleenstaande ouders, en gehuwden. Daarnaast kunnen bijstandsontvangers in aanmerking komen voor bijslag volgens de eilandsverordening voor de volgende corresponderende bedragen:

- bijslag voor gezinsleden: maximaal NAf. 21,00 per veertien dagen per gezinslid (artikel 5 en artikel 14, vijfde lid);
- dieetvergoeding bij ziekte: deze vergoeding kan worden vastgesteld op basis van een specifieke medische noodzaak (artikel 17);

² A.B. 2009 no. 135.

³ De Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 vervangt de eerdere regeling die bekend stond als de "Richtlijnen Verlening Onderstand Curaçao". Deze richtlijnen waren oorspronkelijk vastgesteld in het Afkondigingsblad Curaçao van 1971, nummer 11 (A.B. 1971 no. 11). Deze oudere richtlijnen reguleerden de verlening van onderstand, een vorm van financiële steun vergelijkbaar met bijstand, aan inwoners van Curaçao die niet in staat waren om in hun eigen onderhoud te voorzien. De Richtlijnen Verlening Onderstand Curaçao uit 1971 dienden destijds als het primaire juridische kader voor het verstrekken van financiële steun, totdat ze werden vervangen door de meer uitgebreide en vernieuwde Eilandsverordening van 2008. In de overgangsbepalingen van de nieuwe Eilandsverordening (artikel 41) wordt expliciet vermeld dat de Richtlijnen Verlening Onderstand Curaçao (A.B. 1971 no. 11) zijn ingetrokken met de inwerkingtreding van de nieuwe verordening op 23 december 2009.

⁴ In deze context betekent "niet over voldoende middelen beschikken" dat een persoon niet voldoende inkomen of vermogen heeft om in de noodzakelijke kosten van zijn of haar levensonderhoud te voorzien. Dit omvat basisbehoeften zoals huisvesting, voedsel, kleding, en medische zorg.

- bijstand voor personen in leerwerktrajecten: de bijstandsnorm voor personen die deelnemen aan een leerwerktraject is gelijk aan het normbedrag voor een alleenstaande, aangevuld door de werkgever tot het minimumloon (artikel 6a).

Bijstandsgerechtigden kunnen volgens de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008, naast de hierboven genoemde bijstand en bijslag, ook in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand is een aanvullende vorm van ondersteuning, bedoeld om specifieke noodzakelijke kosten te dekken die niet worden gedekt door de algemene bijstand. Dit kan onder andere betrekking hebben op kosten voor huur, water en elektriciteit, vervoer en andere essentiële levensbehoeften die afhankelijk van de situatie van de aanvrager als noodzakelijk worden beschouwd. Deze vorm van bijstand wordt beoordeeld en toegekend op basis van de individuele noodzaak en omstandigheden van de aanvrager, zoals vastgelegd in artikel 25 van de eilandsverordening. Met deze aanvullende bijstand worden de noodzakelijke kosten die de algemene bijstand overschrijden verlicht, waardoor de overheid een completer vangnet kan bieden aan degenen die in aanmerking komen voor hulp op Curaçao.

Verder wordt in artikel 16 besproken hoe de bijstandsnorm kan worden verlaagd door inkomsten uit arbeid gedeeltelijk in mindering te brengen op de uitkering. Verder bepaalt artikel 19 het maximale bedrag dat als algemene bijstand kan worden verleend, terwijl in de artikelen 20 tot en met 22 wordt uitgelegd welke middelen worden meegeteld bij de vaststelling van de bijstand, waaronder inkomsten en vermogen.

De Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 regelt ook onder welke omstandigheden bijstand kan worden geweigerd, verminderd, of ingetrokken. Artikel 6 somt de situaties op waarin geen bijstand wordt verleend, zoals bij detentie, werkstaking, of langdurig verblijf buiten Curaçao. Artikel 7 geeft het bestuurscollege (lees: de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, hierna 'Minister van SOAW') de bevoegdheid om bijstand geheel of gedeeltelijk te weigeren als een aanvrager onvoldoende verantwoordelijkheid toont of een werkervaringsplaats weigert. Artikel 26 biedt mogelijkheden om de bijstand te verlagen als niet aan de verplichtingen wordt voldaan, terwijl artikel 27 gedetailleerd beschrijft onder welke omstandigheden bijstand kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld bij het verstrekken van onjuiste informatie of bij het verkrijgen van voldoende inkomen of vermogen.

1.2. Initiatiefwetsvoorstel voor versoepeling van bijstandsvoorwaarden en versterking van rechtspositie

De met het onderhavige initiatiefontwerp beoogde wijzigingen zijn gericht op het versoepelen van de voorwaarden voor bijstandsverlening, het verbeteren van de rechtspositie van bijstandsaanvragers en het introduceren van mogelijkheden voor bijstandstrekkingen om bij te verdienen zonder hun uitkering te verliezen. Met de voorgestelde wijzigingen wordt expliciet beoogd de toegankelijkheid tot bijstand te vergroten door verlichting van de aanvraagvoorwaarden en het behoud van bijstand bij bijverdiensten te waarborgen.

Artikel 4 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 stelt, zoals hierboven kort toegelicht, strikte eisen aan de toekenning van bijstand. De volgende voorwaarden zijn verbonden aan deze eisen:

Ingezetenschap en verblijfstitel

Aanvragers moeten ingezetenen zijn van Curaçao⁵. Artikel 4 bepaalt dat bijstand kan worden verleend aan meerderjarige vreemdelingen die ingezetenen zijn van Curaçao, mits zij beschikken over een geldige verblijfsstatus volgens de Landsverordening Toelating en Uitzetting (P.B. 1966 no. 17)⁶.

Behoeftigheid

⁵ Dit betekent dat zij daadwerkelijk in Curaçao wonen en daar ingeschreven staan volgens de Landsverordening Basisadministratie Persoonsgegevens (A.B. 1998, no. 3; P.B. 2012, no. 10 G.T.).

⁶ Ze moeten een geldige verblijfstitel hebben die hen rechtmatig verblijf op Curaçao toestaat. Deze verblijfsvergunning moet in overeenstemming zijn met de bepalingen van de Landsverordening Toelating en Uitzetting. Deze categorieën vreemdelingen komen in aanmerking voor bijstand, zolang zij aan de overige voorwaarden van de verordening voldoen, zoals het ontbreken van voldoende middelen om in hun eigen onderhoud te voorzien.

Bijstand wordt alleen verleend aan personen die geen toereikend inkomen of vermogen hebben om in hun eigen levensonderhoud te voorzien⁷. Onder "toereikend inkomen of vermogen" wordt verstaan het totale bedrag aan inkomsten en vermogen waarover een persoon beschikt, die voldoende moeten zijn om de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud te dekken. De beoordeling of een persoon "toereikend" inkomen⁸ of vermogen⁹ heeft, wordt uitgevoerd door het ministerie van SOAW op basis van de regels die in de eilandsverordening zijn vastgelegd.

In artikel 23 van de eilandsverordening worden de criteria uiteengezet voor het vaststellen van het vermogen van de aanvrager. Vermogen omvat bezittingen zoals spaargelden, onroerend goed, voertuigen en andere waardevolle bezittingen. De wet voorziet in een vermogensgrens, waarbij bijstand slechts wordt verleend als het vermogen van de aanvrager onder deze grens blijft. Dit zorgt ervoor dat personen die voldoende eigen vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, eerst hun eigen middelen moeten aanspreken voordat zij een beroep kunnen doen op bijstand.

Gezamenlijke huishouding

Personen die in een gezamenlijke huishouding leven, worden behandeld als gehuwden voor bijstanddoeleinden (artikel 1, eerste lid, sub a). Onder Curaçaos recht wordt het begrip "gezamenlijke huishouding" bepaald door een complex samenspel van factoren die gezamenlijk aantonen dat twee of meer personen niet slechts op hetzelfde adres wonen, maar daadwerkelijk als een economische en sociale eenheid functioneren¹⁰. Dit concept is van belang, vooral in de context van bijstandsverlening, omdat het recht op bijstand en de hoogte daarvan afhankelijk zijn van het totale inkomen en vermogen van de personen die in een dergelijke huishouding samenleven.

Allereerst wordt gekeken naar het feitelijk samenwonen op hetzelfde adres (artikel 1, tweede en derde lid). Dit betekent dat de betrokken personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en daar gezamenlijk hun dagelijkse leven leiden. Het samenwonen alleen is echter niet voldoende om te spreken van een gezamenlijke huishouding; er moet ook sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken binnen het huishouden. Dit komt tot uiting in het gezamenlijk dragen van de kosten voor huisvesting, voedsel, energie en andere basisbehoeften.

Een andere factor is de duurzame zorg en verantwoordelijkheid die de betrokkenen voor elkaar dragen. Deze zorg hoeft niet beperkt te zijn tot financiële ondersteuning, maar kan ook betrekking hebben op emotionele en praktische ondersteuning, zoals het gezamenlijk opvoeden van kinderen, het verzorgen van een zieke partner, of het verdelen van huishoudelijke taken. De relatie tussen de betrokkenen moet een duurzaam karakter hebben, wat inhoudt dat zij niet slechts tijdelijk samenwonen, bijvoorbeeld tijdens een vakantie of een kortstondige noodsituatie, maar een langdurige en stabiele samenlevingsvorm nastreven.

Daarnaast is de onderlinge afhankelijkheid van de betrokken personen een essentieel element bij de beoordeling van een gezamenlijke huishouding. Deze afhankelijkheid kan zowel financieel als emotioneel van aard zijn en impliceert dat de betrokkenen op elkaar zijn aangewezen voor hun levensonderhoud en welzijn. Dit betekent dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse ondersteuning die verder gaat dan wat men zou verwachten in bijvoorbeeld een loutere kamerhuurrelatie.

⁷ Zie voetnoot 4.

⁸ Dit omvat alle reguliere inkomsten die een persoon ontvangt, zoals loon uit arbeid, pensioen, alimentatie, huurinkomsten en andere periodieke betalingen. In artikel 21 en 22 van de Eilandsverordening worden de verschillende soorten inkomsten opgesomd die meetellen bij de beoordeling van het recht op bijstand. Wanneer het totale inkomen van de aanvrager lager is dan de bijstandsnorm die is vastgesteld in artikel 14, kan de aanvrager in aanmerking komen voor bijstand (art. 19).

⁹ Naast inkomen wordt ook vermogen in aanmerking genomen. Vermogen omvat bezittingen zoals spaargelden, onroerend goed, voertuigen, en andere waardevolle bezittingen. In artikel 23 van de Eilandsverordening worden de criteria uiteengezet voor het vaststellen van het vermogen van de aanvrager. De wet voorziet in een vermogensgrens, waarbij bijstand slechts wordt verleend als het vermogen van de aanvrager onder deze grens blijft. Dit zorgt ervoor dat personen die voldoende eigen vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, eerst hun eigen middelen moeten aanspreken voordat zij een beroep kunnen doen op bijstand.

¹⁰ Het begrip "gezamenlijke huishouding" wordt ook geregeld in het Burgerlijk Wetboek van Curaçao (BW), vooral in het kader van het personen- en familierecht. Hoewel het BW een algemene basis biedt voor het begrip "gezamenlijke huishouding" in verschillende juridische contexten, is het specifiek voor de bijstandsverlening dat de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 de voorwaarden en gevolgen voor bijstandsgerechtigden uitwerkt. De bepalingen in het BW vormen echter de juridische grondslag waarop de meer specifieke regelgeving in de verordening is gebaseerd.

Bij de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding, heeft het ministerie van SOAW, de bevoegdheid om diepgaand onderzoek te doen naar de feitelijke omstandigheden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn bepalend voor de vraag of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding, heeft dit directe gevolgen voor de bijstandsverlening. Het inkomen en vermogen van alle leden van de huishouding worden samengevoegd en meegenomen in de beoordeling van het recht op bijstand. Dit kan resulteren in een verlaging van de uitkering of zelfs in de afwijzing van de bijstandsaanvraag, indien het gezamenlijke inkomen en vermogen de gestelde grenzen overschrijden.

Werkbereidheid en arbeidsmarktparticipatie

Aanvragers moeten zich inschrijven als werkzoekende bij het ministerie van SOAW en moeten passende arbeid aanvaarden wanneer deze wordt aangeboden. Passende arbeid wordt gedefinieerd als werk dat redelijkerwijs kan worden verricht, gelet op de vaardigheden, ervaring en gezondheid van de aanvrager (artikel 3, onderdeel n). Het accepteren van dergelijke arbeid is een voorwaarde voor het behoud van bijstand. Indien een aanvrager zonder geldige reden weigert om aangeboden passende arbeid te aanvaarden, kan dit leiden tot onmiddellijke uitsluiting van de bijstandsregeling (artikel 6, onderdeel h). Dit beleid is bedoeld om te voorkomen dat mensen onnodig afhankelijk worden van bijstand, en om de actieve participatie in de arbeidsmarkt te bevorderen.

Vermogensgrens

Er is een strikte vermogensgrens vastgesteld waarboven aanvragers niet in aanmerking komen voor bijstand. De vermogensgrens die bepaalt of iemand in aanmerking komt voor bijstand op Curaçao is op jaarbasis vastgesteld op de volgende jaarlijkse brutobedragen: NAf. 4.387 voor een alleenstaande; NAf. 4.387 voor een alleenstaande ouder en NAf. 8.775 voor gehuwden (artikel 23). Deze grens is bedoeld om ervoor te zorgen dat alleen personen zonder voldoende eigen middelen bijstand ontvangen, wat een nauwkeurige beoordeling van het vermogen van de aanvrager vereist. De gedachte achter deze grens is betrekkelijk eenvoudig: mensen met voldoende eigen middelen moeten niet ten onrechte de schaarse publieke middelen van het eiland benutten, die bedoeld zijn om de kwetsbaarste leden van de samenleving te ondersteunen. De vermogensgrens fungeert als een soort financiële drempel die bepaalt of iemand in aanmerking komt voor bijstand. Om te bepalen of een aanvrager deze drempel overschrijdt, wordt op basis van artikel 23 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 een grondige en nauwkeurige beoordeling van zijn of haar vermogen uitgevoerd. Het doel van deze uitgebreide beoordeling is om een volledig en eerlijk beeld te krijgen van de financiële situatie van de aanvrager, zodat de overheid weloverwogen kan beslissen of bijstandsverlening gerechtvaardigd is.

De vermogensgrens is bewust laag gehouden, een keuze die voortkomt uit de noodzaak om de bijstandsvoorzieningen te richten op degenen die zich in een situatie van daadwerkelijke financiële nood bevinden. Personen die een vermogen hebben dat de vastgestelde grens overschrijdt, worden geacht in staat te zijn om zonder overheidssteun in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Dit voorkomt dat de beperkte middelen van de overheid onterecht worden uitgekeerd en zorgt ervoor dat de hulp terechtkomt bij degenen die deze het meest nodig hebben.

De wet schrijft voor dat een gedetailleerde inventarisatie van het vermogen van elke aanvrager noodzakelijk is. Dit is niet slechts een bureaucratische vereiste, maar een fundamentele waarborg om het bijstandsstelsel eerlijk en effectief te houden. De overheid draagt hiermee een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid: zij moet ervoor zorgen dat het sociale vangnet blijft functioneren zoals bedoeld, namelijk als een laatste redmiddel voor diegenen die geen andere middelen hebben om te overleven.

In de praktijk betekent dit dat aanvragers van bijstand verplicht zijn volledige openheid van zaken te geven over hun financiële situatie. Het niet correct of volledig melden van vermogen wordt gezien als een ernstige overtreding, die kan leiden tot uitsluiting van bijstand of zelfs terugvordering van eerder verleende steun. Dit strenge beleid is noodzakelijk om het systeem eerlijk en duurzaam te houden en om het vertrouwen van de gemeenschap in de rechtvaardigheid van het bijstandsbeleid te behouden.

Onderhoudsplicht

Alleenstaande ouders moeten voldoen aan hun onderhoudsplicht voor hun ten laste komende kinderen. In de juridische context van Curaçao is de onderhoudsplicht van ouders jegens hun kinderen stevig verankerd in het rechtssysteem, specifiek in het Burgerlijk Wetboek van Curaçao (hierna: BW). Deze verplichting, zoals

vastgelegd in artikel 1:392 e.v. BW, bepaalt dat ouders naar vermogen moeten bijdragen aan het levensonderhoud en de opvoeding van hun kinderen. Dit principe vormt de ruggengraat van het familierecht op Curaçao en onderstreept de verantwoordelijkheid die ouders dragen om hun kinderen van de nodige middelen te voorzien.

Wanneer een ouder, in het bijzonder een alleenstaande ouder, opzettelijk nalaat een vordering tot alimentatie in te stellen, komt deze niet alleen de wettelijke plicht niet na, maar ondermijnt hij of zij ook het systeem van sociale zekerheid. De wetgever heeft in de hierboven genoemde eilandsverordening vastgelegd dat in zulke gevallen de mogelijkheid bestaat om bijstand te weigeren. Dit is specifiek geregeld in artikel 6, onderdeel i, waarin staat dat een alleenstaande ouder die nalaat een vordering tot alimentatie in te stellen, uitgesloten kan worden van het recht op bijstand. Dit is, naar het oordeel van de SER, een doordachte maatregel die erop gericht is te waarborgen dat publieke middelen, die per definitie schaars zijn, worden aangewend voor degenen die daar daadwerkelijk behoefte aan hebben en niet voor diegenen die bewust hun verplichtingen veronachtzamen.

Deze uitsluiting van bijstand is niet slechts een sanctie, maar een weerspiegeling van het beginsel dat ouders eerst zelf alle beschikbare middelen moeten benutten voordat zij aanspraak kunnen maken op publieke steun. Dit beginsel, dat bekend staat als subsidiariteit, is van groot belang voor het behoud van een rechtvaardig en effectief bijstandsstelsel. Dit zorgt er tevens voor dat ouders hun verantwoordelijkheid niet ontlopen en voorkomt dat de lasten van het onderhoud van hun kinderen onterecht op de gemeenschap worden afgewenteld.

Deze benadering is wettelijk gerechtvaardigd. Het beschermen van de rechten van kinderen en het verzekeren dat zij de nodige ondersteuning ontvangen, staat centraal in zowel het nationale als het internationale recht. Dit wordt onderstreept door het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). In artikel 27, tweede lid, van dit verdrag wordt de verantwoordelijkheid van ouders benadrukt om te voorzien in de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.¹¹

Voordat de SER een inhoudelijk oordeel geeft over het initiatiefontwerp, wil hij opmerken dat het adviestraject betreffende dit ontwerp aanzienlijk langer heeft geduurd dan oorspronkelijk gepland. Dit is het gevolg van een herprioritering binnen de onderzoeks- en adviesagenda van de SER. Deze herprioritering was noodzakelijk om te kunnen voldoen aan dringende adviesverzoeken, die een directe invloed hebben op het sociaaleconomische landschap van Curaçao.

Recentelijk heeft de SER meerdere spoedeisende adviesverzoeken ontvangen, die prioriteit kregen vanwege hun onmiddellijke impact op de stabiliteit en groei van de economie. Deze verzoeken omvatten onder andere wetsvoorstellen betreffende de hervorming van het belastingstelsel, maatregelen ter bevordering van nieuwe economische sectoren, zoals de online-kansspelindustrie, en voorstellen voor duurzame ontwikkeling, waaronder luchtkwaliteitseisen in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (VN). De SER achtte het van groot belang om deze verzoeken met voorrang te behandelen, zodat het wetgevingstraject tijdig en met de noodzakelijke zorgvuldigheid kon worden voortgezet. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist immers dat de raad zijn adviezen baseert op een grondige en uitgebreide analyse van alle relevante factoren en omstandigheden. Daarnaast moest de SER ervoor zorgen dat de adviezen niet alleen juridisch en beleidsmatig correct waren, maar ook praktisch uitvoerbaar en sociaaleconomisch en financieel verantwoord. Dit betekent dat elk adviestraject grondig moet worden voorbereid en ondersteund door gedegen onderzoek, om tevens te voldoen aan onder andere het motiveringsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel vereist bovendien dat de lasten of nadelige gevolgen van elk voorgesteld besluit voor betrokken partijen niet onevenredig zijn in verhouding tot het algemeen belang dat met het besluit wordt gediend.

De herprioritering van de agenda van de SER was daarom noodzakelijk om te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en om een zorgvuldig en verantwoord adviesproces te waarborgen, waarmee de effectiviteit en relevantie van de genomen besluiten worden gewaarborgd. Dit betekent echter niet dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel van ondergeschikt belang is. Integendeel, het feit dat prioriteit werd gegeven aan andere dossiers, weerspiegelt niet een gebrek aan waarde of urgentie van het initiatiefwetsvoorstel. Het benadrukt eerder de noodzaak om elk voorstel met de nodige zorgvuldigheid en

¹¹ Daarin is het volgende opgenomen: "The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development." Op 16 Januari 1998 heeft voornoemd verdrag medegelding gekregen voor de voormalige Nederlandse Antillen. Op 10 Oktober 2010 heeft het land Curacao medegelding gegeven aan het IVRK.

aandacht te behandelen, zodat alle adviezen, inclusief die over het initiatiefwetsvoorstel, van de hoogst mogelijke kwaliteit zijn en volledig recht doen aan de complexe sociaaleconomische realiteiten van Curaçao.

Niet onbelangrijk in dit verband is om tevens melding te maken van de onderzoeken die in opdracht van de regeringen van Curaçao en Nederland zijn uitgevoerd door het Economisch Bureau Amsterdam (EBA), de Stichting SEO Economisch Onderzoek, IndigoBlue en enkele beleidsonderzoekers¹² naar het sociale zekerheidsstelsel van Curaçao. Het deelrapport 4 'Sociale Zekerheid Curaçao – Haalbaarheid en Implementatie' is op 24 maart 2024 gepubliceerd als onderdeel van het Landspakket Curaçao, thema 'Economische hervormingen' (E.4). De adviseurs en senioradviseurs van de SER waren op verzoek van de onderzoekers betrokken in de voorfase van de onderzoeken en hebben op technisch niveau waardevolle input geleverd, in het bijzonder ten aanzien van mogelijke scenario's voor hervormingen van de bijstand op Curaçao. Met de beschikbare capaciteit werd ingezet op dit traject, hetgeen ook ertoe heeft bijgedragen dat het adviestraject met betrekking tot het onderhavige initiatiefwetsvoorstel vertraging heeft opgelopen, aangezien de betrokkenheid bij de hervormingsvoorstellen aardig wat resources en aandacht vereiste, en gezien het feit dat in de onderzoeken volop aandacht was voor een realistische en duurzame oplossing van de bijstandsproblematiek, hetgeen raakvlakken heeft met het kernthema van het initiatiefontwerp. In de concluderende paragraaf zal de SER kort uitweiden over de bijstandshervormingen zoals gepresenteerd in het eerdergenoemde deelrapport.

¹² Koert van Buiren, Tamara Doeve, Peter Donker van Heel, Matthijs Gerritsen, Elly Hellings, Jellien Knol, Martijn Mak, Menno Pomp, Daniël van Vuuren

2. Inhoudelijke beoordeling van het adviesverzoek

Zoals in de vorige paragraaf reeds is gesteld, beoogt de voorgestelde wijziging van artikel 4 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 de voorwaarden voor bijstandsverlening te verlichten. Naar het oordeel van de raad zijn er echter verschillende beleidsmatige, juridische en sociaaleconomische aandachtspunten met betrekking tot dit voorstel zoals door de indieners gepresenteerd.

2.1. Beleidsmatige aandachtspunten

Bij de beoordeling van het voorstel tot wijziging van artikel 4 van de eilandsverordening, constateert de SER dat er een gebrek is aan een duidelijke beleidsmatige inkadering die het voorstel positioneert binnen een breder sociaal en economisch beleid. Dit is een punt van zorg, omdat het ontbreken van een samenhangende beleidsmatige context de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen ernstig kan ondermijnen.

De SER constateert dat er geen duidelijke aansluiting is van de voorgestelde wijzigingen op bestaande strategische beleidsdoelen, zoals die zijn vastgesteld in bredere sociaaleconomische plannen van de regering (o a. het Regeerprogramma en het Landspakket Curaçao). Beleidsmatige inkadering zou vereisen dat de voorgestelde versoepeling van de bijstandsvoorwaarden duidelijk wordt gekoppeld aan specifieke doelstellingen, zoals armoedebestrijding, werkgelegenheidsgroei of sociale inclusie. Zonder deze koppeling blijft het onduidelijk hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de bredere maatschappelijke doelen, wat kan leiden tot fragmentatie van het beleid en ineffectiviteit op de lange termijn. Daarnaast ontbreekt er een geïntegreerde benadering die rekening houdt met de verschillende dimensies van sociale ondersteuning en economische stimulering. Het voorstel lijkt voornamelijk gericht op het verlichten van bijstandsvoorwaarden zonder tegelijkertijd te voorzien in aanvullende ondersteunende maatregelen, zoals scholing, arbeidsbemiddeling of sociale begeleiding, die essentieel zijn om bijstandsontvangers effectief te helpen de arbeidsmarkt te betreden. Dit gebrek aan beleidsmatige samenhang maakt het risico groter dat de voorgestelde wijzigingen slechts een tijdelijke verlichting bieden, zonder de onderliggende oorzaken van afhankelijkheid van bijstand aan te pakken.

De SER is van mening dat de bijstandsvoorwaarden opgenomen in de eilandsverordening primair bedoeld zijn om de integriteit van het bijstandsstelsel te waarborgen, ervoor te zorgen dat alleen de meest behoeftigen ondersteuning ontvangen en bijstandsgerechtigden te stimuleren om zo snel mogelijk weer zelfvoorzienend te worden. De SER acht het van eminent belang dat bijstandsgerechtigden worden gestimuleerd om zo snel mogelijk zelfvoorzienend te worden. Dit standpunt is gebaseerd op meerdere overwegingen die zowel sociaal als economisch van aard zijn.

In de eerste plaats draagt zelfvoorzienendheid bij aan de persoonlijke waardigheid en onafhankelijkheid van individuen. Wanneer mensen in staat worden gesteld om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, vermindert dit hun afhankelijkheid van overheidssteun, wat bijdraagt aan hun gevoel van eigenwaarde en maatschappelijke integratie. Zelfvoorzienendheid voorkomt dat mensen langdurig in een situatie van afhankelijkheid terechtkomen, wat op de lange termijn kan leiden tot sociale isolatie en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Ten tweede heeft het bevorderen van zelfvoorzienendheid duidelijke voordelen voor de samenleving als geheel. Door bijstandsgerechtigden actief te stimuleren om werk te zoeken en deel te nemen aan de arbeidsmarkt, wordt de druk op het sociale zekerheidsstelsel verlicht. Dit maakt middelen vrij die kunnen worden ingezet voor andere kwetsbare groepen die deze hulp hard nodig hebben. Bovendien vergroot een hogere arbeidsparticipatie de belastinginkomsten, wat op zijn beurt bijdraagt aan de financiering van publieke diensten en infrastructuur.

Economisch gezien acht de SER het van groot belang dat het bijstandsbeleid gericht is op re-integratie in de arbeidsmarkt. Zoals Blank (2002) opmerkt: "Self-sufficiency is a fundamental goal of social assistance programs, as it enhances individual autonomy and reduces long-term dependency on public funds. Programs that emphasize rapid reintegration into the workforce are more likely to result in sustainable economic outcomes for individuals and society."¹³

¹³ Blank, R. M., 2002, "Evaluating Welfare Reform in the United States." *Journal of Economic Literature*, 40(4), pp. 1105-1166.

Een beleid dat enkel voorziet in langdurige bijstand zonder duidelijke stimulansen voor zelfvoorzienendheid kan leiden tot een vicieuze cirkel van afhankelijkheid en werkloosheid. Dit kan de economische groei remmen en leiden tot een toename van de sociaaleconomische ongelijkheid.

Het is echter ook essentieel om te erkennen dat niet alle bijstandsgerechtigden in staat zijn om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Naast mensen met lichamelijke of geestelijke beperkingen, kunnen ook andere groepen structureel afhankelijk zijn van bijstand. Dit geldt bijvoorbeeld voor ouderen zonder voldoende pensioenvoorziening, langdurig werklozen, en alleenstaande ouders die door de zorg voor jonge kinderen moeilijk aan werk kunnen komen. Daarnaast zijn personen met een laag opleidingsniveau, die beperkt toegang hebben tot de arbeidsmarkt, en mensen met chronische ziekten die hun werkvermogen beperken, vaak langdurig afhankelijk van bijstand. In dergelijke gevallen moet de bijstand niet alleen dienen als een vangnet, maar ook als een structurele ondersteuning die rekening houdt met hun specifieke omstandigheden en behoeften.

Daarom is de SER van mening dat het bijstandsbeleid, hoewel het een essentieel vangnet biedt voor degenen in nood, zodanig moet worden vormgegeven dat het een tijdelijk hulpmiddel is voor hen die kunnen werken en een duurzame ondersteuning biedt aan hen die dat niet kunnen, met oog voor hun specifieke beperkingen en behoeften.

De SER constateert echter dat met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt beoogd de eisen zodanig te verlichten dat ook personen die niet volledig voldoen, toch in aanmerking zouden kunnen komen voor een bijstandsuitkering. Dit roept de vraag op of en in hoeverre de balans tussen stimulering van zelfvoorzienendheid en noodzakelijke steun gewaarborgd blijft, en of de voorgestelde wijzigingen voldoende waarborgen bieden om de integriteit van het bijstandsstelsel te handhaven.

De voorgestelde wijzigingen beogen daarnaast de rechtspositie van bijstandsaanvragers te verbeteren door duidelijke en striktere termijnen vast te stellen voor de besluitvorming door de Minister van SOAW. Het voornemen van de indieners is om artikel 11 van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 aan te passen, zodat indien de minister niet binnen de gestelde termijn beslist, het verzoek automatisch wordt toegewezen. Volgens de indieners voorkomt dit vertragingen en biedt aanvragers meer zekerheid.

Daarnaast is een belangrijke voorgestelde wijziging de introductie van een regeling die bijstandstrekkers toestaat om tot NAf. 500,00 per maand bij te verdienen zonder verlies van hun bijstandsuitkering. Het is derhalve van belang dat een dergelijke bijverdienregeling formeel en ondubbelzinnig in de wetgeving wordt verankerd om interpretatieverschillen te voorkomen en een consistente uitvoering van de bijstandsverlening te waarborgen. Door het bedrag van NAf. 500,00 wettelijk te verankeren, krijgen bijstandsgerechtigden beter inzicht in de financiële gevolgen van het accepteren van deeltijdwerk, wat hun bereidheid om actief aan de arbeidsmarkt deel te nemen vergroot. De SER is het in dit opzicht eens met de initiatiefnemers om de verordening te wijzigen en deze bijverdienregeling juridisch vast te leggen, terwijl tevens een mechanisme voor periodieke evaluatie en aanpassing van het bedrag wordt ingevoerd om de regeling in lijn te houden met economische ontwikkelingen. Deze aanpak draagt volgens de raad niet alleen bij aan de rechtszekerheid, maar ook aan een rechtvaardige en effectieve stimulans voor arbeidsparticipatie onder bijstandsontvangers. Het toestaan van bijverdiensten tot NAf. 500,00 per maand zonder verlies van bijstand moedigt bijstandstrekkers verder aan om (deeltijd)werk te aanvaarden. Dit vergroot hun financiële onafhankelijkheid en vermindert de druk op sociale voorzieningen. Door bijstandstrekkers in staat te stellen om bij te verdienen, wordt hun re-integratie in de arbeidsmarkt verder bevorderd, wat op lange termijn de werkloosheid kan verminderen. Zo luidt de redenering.

De voorgestelde wijzigingen geven de Minister van SOAW verder de bevoegdheid om de bijstandsnormen aan te passen op basis van de financiële situatie van het land. Dit maakt de bijstand flexibeler en responsiever op economische schommelingen. Artikel 14 van de huidige eilandsverordening bevat de bijstandsnormen die – naar het oordeel van de indieners – als heel strikt kunnen worden opgevat. De voorgestelde wijzigingen zullen flexibiliteit introduceren zodat de normen kunnen worden verhoogd wanneer de economische omstandigheden verbeteren.

De indieners zijn van oordeel dat door de voorwaarden voor bijstandsverlening te versoepelen, meer inwoners die in armoede leven financiële ondersteuning kunnen krijgen. Dit draagt, volgens hen, bij aan de vermindering van sociaaleconomische ongelijkheid in Curaçao.

Door de bijstandsnormen voorts aan te passen aan de economische situatie kan de overheid sneller reageren op sociaaleconomische veranderingen. Dit zorgt voor een duurzamer bijstandssysteem dat beter

inspeelt op de behoeften van de bevolking. Flexibele bijstandsnormen zorgen, volgens de indieners van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel, ervoor dat financiële steun in tijden van economische groei kan worden verhoogd, wat de koopkracht en daarmee de lokale economie kan stimuleren.

Verder wijst de SER op het gebrek aan afstemming met andere relevante beleidsdomeinen, zoals onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid. Een holistische benadering, waarbij de voorgestelde bijstandshervormingen worden geïntegreerd in een breder beleidskader, is essentieel om ervoor te zorgen dat de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan duurzame sociaaleconomische verbetering. Het ontbreken van een dergelijke afstemming kan leiden tot inconsistenties en tegenstrijdigheden in het beleid, wat de effectiviteit van de bijstandshervormingen verder kan ondermijnen.

Het voorliggend initiatiefvoorstel mist verder een duidelijke evaluatie- en monitoringsstrategie. Een gestructureerde aanpak om de impact van de voorgestelde wijzigingen op de lange termijn te meten en te evalueren acht de SER onontbeerlijk. Zonder een dergelijk raamwerk blijft het onzeker of de voorgestelde maatregelen de beoogde effecten zullen hebben, of dat ze mogelijk onbedoelde negatieve consequenties met zich meebrengen, zoals een toename van de afhankelijkheid van bijstand of verstoring van de arbeidsmarkt.

2.2. Juridische aandachtspunten

Ten eerste valt het de SER op dat, ofschoon in de considerans van het initiatiefwetsvoorstel expliciet wordt aangegeven "dat het wenselijk is de voorwaarden voor het verlenen van bijstand aan onvermogenen te versoepelen", deze wens niet gedetailleerd en wetstechnisch gespecificeerd wordt onderbouwd in de tekst van het voorliggende initiatiefontwerp, noch in de bijbehorende memorie van toelichting (hierna: 'MvT'). Naar het oordeel van de SER kan dit in praktische zin uitdagingen opleveren bij de implementatie en interpretatie van de verordening. De SER geeft de indieners derhalve in overweging om de tekst van het initiatiefontwerp zodanig aan te passen dat daarin duidelijk de specifieke voorwaarden en procedures voor het versoepelen van de bijstandsverlening worden beschreven. Dit helpt om ambiguïteit te voorkomen en zorgt voor een duidelijke richtlijn voor de uitvoerende instantie. In de MvT dient verder een uitgebreide en gedetailleerde verklaring van de redenen voor de wijzigingen, inclusief de verwachte financieel-budgettaire gevolgen, sociaaleconomische impact en de juridische basis voor de veranderingen, te worden opgenomen. De SER stelt in de tweede plaats vast dat in de considerans tevens de wenselijkheid wordt uitgesproken om "de bijstandsnormen te wijzigen indien de financiële situatie van het Land dat toelaat". Deze overweging wordt in de tekst van het initiatiefwetsvoorstel echter niet nader gemotiveerd en geconcretiseerd en komt verder niet voor in artikel 1, onder 'B' of 'C'. Vanuit wetstechnisch oogpunt acht de raad dit een ernstige tekortkoming aangezien het ontbreken van een duidelijke en gedetailleerde onderbouwing en concretisering kan leiden tot interpretatieproblemen en inconsistenties bij de uitvoering van de verordening. Dit kan niet alleen de rechtszekerheid aantasten maar ook leiden tot inefficiënte en ongelijke toepassing van de wet. De SER beveelt daarom aan om de tekst van het initiatiefwetsvoorstel aan te vullen met een gedetailleerde motivering en specificatie van de voorwaarden waaronder de bijstandsnormen kunnen worden gewijzigd. Dit kan worden gedaan door bijvoorbeeld een expliciete toelichting toe te voegen in de considerans die de financiële voorwaarden en criteria beschrijft waaronder de bijstandsnormen kunnen worden aangepast en het toevoegen van een nieuw onderdeel aan artikel 1 waarin de procedure en de specifieke voorwaarden voor de wijziging van de bijstandsnormen worden beschreven. Bijvoorbeeld:

'Indien de financiële situatie van het Land een wijziging van de bijstandsnormen toelaat, dient de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn binnen een termijn van zes maanden een voorstel voor de aanpassing van deze normen aan de Staten voor te leggen, voorzien van een gedetailleerde financiële onderbouwing en een impactanalyse.'

Het toevoegen van een dergelijk artikellid zorgt, ten eerste, voor transparantie en verantwoordelijkheid in het proces van bijstandshervormingen. Het verplicht de overheid om niet alleen wijzigingen voor te stellen, maar deze ook grondig te onderbouwen met financiële gegevens en een impactanalyse. Dit helpt de wetgever om weloverwogen beslissingen te nemen die financieel haalbaar en maatschappelijk verantwoord zijn. In veel

landen blijkt dat een systematische aanpak bij sociale bijstandsprogramma's significant kan bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie ervan, wat uiteindelijk de armoede vermindert en de levensstandaard verbetert¹⁴. Daarnaast waarborgt een dergelijke bepaling dat de wijzigingen in de bijstandsnormen tijdig en binnen een vastgestelde termijn plaatsvinden, wat voorkomt dat noodzakelijke hervormingen onnodig worden uitgesteld. Dit zorgt ervoor dat bijstandsontvangers sneller kunnen profiteren van verbeteringen in het systeem, wat belangrijk is gezien de vaak urgente financiële noodsituaties waarin zij verkeren.¹⁵

Een verplichting tot het voorleggen van een gedetailleerde financiële onderbouwing en impactanalyse helpt ook bij het verminderen van politieke en publieke weerstand tegen bijstandshervormingen. Het biedt een duidelijk en objectief kader waarbinnen de hervormingen worden geëvalueerd, wat kan bijdragen aan een bredere acceptatie onder beleidsmakers en het publiek. Onderzoeken tonen aan dat sociale programma's die goed zijn onderbouwd en transparant worden uitgevoerd, doorgaans meer steun krijgen en effectiever zijn in hun implementatie.¹⁶

Tenslotte draagt deze aanpak bij aan een meer holistische en coherente beleidsvorming. Door de financiële implicaties en maatschappelijke effecten van voorgestelde veranderingen systematisch in kaart te brengen, kunnen beleidsmakers een geïntegreerde aanpak ontwikkelen die rekening houdt met zowel de korte- als de langetermijneffecten van bijstandshervormingen. Dit is van groot belang in een complexe en dynamische economische omgeving zoals die van Curaçao, waar sociale en economische factoren nauw met elkaar verweven zijn.¹⁷

Samengevat zorgt een artikellid zoals voorgesteld voor meer transparantie, tijdigheid, brede acceptatie en coherentie in het proces van bijstandshervormingen, wat uiteindelijk bijdraagt aan een effectiever en duurzamer bijstandssysteem.

De SER constateert verder dat in het voorgestelde artikel I, onder B, van het onderhavige initiatiefontwerp, het volgende is opgenomen: "Onder artikel 1 sub B wordt na artikel 11, tweede lid, een nieuw lid toegevoegd, luidende:

"3. Indien de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn binnen de termijn, bedoeld in het eerste en tweede lid, geen voor bezwaar vatbare beschikking heeft afgegeven, wordt het verzoek geacht te zijn toegewezen."

Aan de hand van de voorgestelde toevoeging stelt de SER vast dat de initiatiefnemers de *lex silencio positivo*-regeling willen invoeren. Deze regeling impliceert dat een besluit van rechtswege wordt geacht te zijn genomen als het bestuursorgaan niet binnen de gestelde beslistemijn beslist.¹⁸ Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat de initiatiefnemers beogen de rechtspositie van de aanvrager van bijstand te versterken met de invoering van de *lex silencio positivo*-regeling.

De SER wil de initiatiefnemers erop attenderen dat de invoering van de *lex silencio positivo*-regeling niet in alle gevallen zal bijdragen aan de versterking van de rechtspositie van de aanvrager. Dit komt omdat bij de totstandkoming van een van rechtswege ontstane beschikking geen belangenafweging plaatsvindt en de motivering ontbreekt. Deze juridische gebreken kunnen juist leiden tot een aantasting van de rechtszekerheid van de aanvrager van bijstand. Gelet hierop is de SER van mening dat een eventuele invoering van de *lex silencio positivo* pas mag plaatsvinden na een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen van deze regeling voor een specifieke beschikking. Het is van groot belang dat bij deze afweging ook de risico's voor het algemeen belang en de rechtsbescherming van de aanvrager worden meegenomen. De SER constateert dat in de MvT behorende bij dit initiatiefwetsvoorstel geen informatie is opgenomen over een verrichte zorgvuldige afweging inzake de invoering van de *lex silencio positivo* voor de bijstand. Hierdoor is voor de SER niet duidelijk hoe de nadelen, voordelen en risico's van de invoering van deze regeling zijn afgewogen.

¹⁴ Barrientos, A. (2023). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge University Press, pp. 45-46.

¹⁵ BMC Public Health. (2023). "The impact of social assistance programs on population health: a systematic review of research in high-income countries", pp. 56-57.

¹⁶ Future of Working. (2023). "20 Advantages and Disadvantages of Welfare", pp. 15-16.

¹⁷ Idem, pp. 10-11.

¹⁸ M. Jacobs, *Lsp in de Awb: de totstandkoming en regeling van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen in de Awb*.

https://assets.budh.nl/tijdschriften/nall/627_Pagina's%20van%20Bestuursrecht%20harmoniseren_4e%20proef_drukker-6%20-%20deel%20Jacobs.pdf

Hieraan voegt de SER toe, dat reeds het bestaan van strikte eisen en voorwaarden voor een bijstandsverlening met zich meebrengen dat er evenvele redenen zijn om niet de invoering van een dergelijke regeling te overwegen, niet omdat een deugdelijke toetsing daaraan achterwege blijft, en -niet in de laatste plaats- omdat het in casu betreft het aangaan van financiële verplichtingen ten laste van algemene middelen. De SER is daarom ook tegen de invoering van een dergelijke regeling, ook indien het de indieners zou lijken te slagen om middels aanvulling van de MvT met theoretische afwegingen die een zorgvuldigheid beogen weer te geven.

Aangezien de informatie over een verrichte zorgvuldige afweging ontbreekt in de MvT, heeft de SER zelf een beknopte analyse verricht naar de risico's van de voorgestelde invoering van de *lex silencio positivo* in de bijstandsverlening. Allereerst constateert de SER dat er ernstige risico's kleven aan de rechtsbescherming van de aanvrager van bijstand. Ten eerste bevat het initiatiefvoorstel geen wetsbepaling die bepaalt dat de verlening van bijstand van rechtswege wordt aangemerkt als een beschikking. Dit is noodzakelijk omdat bij een van rechtswege ontstane beschikking geen sprake is van een schriftelijk besluit. Hierdoor voldoet een dergelijke beschikking niet aan de definitie van een beschikking zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao.¹⁹ Daarnaast is het van belang dat van rechtswege verleende beschikkingen inzake bijstandsverlening bekendgemaakt worden. Op dit moment ontbreekt in het initiatiefvoorstel een wetsbepaling die enerzijds het bestuursorgaan (de Minister van SOAW) verplicht de aanvrager schriftelijk te berichten dat de beslistermijn is verstreken en dat er dus van rechtswege een beschikking is ontstaan, en anderzijds de minister verplicht de van rechtswege ontstane beschikking binnen een vastgestelde periode bekend te maken. Een ander risico voor de rechtsbescherming van de aanvrager is het ontbreken van een bepaling over de inwerkingtreding van de van rechtswege ontstane beschikking. De SER is voorts van mening dat het initiatiefvoorstel aangevuld dient te worden met een wetsbepaling die expliciet aangeeft dat het niet is toegestaan voor de Minister van SOAW om na afloop van de beslistermijn, wanneer de beschikking inmiddels van rechtswege is ontstaan, alsnog een reële beschikking op de aanvraag van bijstand te nemen. Deze bepaling is nodig om te voorkomen dat de minister beslissingsbevoegd blijft na het verstrijken van de termijn. In deze context wordt verwezen naar de term "binnen de termijn". De SER verneemt graag welke specifieke termijn hier wordt bedoeld. In de MvT wordt namelijk melding gemaakt van "8". Het is de SER niet duidelijk of dit geïnterpreteerd moet worden als 8 dagen of 8 weken. De SER geeft de indieners in overweging om hierover duidelijkheid te verschaffen.

Wat betreft de risico's voor het algemeen belang, stelt de SER vast dat twee maatregelen die indirect het algemeen belang beogen te beschermen, ontbreken in het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Allereerst bevat het initiatiefvoorstel geen wetsartikel dat bepaalt dat de van rechtswege ontstane beschikking onderworpen is aan dezelfde voorschriften als een reële beschikking. Daarnaast ontbreekt een wetsbepaling die de Minister van SOAW de bevoegdheid verschaft om een van rechtswege tot stand gekomen beschikking alsnog in te trekken of te wijzigen.

Verder is de SER van mening dat het algemeen belang in het geding is bij de invoering van de *lex silencio positivo* voor de bijstandsverlening, rekening houdend met de geconstateerde knelpunten in de wet- en regelgeving, beleid, uitvoering en handhaving van de bijstandsverlening. Uit deelrapport 1 van het rapport "Sociale zekerheid Curaçao" blijkt dat de uitvoeringsorganisatie onvoldoende geautomatiseerd is, waardoor de werkprocessen handmatig geschieden en dus arbeidsintensief zijn. De handhaving van de bijstandsverlening wordt bemoeilijkt doordat er geen koppeling is tussen de bestanden en systemen van organisaties zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de belastingdienst en het Bevolkingsregister. Vanwege beperkte personele capaciteit en beperkte automatisering, is de uitvoering primair gericht op de administratieve afhandeling van aanvragen, maar niet op handhaving of re-integratie van de onderstandsgerechtigden.

Op basis van het voorgaande is de SER van mening dat het niet opportuun is om de *lex silencio positivo* onder de huidige omstandigheden te overwegen, laat staan in te voeren voor de bijstandsverlening. De SER beveelt aan om eerst de voorgestelde verbeteringen van de bijstandsregeling door te voeren, alvorens de invoering van de *lex silencio positivo* in overweging te nemen. De SER wil benadrukken dat de maatstaven die in Nederland gelden ten aanzien van overheidsgedrag niet zonder meer op Curaçao kunnen worden toegepast, rekening houdend met de specifieke lokale omstandigheden en maatschappelijke opvattingen (het 'Pokopoko'-beginsel).

¹⁹ De Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008(A.B. 2009, no. 135) bevat geen definitie van beschikking, waardoor aansluiting gezocht moet worden voor de definitie van beschikking opgenomen in de Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao.

In het initiatiefontwerp wordt verder in artikel I, onder C, derde lid, voorgesteld om de punt aan het slot van het vierde lid van artikel 22 te vervangen door een komma en een nieuwe zinsnede toe te voegen, luidende: "met dien verstande dat de inkomsten uit of in verband met arbeid tot en met NAF. 500,00 per maand niet in mindering worden gebracht op de norm voor de algemene bijstand".

De SER beveelt aan om geen specifiek bedrag in de verordening zelf op te nemen, maar dit over te laten aan een uitvoeringsregeling. Het opnemen van een bedrag in een landsverordening kan problematisch zijn omdat het wijzigingsproces van de verordening doorgaans tijdrovend is. De SER merkt op dat het opnemen van een bedrag voor de bijverdienstenregeling het beste kan geschieden middels een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter waarborging van de rechtszekerheid en transparantie van het bijstandsbeleid. Verder constateert de SER met zorg dat in de MvT geen onderbouwing is gegeven voor het vaststellen van het grensbedrag van NAF. 500,00 per maand voor additionele inkomsten uit arbeid. Dit roept enkele belangrijke vragen op over de uitvoering en handhaving van deze maatregel. Ten eerste is het cruciaal om te verduidelijken of dit bedrag betrekking heeft op bruto- of netto-inkomsten. De keuze tussen bruto en netto heeft directe gevolgen voor de financiële prikkels die worden geboden aan bijstandsontvangers en beïnvloedt hun bereidheid om deeltijdwerk aan te nemen. De SER acht het noodzakelijk dat dit expliciet wordt vermeld, aangezien het ontbreken van duidelijkheid in de wetgeving kan leiden tot misverstanden en inconsistente toepassing van de regels.

Daarnaast stelt de SER de vraag wie verantwoordelijk is voor de controle op deze additionele inkomsten. De handhaving van dergelijke bepalingen vereist een duidelijk mechanisme voor monitoring en rapportage. In dit kader zou het overleggen van loonstroken een minimale vereiste moeten zijn om de juistheid van de opgegeven inkomsten te verifiëren. Het is bovendien van belang dat deze inkomsten onderworpen zijn aan premieheffing en belasting om te waarborgen dat er geen ongelijkheid ontstaat tussen bijstandsgerechtigden en andere werknemers op de arbeidsmarkt.

Zonder dergelijke eisen en controles kan de maatregel onbedoelde neveneffecten hebben, zoals het ontstaan van een informele economie waarin inkomsten niet worden gemeld of belast, wat de integriteit van het bijstandsstelsel zou ondermijnen. De SER dringt er daarom op aan dat de initiatiefnemers niet alleen het grensbedrag nader onderbouwen, maar ook duidelijke richtlijnen opstellen voor de controle en handhaving van de regeling, inclusief de vereisten voor het overleggen van loonstroken en de premieheffing op de inkomsten. Deze stappen zijn van groot belang om de rechtmatigheid en effectiviteit van de voorgestelde wetwijziging te waarborgen.

Opmerkelijk is verder dat de initiatiefnemers hebben gekozen voor één bedrag (NAF. 500,00), ongeacht of de aanvrager een alleenstaande of een gehuwde is. De SER is van mening dat het logischer zou zijn om het grensbedrag te differentiëren per type bijstandsaanvrager, ter voorkoming van bevoordeling van een bepaalde groep. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij het vrijgestelde bedrag aan vermogen per doelgroep, zoals opgenomen in artikel 23, tweede lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008. Differentiatie van het grensbedrag aan additionele inkomsten uit arbeid is des te belangrijker, aangezien de eilandsverordening geen maximumbedrag aan te ontvangen bijstand bevat. Het toekennen van een gelijk bedrag aan alle doelgroepen, zonder rekening te houden met de verschillende componenten waar een aanvrager recht op heeft, kan leiden tot een scheve verhouding tussen bijstandsontvangers en werkenden die het minimumloon verdienen.

De SER constateert voorts dat er inderdaad zorgen zijn over de beperkte activeringsfunctie gericht op de re-integratie van bijstandsontvangers en dat dit deels wordt veroorzaakt door een tekort aan personele capaciteit binnen het ministerie van SOAW. Uit recente analyses²⁰ blijkt dat het ministerie te kampen heeft met knelpunten die de uitvoering van effectieve re-integratietrajecten bemoeilijken, zoals onvoldoende personeel en inefficiënte administratieve processen²¹. Hoewel er sinds juni 2024 stappen zijn ondernomen om de capaciteit van het ministerie te versterken door middel van een speciaal team, blijft de uitdaging bestaan om bijstandsontvangers effectief te activeren en te ondersteunen bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt²². Gezien deze situatie is de SER van mening dat de invoering van een regeling die het mogelijk maakt om additioneel bij te verdienen, onlosmakelijk verbonden moet zijn met een robuust activeringstraject. Dit zou niet alleen bijstandsontvangers stimuleren om weer de arbeidsmarkt te betreden, maar ook de nodige controlemechanismen versterken. Door deze regeling te integreren in een re-integratietraject kan de handhaving verbeteren en wordt voorkomen dat de regeling onbedoelde gevolgen heeft, zoals misbruik of

²⁰ Indigo Blue Consult, "Bottleneck analysis Ministry SOAW", November 2022; [Bottleneck analysis Ministry SOAW | Indigo Blue Consult Curaçao](#);

²¹ Curaçao Chronicle, Curaçao to adjust the granting of social assistance benefits, June 24, 2022; [Curaçao to adjust the granting of social assistance benefits - Curaçao Chronicle \(curacaochronicle.com\)](#).

²² Idem.

ineffectiviteit. Het koppelen van de bijverdienregeling aan een activeringstraject zal daarnaast bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het bijstandsbeleid, namelijk het bevorderen van zelfvoorzienendheid en het verminderen van langdurige afhankelijkheid van sociale voorzieningen.

Daarnaast wil de SER de aandacht van de initiatiefnemers vestigen op de aanbeveling om de bijstandsuitkering te verhogen en automatisch te indexeren. De SER is van mening dat, indien deze aanbeveling wordt uitgevoerd, de noodzaak voor het toestaan van additionele inkomsten uit arbeid kan vervallen. De SER stelt vast dat er nog altijd geen standpunt is ingenomen door de Minister van SOAW over de rapporten betreffende de sociale zekerheid op Curaçao. Het is echter van belang dat de initiatiefnemers rekening houden met de voorgestelde aanbevelingen en overwegen om de onderhavige regeling als een tijdelijke maatregel op te nemen.

2.3. Sociaaleconomische aandachtspunten

De SER is principieel van oordeel dat een versoepeling van de voorwaarden feitelijk tot verwarring kan leiden over wie precies in aanmerking komt voor bijstand. Als de criteria minder strikt worden, kan dit leiden tot ongelijkheid in de toepassing van de verordening, waarbij beoordelende ambtenaren van het ministerie van SOAW en derden, waaronder de belanghebbenden zelf, verschillende interpretaties kunnen hanteren. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn, naar het oordeel van de SER, fundamentele beginselen van behoorlijk bestuur. Door de voorwaarden te verlichten, ontstaat er een risico op willekeur in de toekenning van bijstand. Dit kan leiden tot juridische onzekerheid voor aanvragers, die niet langer duidelijk weten op welke ondersteuning zij recht hebben. Bovendien kan een gebrek aan uniforme toepassing van de wet leiden tot ongelijkheid, waarbij sommige aanvragers onbedoeld bevoordeeld worden boven anderen zonder objectieve rechtvaardiging. De SER vindt derhalve dat strikte voorwaarden duidelijkheid en voorspelbaarheid bieden voor zowel de overheid als de aanvragers. Ondernijning van de rechtszekerheid omdat aanvragers niet langer zeker zijn van hun rechten en verplichtingen wordt als zeer onwenselijk geacht.

Verder vergt de handhaving van minder strikte bijstandsvoorwaarden meer van de beoordelende ambtenaren. Elke aanvraag moet grondiger en nauwkeuriger worden beoordeeld om te bepalen of de aanvrager aan de versoepelde criteria voldoet, wat meer tijd en middelen kost. Dit verhoogt niet alleen de administratieve lasten, maar vergroot ook de kans op fouten en inconsistenties in de uitvoering. Bovendien kan een gebrek aan duidelijke criteria het moeilijk maken om fraude effectief te bestrijden, wat het vertrouwen in het bijstandssysteem ondermijnt.

Daarnaast kunnen minder strikte voorwaarden leiden tot een verhoogd risico op misbruik en fraude. Personen die niet echt hulpbehoevend zijn, kunnen proberen bijstand te verkrijgen door hun situatie anders voor te stellen dan deze werkelijk is. Door de voorwaarden te verlichten, zal het aantal bijstandsaanvragen naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Dit kan leiden tot hogere overheidsuitgaven, wat de financiële duurzaamheid van het bijstandsprogramma in gevaar kan brengen. De SER vindt de opvatting van de initiatiefnemers in deze context opmerkelijk, aangezien zij beweren dat de derving op de schatkist nihil zal zijn en dat de wetswijziging in beginsel per saldo budgetneutraal zal zijn. De SER merkt hierbij op dat er geen financiële doorrekening is aangetroffen, noch van de sector financieel beleid en begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën, noch van externe financiële deskundigen. Hierdoor is het onduidelijk wat de financiële impact van de voorgestelde wijzigingsmaatregelen zal zijn en hoe het overheidsbudget zal worden beïnvloed, wat van groot belang is voor een gedegen financiële planning en verantwoording.

Daar komt nog bij dat in een al gespannen financiële situatie een toename van het aantal bijstandsgerechtigden de druk op de overheidsbegroting kan verhogen, wat kan leiden tot bezuinigingen op andere essentiële diensten. De tabel hieronder geeft het aantal bijstandstrekkers weer per ultimo 2022.

Welfare Benefits ("Onderstand")		
	Number of persons	Total amount paid
	December	x 1000 Naf.
2006	7199	26073
2007	7002	28038
2008	6612	27539
2009	6148	26248
2010	5640	24874
2011	5565	22725
2012	5420	23126
2013	5432	23153
2014	5616	23430
2015	5921	24268
2016	6257	26389
2017	6705	30256
2018	7176	33053
2019	7149	31618
2020	8253	32872
2021	7951	36102
2022	7061	33347

Bron: ministerie van SOAW

Als de bijstandsvoorwaarden minder strikt zijn, en je bovendien bij mag verdienen, kan dit verder de prikkels voor bijstandsgerechtigden om werk te zoeken, tevens verminderen. Dit kan leiden tot een lagere arbeidsmarktparticipatie, wat op de lange termijn schadelijk kan zijn voor de economie. Een toename van het aantal bijstandsgerechtigden kan verder leiden tot negatieve percepties en stigmatisering van degenen die bijstand ontvangen, wat hun integratie in de samenleving en arbeidsmarkt kan bemoeilijken. De SER wil hierbij benadrukken dat kernprincipe van bijstandsprogramma's is om bijstandsgerechtigden te helpen zelfstandig te worden en weer deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Minder strikte voorwaarden kunnen deze doelstelling ondermijnen door de prikkels om werk te zoeken te verzwakken. Dit kan resulteren in een langdurige afhankelijkheid van bijstand, wat niet alleen economisch onhoudbaar is, maar ook de sociale en productieve economische integratie van bijstandsgerechtigden belemmert.

De SER acht het van eminent belang dat vorengenoemde aandachtspunten zorgvuldig worden overwogen bij de besluitvorming over de voorgestelde wijzigingen. De raad dringt er bij de indieners ernstig op aan om met het vorenstaande rekening te houden.

Verder wil de SER de aandacht erop vestigen dat de voorgestelde wijzigingen in de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 aan de Minister van SOAW de bevoegdheid geven om de bijstandsnormen aan te passen op basis van de financiële situatie van het land. Hoewel de raad zich hierover niet heeft uitgelaten in de voorgaande sectie 'juridische aandachtspunten', wil hij wel benadrukken dat deze bevoegdheid belangrijke implicaties heeft voor zowel de uitvoerbaarheid van de bijstandsverlening als de financiële stabiliteit van het land.

De met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel beoogde wijzigingen stellen de Minister van SOAW in staat om de hoogte van de bijstandsuitkeringen te herzien en aan te passen. Dit betekent dat de minister proactief kan reageren op veranderingen in de economische omstandigheden van Curaçao. De minister moet bij de aanpassing van de bijstandsnormen bijgevolg rekening houden met verschillende economische indicatoren, zoals inflatie, werkloosheidscijfers en de algemene begrotingssituatie van het land. Als de kosten van levensonderhoud stijgen door inflatie, kan de minister besluiten de bijstandsnormen te verhogen om ervoor te zorgen dat bijstandsontvangers voldoende middelen hebben om in hun basisbehoeften te voorzien. In tijden van hoge werkloosheid kan de minister de bijstandsnormen aanpassen om meer mensen te ondersteunen die hun baan hebben verloren en financiële steun nodig hebben. De financiële gezondheid

van de overheid speelt in deze context een wezenlijke rol. Als de begrotingssituatie verslechtert, kan de minister genoodzaakt zijn om de bijstandsnormen te verlagen of bevriezen om de financiële stabiliteit van het land te waarborgen.

Naar het oordeel van de SER leidt de mogelijkheid om de bijstandsnormen aan te passen ertoe dat het bijstandssysteem flexibeler en responsiever wordt. Dit zorgt ervoor dat de steun die aan bijstandsontvangers wordt verleend, beter aansluit bij de actuele economische omstandigheden. Het aanpassingsmechanisme stelt de minister in staat een balans te vinden tussen het bieden van adequate hulp aan on- en minvermogenden en het handhaven van de financiële duurzaamheid van het bijstandsprogramma. De aanpassingen moeten echter plaatsvinden binnen het kader van de wet en op basis van vastgestelde richtlijnen en criteria. Dit voorkomt willekeur en zorgt voor transparantie en verantwoording in de besluitvorming. De minister dient regelmatig te rapporteren over de aanpassingen van de bijstandsnormen en de onderliggende economische redenen. Dit bevordert transparantie en stelt de Staten van Curaçao in staat om effectief toezicht te houden op het beleid van de minister.

De Minister van SOAW krijgt weliswaar een belangrijke bevoegdheid toebedeeld krachtens het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Tegelijkertijd vereist deze bevoegdheid een zorgvuldige balans tussen het bieden van adequate hulp en het waarborgen van de financiële duurzaamheid, ondersteund door een robuust juridisch kader en transparante verantwoording.

De SER concludeert, in het verlengde van het voorgaande, dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel niet beantwoordt aan de eisen van robuuste regelgeving en transparante verantwoording. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende overwegingen die reeds in dit advies aan de orde zijn gesteld.

- Het voorstel bevat geen gedetailleerde financiële analyse die inzicht geeft in de kosten en baten van de voorgestelde wijzigingen. Zonder een dergelijke doorrekening is het vrijwel onmogelijk om de financiële duurzaamheid van het bijstandsprogramma te waarborgen. Het ontbreken van deze informatie kan leiden tot onverwachte budgettaire tekorten die de financiële stabiliteit van het land in gevaar kunnen brengen.
- De tekst van het initiatiefwetsvoorstel mist specifieke juridische bepalingen die nodig zijn om de voorgestelde wijzigingen effectief te implementeren. Dit kan leiden tot interpretatieproblemen en inconsistenties in de uitvoering, wat op zijn beurt de rechtszekerheid voor bijstandsaanvragers kan ondermijnen.
- Transparante verantwoording is van eminent belang om het vertrouwen van het publiek en andere belanghebbenden te behouden. Het voorstel biedt echter onvoldoende mechanismen voor monitoring en rapportage van de impact van de wijzigingen. Dit gebrek aan transparantie kan leiden tot een verminderde controle en verantwoording van de overheidsuitgaven en beleidsresultaten.

3. Conclusie

Zoals reeds opgemerkt heeft het voorliggende initiatiefwetsvoorstel, naar het oordeel van de SER, de intentie om de bijstandsverlening te versoepelen en beter af te stemmen op de behoeften van de bevolking. Echter, om de effectiviteit en duurzaamheid van deze veranderingen te kunnen waarborgen, beveelt de SER aan dat de volgende stappen worden ondernomen:

1. Er dient primair een uitgebreide financiële doorrekening te worden gemaakt door zowel interne als externe deskundigen. Dit moet inzicht bieden in de kosten, baten en de budgettaire impact van de voorgestelde wijzigingen.
2. De juridische bepalingen in het initiatiefwetsvoorstel alsmede de toelichting in de bijbehorende MvT dienen te worden aangescherpt en verduidelijkt om interpretatieproblemen te voorkomen. Dit kan door middel van gedetailleerde wetsteksten en aanvullende richtlijnen die duidelijk aangeven hoe de wijzigingen moeten worden geïmplementeerd.
3. Er moeten duidelijke mechanismen voor monitoring en rapportage worden ingebouwd. Dit omvat regelmatige evaluaties van de impact van de wijzigingen en transparante verslaglegging aan de Staten en het brede publiek.

Door deze stappen te volgen, kan het initiatiefwetsvoorstel worden versterkt om zowel de doelstellingen van betere bijstandsverlening als de noodzaak van financiële duurzaamheid en juridische robuustheid te bereiken. De SER geeft de indieners verder in welwillende overweging om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in deelrapport 4 'Sociale Zekerheid Curaçao – Haalbaarheid en Implementatie', zoals in een eerdere paragraaf aangehaald, nauwkeurig te bestuderen en hierover in overleg te treden met de Minister van SOAW.

Het onderzoeksrapport komt tot bepaalde voorstellen en aanbevelingen, zoals het voorstel voor een gefaseerde en verantwoorde verhoging van de bijstandsuitkering, gespreid over een periode van vijf jaar. Dit brengt volgens het rapport per saldo NAF 14 miljoen aan extra jaarlijkse kosten met zich mee, wat betaalbaar wordt geacht, met nauwelijks extra lasten voor werkgevers. Een belangrijke aanbeveling in het onderzoeksrapport betreft de uitvoering en handhaving, waarbij het nut en de noodzaak worden benadrukt van een substantiële verbetering van de uitvoering en handhaving van de bijstand, inclusief automatiseringsprojecten, versterking van de administratieve organisatie en een robuust controlesysteem om misbruik te voorkomen.

Daarnaast wordt in het deelrapport voorgesteld een nieuwe landsverordening voor de bijstand te overwegen, die de structuur vereenvoudigt en een duidelijk onderscheid maakt tussen algemene bijstand, toeslagen en bijzondere bijstand. De SER is zich er terdege van bewust dat dit extra wetgevingscapaciteit vereist, maar onderschrijft de gedachte achter dit voorstel vanuit het perspectief van modernisering van de huidige wetgeving.

De SER benadrukt hierbij dat het bevorderen van zelfvoorzienendheid essentieel is voor zowel de vermindering van afhankelijkheid van sociale voorzieningen als de versterking van persoonlijke waardigheid en economische participatie. Dit draagt bij aan een efficiëntere inzet van overheidsmiddelen en versterkt de financiële duurzaamheid van het bijstandsstelsel, wat uiteindelijk leidt tot bredere sociaaleconomische stabiliteit en vooruitgang voor Curaçao.

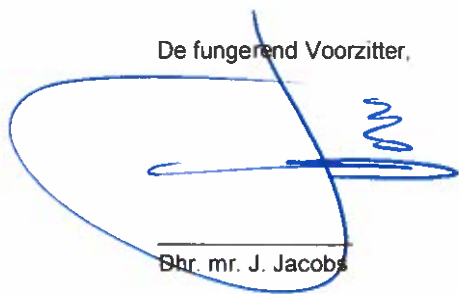
In lijn met deze visie ziet de SER de conclusies, bevindingen en aanbevelingen in het hierboven genoemde deelrapport als een verantwoorde eerste stap voor een gefaseerde en sociaal verantwoorde aanpak van de bijstandshervormingen op Curaçao. Deze aanpak moet niet alleen financieel haalbaar zijn, maar ook maatschappelijke acceptatie genieten. De indieners zouden er volgens de SER goed aan doen om de relevante elementen uit dit deelrapport, die in lijn zijn met de doelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel, in overweging te nemen.

De SER dringt er bij de indieners, tot slot, met klem op aan om de in dit advies gedane aanbevelingen in overweging te nemen bij de verdere uitwerking van de conceptwetgeving. Het opvolgen van deze aanbevelingen is niet alleen van belang voor het verbeteren van de effectiviteit van de wetgeving, maar ook voor het waarborgen van de juridische robuustheid en de financiële duurzaamheid ervan. De SER verwacht dat de indieners bij het formuleren van de uiteindelijke wetgeving strikt de procedurele regels en vereisten in

acht nemen, zoals voorgeschreven in de toepasselijke circulaire²³, om een solide en goed onderbouwd wetgevingsproduct te garanderen. Alleen door deze aanpak kan het beoogde wetgevingsdoel op een verantwoorde en effectieve manier worden bereikt.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr/ds. R.J. Henriquez

²³ Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving, 31 juli 2013, No. 2011/39851.