

Aan de voorzitter van de Staten
De heer Fergino Brownbill
Wilhelminaplein n° 4
Alhier



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 11 juli 2025

Ref.nr.: 068/2025-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening inzake de belastingheffing van onroerende zaken (Landsverordening onroerendaakbelasting 2014)

Geachte heer Brownbill,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 13 december 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende wijziging van de Landsverordening van de 16^{de} mei 2013 houdende regels inzake de belastingheffing van onroerende zaken (Landsverordening onroerendaakbelasting 2014, P.B. 2013 no. 54), zittingsjaar 2024-2025-234, ref. nr. 096/2024-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 MAN 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). 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 buitengewone plenaire voorbereidende vergaderingen van de SER van respectievelijk 20 en 27 juni 2025 en vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 4 juli 2025.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting verwijzen wij u korthedshalve naar bijgevoegd 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



**Advies betreffende de
initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de
Landsverordening inzake de belastingheffing van
onroerende zaken (Landsverordening
onroerendezaakbelasting 2014)**

UITGEBRACHT AAN HET PARLEMENT

JULI 2025

REF.NR. 068/2025-SER



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 Achtergrond adviesverzoek	4
1.2 Korte uitleg over het wettelijke kader en het belang van de OZB	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Analyse van het voorstel tot herziening van het OZB-stelsel	8
2.1 Beschrijving van de voorgestelde wijzigingen	8
2.2 Beoordeling initiatiefontwerp op doeltreffendheid en doelmatigheid	12
3. Sociaaleconomische impactanalyse	15
3.1 Effect op woningmarkt	15
3.2 Ontwikkelingen in de bouw en verkoop van onroerend goed	22
3.3 Effect op huishoudens en doelgroepen	26
3.4 Effect op overheidsfinanciën	28
3.5 Internationale reflectie op hervorming OZB en afschaffing afvalstoffenheffing	35
4. Advies van de SER	40
5. Conclusie	43

Advies zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire SER-vergadering op vrijdag 4 juli 2025 inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening van de 16de mei 2013 houdende regels inzake de belastingheffing van onroerende zaken (Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014, P.B. 2013 no. 54), zittingsjaar 2024–2025–234.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Raad heeft op 13 december 2024 een adviesverzoek ontvangen inzake het initiatiefontwerp tot wijziging van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014 (P.B. 2013, no. 54). Het voorliggende initiatiefvoorstel beoogt een vereenvoudiging van het heffingstelsel en een verlichting van de belastingdruk via aanpassingen in de tariefstructuur, de vrijstellingsdrempel en de administratieve verwerking;
- De indieners positioneren het voorstel als onderdeel van een bredere fiscale herstructureringsagenda, gericht op lastenverlichting en versterking van de uitvoeringspraktijk. De SER merkt echter op dat deze strategische onderbouwing slechts gedeeltelijk is uitgewerkt en onvoldoende wordt ondersteund door empirische onderbouwing of beleidsanalyses. De beoogde lastenverlichting concentreert zich op bestaande vastgoedeigenaren, zonder directe doorwerking naar woningzoekenden, bredere sociale groepen of woningproductie. Tevens ontbreekt een uitgewerkt plan voor structurele versterking van de uitvoering. De SER acht het daarom wenselijk dat het fiscale beleid nadrukkelijker wordt gekoppeld aan stimulerend woningbouwbeleid;
- Hoewel de SER het streven naar modernisering van het OZB-stelsel onderschrijft, acht de Raad het initiatiefontwerp in de huidige vorm beleidsmatig onvoldragen, technisch onvolledig en financieel risicovol. Belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardige, uitvoerbare en maatschappelijk gedragen hervorming blijven onderbelicht of ontbreken geheel. Onder de huidige tekortkomingen in het beleids- en uitvoeringskader wordt bovendien gerekend op een geraamde derving van ruim 15 miljoen Cg (XCG) per jaar aan overheidsinkomsten – een bedrag dat naar verwachting nog hoger zou uitvallen bij een structureel beter functionerend stelsel. Deze inkomsterugval komt bovenop bestaande druk op de begroting en zal, bij ongewijzigd beleid, noodzakelijkerwijs leiden tot bezuinigingen of herprioritering op sociaal-maatschappelijke uitgaven;
- De voorgestelde maatregelen zijn niet ingebed in een overkoepelend volkshuisvestings-, grond- of sociaal beleid. Er is geen aansluiting met andere relevante instrumenten zoals huurregulering, bouwsubsidies of erfpachtregelingen. Hierdoor ontbreekt samenhang en verliest het voorstel aan sturingskracht en legitimiteit. De SER acht het noodzakelijk dat de voorgestelde heffingsstructuur niet slechts technisch wordt aangepast, maar fundamenteel wordt heroverwogen. Dit vereist een integrale herziening van het OZB-stelsel waarin proportionaliteit, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid als centrale beginselen zijn verankerd;
- De beleidsmatige onderbouwing van het initiatiefwetsvoorstel, zoals gepresenteerd aan de Raad, steunt in overwegende mate op verouderde gegevens, vanwege een gebrek aan recente en relevante beleidsinformatie inzake inkomens- en vermogensgroepen. Dit belemmert een zorgvuldige beoordeling van de rechtvaardigheid, doelmatigheid en financiële draagkracht van het voorgestelde stelsel. De Raad adviseert het verrichten van diepgaande verdelingstoetsen en impactanalyses, onder meer gericht op draagkracht, betaalbaarheid, belastingmoraal en macro-economische consequenties van het voorstel. Beleidsvorming dient gebaseerd te zijn op actuele en representatieve data;
- De SER wijst voorts op hardnekkige knelpunten zoals incomplete objectgegevens en verouderde basisregistraties, die de uitvoerbaarheid van de OZB ernstig belemmeren. Verdere digitalisering, procesautomatisering en integratie van gegevensbronnen – waaronder relatiebeheersystemen van de Belastingdienst, Kadasterinformatie, Aqualectra en het Centraal Bureau voor de Statistiek – zijn daarom noodzakelijke randvoorwaarden voor een moderne, transparante en doelmatige uitvoering. De Raad acht het essentieel dat de koppeling met het Kadaster wordt ondersteund door een wettelijk verankerde

en transparant uitgewerkte taxatiemethodiek, met expliciete vastlegging van de herwaarderingsfrequentie. Daarnaast is een robuuste IT-infrastructuur bij de Belastingdienst vereist voor de consistente verwerking van aanslagen, bezwaarafhandeling en invordering;

- Verder onderstreept de SER het belang van juridische borging van datagebruik, bescherming van persoonsgegevens en heldere regelgeving omtrent de status, betrouwbaarheid en aanvechtbaarheid van geautomatiseerde waarderings;
- De voorgestelde systematiek maakt geen onderscheid naar woon- of gebruiksfunctie, zoals het verschil tussen hoofdverblijf, tweede woning, verhuur of leegstand. De SER acht het wenselijk om gerichte tariefdifferentiatie te overwegen op basis van deze kenmerken, mede met het oog op beleidsdoelen rond betaalbaarheid, doelmatig ruimtegebruik en duurzaamheid. Differentiatie naar eigendomsstructuur en energieprestatie kan daarbij bijdragen aan een meer rechtvaardige verdeling van de belastingdruk en tegelijk prikkels bieden voor duurzaam en maatschappelijk verantwoord gebruik van vastgoed. De SER adviseert het invoeren van tariefdifferentiatie op basis van gebruik (hoofdverblijf versus tweede woning), eigendomsvorm en energieprestatie. Dergelijke verfijning vergroot de effectiviteit van het OZB-instrumentarium als beleidsmatig sturingsmechanisme en bevordert rechtvaardigheid;
- De huidige uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst schiet in deze context tekort. De SER acht het onverantwoord om vergaande fiscale wijzigingen door te voeren zonder eerst structurele versterking van de uitvoeringscapaciteit te realiseren. Investerings in digitale infrastructuur, vastgoedwaardering, interdepartementale gegevensdeling en rechtsbescherming zijn onontbeerlijk. Verouderde vastgoedregistraties, gebrekkige digitale infrastructuur en personele beperkingen bij de Belastingdienst maken een effectieve uitvoering op korte termijn niet haalbaar. De SER acht het dringend noodzakelijk om te investeren in digitalisering, waarderingscapaciteit en gegevensuitwisseling;
- De SER wijst erop dat de in de toelichting opgenomen vier scenario's — het huidige stelsel, het initiatiefontwerp, een model met enkelvoudig vast tarief en de progressieve IMF-variant — op zichzelf een nuttig beleidsmatig en uitvoeringstechnisch referentiekader bieden, maar elk gepaard gaan met aanzienlijke maatschappelijke, juridische en organisatorische implicaties. De Raad benadrukt dat het ontbreken van een actueel en volledig onroerend zaakregister, een transparant en geborgd waarderingssysteem, alsmede een robuuste inningsinfrastructuur, de realiteitswaarde van de scenario's aanzienlijk beperkt. In de huidige constellatie zijn de gepresenteerde opbrengstprojecties daarmee hoogst onzeker en kwetsbaar voor overschatting. Cruciale elementen zoals de belastingcapaciteit van belastingplichtigen, differentiatie naar gebruiksfunctie en eigendomstype, en administratieve uitvoeringskosten zijn niet verdisconteerd, maar dienen nadrukkelijk onderdeel te zijn van de scenariobeoordeling;
- De SER acht het verder onwenselijk om buitenlandse voorbeelden van regulering tegen leegstand en speculatief bezit — zoals eigendomsrestricties of leegstandstaksen uit Spanje, Canada of Zwitserland — als blauwdruk te hanteren voor Curaçao. De kleinschalige woningmarkt, de afhankelijkheid van buitenlands kapitaal, het belang van toeristische investeringen en het ontbreken van adequate handhavingcapaciteit maken één-op-één toepassing beleidsmatig onverantwoord. Zonder samenhangend kader voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en fiscale sturing riskeren stringente maatregelen averechts te werken op bouwinitiatieven, werkgelegenheid en deviezeninstroom. De Raad pleit daarom voor een genuanceerd en stapsgewijs reguleringsbeleid, waarin complementaire stimulansen centraal staan en de lokale context leidend is voor beleidsontwerp en uitvoering;
- De voorgestelde drempelvrijstelling van 300 Cg (XCG) heeft naar schatting tot gevolg dat circa 27% van alle onroerende zaken buiten de belastingheffing valt. Hoewel de maatregel begrijpelijk is vanuit sociale overwegingen en enige verlichting biedt voor huishoudens met beperkte vermogenspositie, wijst de SER op de nadelige structurele effecten. Een verhoging van de vrijstelling tot 40%-60% leidt tot een aanzienlijke verschraving van de belastinggrondslag, tast de horizontale draagkrachtgelijkheid aan en verlegt de lasten in toenemende mate naar midden- en hogere vermogensgroepen. Dit kan de

belastingmoraal onder druk zetten, vooral indien de herverdeling als disproportioneel wordt ervaren. Bovendien reduceert de maatregel de veerkracht van het stelsel bij toekomstige economische schokken, doordat een substantieel deel van het vastgoedbestand structureel aan de heffing wordt onttrokken. De Raad acht het noodzakelijk om de vrijstellingsstructuur fundamenteel te revalueren in samenhang met het tariefontwerp, de waarderingsmethodiek en het sociale vangnet, met oog voor rechtvaardigheid, budgettaire houdbaarheid en uitvoeringskosten.

- De SER constateert voorts dat het voorliggende initiatiefvoorstel onvoldoende is ingebed in bredere fiscale en beleidsmatige hervormingsagenda's, zoals die inzake de ABB of invoering van een BTW-stelsel, de toeristenheffing en herziening van subsidiekaders. De Raad acht het essentieel dat hervormingen als deze worden ingebed in een concreet beleidsprogramma met heldere resultaatdoelen, robuuste monitoringmechanismen en expliciete afstemming met voorgenomen stelselhervormingen gericht op belastingmixoptimalisatie. Fiscale hervormingen mogen volgens de Raad niet geïsoleerd worden benaderd, maar dienen te worden geplaatst binnen een bredere, samenhangende strategie voor duurzame overheidsfinanciën, een evenwichtige belastingmix en het realiseren van sociaaleconomische doelstellingen. In dat licht moet de OZB worden beschouwd als onderdeel van een geïntegreerde aanpak, waarbij wetgeving expliciet wordt gekoppeld aan een nationale visie op volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Slechts binnen een dergelijk programmatisch en beleidsmatig afgestemd kader kan fiscale sturing doelgericht, samenhangend en effectief worden ingezet;
- De SER merkt op dat de specifieke gevolgen voor jongeren, erfgenamen met beperkte liquiditeitspositie, en de lokale werkgelegenheid in de bouwsector in het voorstel niet zijn meegenomen of geadresseerd. Ook de rol van diaspora-huishoudens en kapitaalstructuren blijft onderbelicht. De Raad adviseert aanvullende sociaaleconomische analyses om ongewenste neveneffecten te voorkomen;
- Beleidsalternatieven louter afwegen op basis van hun budgettaire uitkomst — zonder structurele analyse van draagkracht, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en consistentie — acht de SER methodologisch ontoereikend. De Raad wijst erop dat de vergelijking tussen de scenario's ten onrechte beleidsruimte suggereert, terwijl fundamentele randvoorwaarden zoals volledige compliance, stabiele waarderingsgrondslagen en actuele datasets niet zijn ingevuld. De SER roept dan ook op tot een herijking van de scenario-analyse, waarbij gebruik wordt gemaakt van actuele marktdata, betrouwbare waarderingsystemen en integraal doorgevoerde verdelingstoetsen. De SER acht het niet wenselijk om het voorliggende initiatiefwetsvoorstel noch de technische aanbevelingen van het IMF onverkort als uitgangspunt te hanteren. Geen van beide benaderingen biedt voldoende garantie voor een lokaal passende, sociaal rechtvaardige en uitvoerbare hervorming. De Raad pleit voor een autonome beleidsmatige herijking, afgestemd op de specifieke context en prioriteiten van Curaçao. De afschaffing van de afvalstoffenheffing is daarnaast beleidsmatig onvoldoende onderbouwd. De effecten op eilandelijke dienstverlening, milieubeleid en budgettaire dekking zijn niet geanalyseerd, hetgeen afbreuk doet aan de robuustheid van het IMF-voorstel;
- De SER onderschrijft het belang van een stabiele en voorspelbare belastingbasis, maar wijst erop dat ook de OZB gepaard gaat met aanzienlijke uitvoeringsrisico's, waaronder niet-invoering, waarderingsgeschillen, bezwaarprocedures en beperkte databeschikbaarheid. De toelichting op het voorstel gaat aan deze risico's voorbij. Voor een evenwichtige herstructurering van de belastingmix is een integrale analyse vereist van kostenefficiëntie, inningsrendement en uitvoerbaarheid. De veronderstelling dat verlaging van de overdrachtsbelasting renovatie en herontwikkeling stimuleert wordt niet gestaafd met empirisch bewijs, noch onderbouwd met literatuur waaruit een causaal verband blijkt tussen belastingdruk en vastgoedinvesteringen;
- De SER benadrukt, tot slot, de noodzaak tot modernisering van het OZB-stelsel, maar acht het voorliggende initiatiefontwerp in zijn huidige vorm niet in overeenstemming met de beginselen van fiscale rechtvaardigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. De Raad adviseert dan ook terughoudendheid bij verdere parlementaire behandeling en roept op tot een grondige herziening binnen een samenhangende beleids- en uitvoeringsstrategie.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond adviesverzoek

Op 13 december 2024 heeft de Voorzitter van de Staten de Sociaal-Economische Raad (hierna: 'SER' of 'de Raad') formeel verzocht om advies uit te brengen over een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014 (Landsverordening onroerendezaakbelasting 2014 P.B. 2013, no. 54) (hierna: 'Lv OZB'). Deze initiatiefontwerplandsverordening, die ingebracht is door de leden van de MAN-fractie in de Staten krachtens artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (P.B. 2010, no. 86), beoogt wijzigingen aan te brengen in het bestaande belastingregime voor onroerende zaken. Het verzoek tot advisering vloeit voort uit artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (P.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is bepaald dat wetsvoorstellen met sociaaleconomische implicaties ter advisering aan de SER kunnen worden voorgelegd. De aanleiding voor het initiatief ligt in de wens van de indieners om het bestaande stelsel van onroerendezaakbelasting (hierna: 'OZB') aan te passen, mede in het licht van de actuele sociaaleconomische, fiscale en maatschappelijke ontwikkelingen.

Onderhavige adviesaanvraag vindt plaats tegen de achtergrond van eerdere aanpassingen van de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Lv OZB¹, zoals die in 2016 door de regering werden voorgesteld en waarin lastenverlichting en uitvoeringsefficiëntie centraal stonden. Daarnaast speelt de voortdurende discussie over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van betaalbare huisvesting en het functioneren van de woningmarkt een rol in de bredere maatschappelijke context waarin deze wijziging moet worden beoordeeld.

Dit advies beoogt helderheid te verschaffen over de sociaaleconomische gevolgen van het initiatiefontwerp voor verschillende groepen in de samenleving, waaronder huishoudens, vastgoedbezitters, investeerders en de overheid. Om dit doel te bereiken, biedt het advies een analyse van de inhoud en de beoogde doelstellingen van het voorstel. Daarbij wordt ingegaan op de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen, de maatschappelijke en financiële impact, en de mate waarin het voorstel aansluit bij de principes van rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid. Ook wordt onderzocht of en in hoeverre het voorstel bijdraagt aan bredere beleidsdoelen op het gebied van beschikbaarheid en toegankelijkheid van betaalbare huisvesting, fiscale rechtvaardigheid en sociaaleconomische ontwikkeling. Tegelijkertijd biedt het voorliggende advies aanbevelingen met als doel de kwaliteit van de initiatiefontwerplandsverordening te verbeteren en te zorgen voor een evenwichtige belangenafweging. Op die manier wordt getracht een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het wetgevingsproces en aan de kwaliteit van het sociaaleconomisch beleid van Curaçao.

De SER acht het wenselijk om aan het begin van dit advies een procedurele kanttekening te plaatsen bij de kwaliteit van het ontvangen adviesverzoek. Hoewel het verzoek, in procedurele zin, correct is ingediend, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER, constateert de Raad dat de begeleidende documentatie – in het bijzonder de aanbiedingsbrief en de memorie van toelichting (hierna: MvT) – onvolledig, inconsistent en op onderdelen onduidelijk is. Hoewel de begeleidende aanbiedingsbrief en de MvT geen nadere inhoudelijke toelichting bieden op de voorgestelde wijzigingen, blijkt uit het adviesverzoek dat de indieners impliciet zich bewust zijn van de mogelijke implicaties voor onder meer de woningmarkt, de belastingdruk en de overheidsinkomsten. In dat licht wordt het oordeel van de SER van waarde geacht, alvorens tot verdere behandeling of aanpassing van het initiatiefontwerp over te gaan. Daarnaast wordt de relatie tussen het beleidsdoel (lastenverlichting en vereenvoudiging) en het gekozen instrumentarium (aanpassing van de OZB) niet in afdoende mate gemotiveerd. Ook bevat de aanbiedingsbrief geen overzicht van eerder gevoerd overleg met de betrokken uitvoeringsinstanties en of relevante maatschappelijke stakeholders, hetgeen de transparantie van het beleidsproces beperkt en ook het draagvlak voor de beoogde wijziging.

De Raad benadrukt het belang van een zorgvuldige, coherente en degelijk onderbouwde dossiervorming bij het initiëren van (initiatief)wetgeving met relevante sociaaleconomische implicaties. Een heldere en volledige toelichting vormt een noodzakelijke randvoorwaarde voor een gefundeerde advisering en draagt bij aan de

¹ Zaaknummer 2016/017997, ref. nr. 0 47/2016-SER.

kwaliteit van het wetgevingsproces en het democratische debat in de Staten. De SER beveelt aan om in toekomstige trajecten voorafgaand aan indiening de adviesverzoeken te onderwerpen aan een interne kwaliteitscontrole op juridische en (wetgevings)technische consistentie, waaronder een sluitende cijfermatige onderbouwing van beleidsvoorstellen met vermelding van de herkomst van de data, een expliciete beleidsdoelredenering volgens de 'beleidsbegrotingslogica' en een heldere afbakening van alternatieven en keuzemotivering. Deze elementen zijn naast essentiële vormvereisten, noodzakelijke waarborgen voor de uitvoerbaarheid, democratische legitimatie en institutionele transparantie van het voorgestelde beleid.

1.2 Korte uitleg over het wettelijke kader en het belang van de OZB

Sinds 1 januari 2014 is op Curaçao de Lv OZB van kracht, die de verouderde Grondbelastingverordening uit 1908 (P.B. 1908, no. 27) verving. Deze modernisering van het OZB-stelsel beoogde niet slechts een aanpassing aan de gewijzigde staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010, maar ook een actualisering van de fiscale uitvoeringspraktijk en een versterking van de financiële fundamenten van het Land.

Kern van de hervorming vormde de introductie van een op economische waarde gebaseerde waarderingsgrondslag en ook een progressieve tariefstructuur. De belastingplicht rust op degene die op 1 januari van het belastingjaar het genot van een onroerende zaak heeft – door eigendom, bezit of beperkt recht – met inbegrip van zowel bebouwde als onbebouwde eigendommen. De Lv OZB voorziet tevens in diverse vrijstellingen, waaronder voor overheidsbezit, religieuze en educatieve instellingen zonder winstoogmerk, natuurgebieden die publiekelijk toegankelijk zijn, en sportfaciliteiten.

In 2016 werd een wetwijziging voorgesteld, onder meer ter verruiming van betalingstermijnen en ter invoering van drempelbedragen waaronder geen aanslag meer wordt opgelegd (onder 300 Cg (XCG) voor bebouwd en 100 Cg (XCG) voor onbebouwd). In het SER-advies, dat indertijd werd uitgebracht (met kenmerk 127/2016-SER) werden echter kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van dergelijke maatregelen als bouwimpuls; de Raad kwalificeerde het wijzigingsvoorstel als een marginaal voordeel zonder significant stimulerend effect op de bouwsector. Uiteindelijk werd de wetwijziging herijkt met het oog op administratieve vereenvoudiging en lastenverlichting voor huishoudens met een bescheiden draagkracht.

De OZB is niet louter een inkomstenbron – zij het een substantiële – voor de landskas, maar fungeert ook als beleidsinstrument met potentieel richtinggevend invloed op woningbouw, ruimtelijke ordening en vastgoedontwikkeling. De economische relevantie blijkt mede uit de bijdrage aan de belastingopbrengsten (84 mln in 2023²). In 2020 is voor het tijdvak 2019-2023 een tariefsverlaging aangekondigd; deze verlaging is echter nooit officieel ingevoerd. Het tarief is gelijk gebleven sinds de invoering van de OZB in 2014³. Niettemin blijft het OZB-stelsel gebaat bij voortdurende evaluatie, mede in het licht van uitvoeringscapaciteit, rechtvaardigheid en responsiviteit op de veranderende sociaaleconomische dynamiek. Structurele herijking – bijvoorbeeld met het oog op leegstandsbestrijding of differentiatie naar gebruiksfunctie – dient in die zin integraal deel uit te maken van een bredere visie op volkshuisvesting en stedelijke ontwikkeling. In 2024 zijn er 40.052 OZB-aanslagen opgelegd. Daartegenover staan 1.077 bezwaarschriften die in datzelfde jaar zijn ontvangen. Dit impliceert een bezwaarratio van circa 2,7%, hetgeen in absolute zin relatief beperkt lijkt, maar voor een enkel belastingmiddel als de OZB substantieel is – zeker in vergelijking met de administratieve complexiteit die dergelijke bezwaren doorgaans met zich meebrengen. De werkvoorraad bezwaarschriften (inclusief OZB) bedroeg eind 2024 nog 4.587 stuks, waarvan 3.156 ouder dan zes maanden. Dit wijst op een structurele vertraging in de afhandeling en bevestigt de druk op de juridische capaciteit bij de belastingdienst⁴.

Zowel in de TADAT-evaluatie van 2024⁵ als in het jaarverslag van de Belastingdienst wordt gesignaleerd dat de systematische actualisatie van taxatiewaarden onregelmatig plaatsvindt. Daarbij is de transparantie van

² Jaarverslag Belastingdienst 2023.

³ [ozb.belastingdienst.cw](https://www.ozb.belastingdienst.cw), Lv OZB 2014 (P.B. 2013, no. 52), Landsverordening belastingmaatregelen 2019 (P.B. 2019, no. 55).

⁴ Management rapportage Q1-Q4 2024.

⁵ TADAT-rapport 2024: Geraadpleegd op 14 mei 2025 via:

https://www.tadat.org/content/dam/tadat/en/assessments/Curacao_TADAT_PAR_2025.pdf

de waarderingsgrondslagen onvoldoende geborgd. De noodzaak tot voortdurende evaluatie en aanpassing van het stelsel van OZB wordt indringend geïllustreerd door empirische gegevens over de uitvoering. Met name de belastingtechnische prestaties, de belastingmoraal en de juridische afhandeling van geschillen geven aanleiding tot kritische reflectie.

Een tweede, structureel probleem betreft het feit dat een substantieel percentage van de belastingplichtige onroerende zaken niet wordt aangeslagen. Deze schatting is afkomstig uit het Jaarverslag 2023 van de Belastingdienst Curaçao, waarin wordt vermeld dat "een aanzienlijk deel van de belastingplichtigen nog niet in het OZB-bestand is opgenomen" als gevolg van incomplete registratie in de basisadministratie CRIB/OZB. Dit deficit wijst, naar het oordeel van de SER, op significante tekortkomingen in het fiscale bereik van het systeem. De implicaties hiervan zijn verstrekend, brengen aanzienlijke fiscale derving met zich mee en raken fundamentele beginselen zoals rechtsstatelijke gelijkheid. De ongelijke behandeling van belastingplichtigen ondermijnt het draagkrachtbeginsel en tast het vertrouwen in de rechtvaardigheid van het belastingstelsel aan. De gemiste belastingopbrengsten drukken zwaar op de begrotingsruimte van het Land, hetgeen de houdbaarheid van publieke voorzieningen op termijn onder druk zet. De OZB dreigt daarmee haar legitimiteit en effectiviteit te verliezen als beleidsinstrument voor woningmarktsturing en ruimtelijke ordening.

Doorgaans weerspiegelen de ontoereikende actualiteit en volledigheid van de belastingbasis een hardnekkige informatie-asymmetrie tussen burger en overheid, voortkomend uit structurele tekortkomingen in gegevensbeheer, kadastrale koppelingen en digitale informatieverwerking. Deze asymmetrie ondermijnt tevens zowel de rechtsgelijkheid als de uitvoerbaarheid van het OZB-stelsel. De jaren 2022 en 2023 kenden desondanks uitzonderlijk hoge OZB-opbrengsten, mede doordat toen alsnog aanslagen werden opgelegd over de achterstallige belastingjaren 2019 tot en met 2021. Pas recent is gestart met het actualiseren van belangrijke gegevens: een nieuwe serie luchtfoto's wordt vervaardigd (ter vervanging van beelden uit 2018) om bebouwing en bijbouw vanaf 2018 in kaart te brengen, percelen die als onbebouwd zijn geregistreerd worden fysiek geïnspecteerd en repertoria van notarissen worden maandelijks verwerkt. Een vergelijking met het Kadaster heeft bovendien ruim 4.000 onroerende zaken blootgelegd die tot op heden geheel aan de heffing zijn ontsnapt. Deze bevindingen bevestigen dat sprake is van een grootschalige achterstand in de registratie, actualisatie en waardering van onroerend goed. Gezien de systematische aard van deze knelpunten is een integrale actualisatie van het OZB-bestand onontbeerlijk. Dit vereist een interdepartementale aanpak, waarin ketensamenwerking met onder andere het Kadaster, het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (VVRP) en het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) centraal staat. Alleen door een combinatie van digitalisering, risico gestuurd toezicht en institutionele versterking kan de OZB haar dubbelfunctie als rechtvaardige belastingheffing én beleidsmatig sturingsmechanisme waarmaken.

Een robuuste werking van de OZB als beleidsinstrument en stabiele inkomstenbron vergt daarom meer dan louter technische verfijning; het vereist periodieke en diepgravende toetsing van de doeltreffendheid, rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid van het stelsel. Daarbij dient bijzondere bestuurlijke aandacht uit te gaan naar de belastingperceptie onder burgers en de institutionele weerbaarheid van het handhavingskader.

1.3 Leeswijzer

Dit adviesrapport is opgebouwd met het oog op een gestructureerde en navolgbare beoordeling van het voorstel tot wijziging van de Lv OZB zoals beoogt met het voorliggende initiatiefontwerp. Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een inhoudelijke analyse van het initiatiefvoorstel. Daarbij wordt ingegaan op de aard en reikwijdte van de voorgestelde aanpassingen in het belastingstelsel, de achterliggende beleidsdoelstellingen – zoals lastenverlichting, stimulering van de bouw en vereenvoudiging van de uitvoering – en de mate van consistentie met bestaande wet- en regelgeving. Ook wordt stilgestaan bij de relatie tussen beleidsdoelstellingen en de voorgestelde instrumenten, alsmede bij de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten voor betrokken partijen. Ter aanvulling wordt het juridisch en bestuurlijk kader besproken, inclusief de consistentie met overige regelgeving en de implicaties voor implementatie en handhaving.

In hoofdstuk 3 volgt een sociaaleconomische impactanalyse, waarin de effecten van de voorgestelde wijziging op onder meer de woningmarkt, de bouw- en verkoopdynamiek, huishoudens, doelgroepen en de overheidsfinanciën worden onderzocht. Deze beoordeling is gebaseerd op beleidsdocumenten, relevante statistische gegevens en een reflectie op recente ontwikkelingen in de vastgoedsector. De SER heeft in dit kader ook een eigen berekening uitgevoerd om de impact van verschillende stelselvarianten te analyseren. Ook wordt expliciet ingegaan op de beoordelingen van het Internationaal Monetair Fonds (hierna: 'IMF'), waarbij bijzondere waarde wordt gehecht aan de toetsing aan internationale fiscale uitgangspunten. De door het IMF aangedragen inzichten op het gebied van opbrengstneutraliteit, doelmatigheid en uitvoerbaarheid vormen een belangrijk ijkpunt binnen de context van een kleinschalig, eilandelijk belastingstelsel.

In hoofdstuk 4 formuleert de SER zijn integrale advies met een algemene beoordeling van het voorstel, aanbevelingen per kernonderdeel en overwegingen ten aanzien van de randvoorwaarden voor een verantwoorde invoering. Het adviesrapport wordt afgesloten met hoofdstuk 5, waarin de SER de belangrijkste bevindingen samenvat en afrondt met een concluderende synthese. Daarbij wordt ingegaan op de kernpunten van het SER-oordeel en de voorwaarden voor een maatschappelijk verantwoorde, uitvoerbare en toekomstbestendige hervorming van het OZB-stelsel.

2. Analyse van het voorstel tot herziening van het OZB-stelsel

2.1 Beschrijving van de voorgestelde wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen van de Lv OZB omvatten een reeks fundamentele aanpassingen die de rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en efficiëntie van de belastingheffing beogen te verbeteren. De wijzigingsvoorstellen concentreren zich rond vier kerncomponenten: (1) de herziening van de tariefstructuur (nieuw artikel 6); (2) de aanpassing van de vaststellingsdrempels voor aanslagen (artikel 7, lid 8); (3) de regeling voor samenvoeging van aanslagen (artikel 7, leden 7 en 9) en (4) de inrichting van de betalingstermijnen, zoals vastgelegd in het nieuw voorgestelde artikel 11a. Deze bepalingen vormen tezamen het normatieve kader voor de beoogde stelselherziening.

De tariefstructuur van de OZB, zoals geregeld in artikel 6 van de Lv OZB, ondergaat met deze voorgestelde wetswijziging een fundamentele herziening. Het betreft een overgang van een relatief eenvoudige driechijvenstructuur naar een meer verfijnde vier-schijvenstructuur met vaste basisbedragen en marginale tarieven. De bestaande wet voorziet in drie progressieve schijven. Elk schijfsegment kent een vaste basisheffing die correspondeert met de belasting over het onderliggende segment, plus een marginaal tarief op het meerdere boven de ondergrens van de betreffende schijf:

Waarde van onroerende zaak (Cg (XCG))	Basisbedrag (Cg (XCG))	Marginaal tarief
Tot 350.000	–	0,4% over volledige waarde
350.001 – 750.000	1.400	0,5% over deel boven 350.000
Boven 750.000	3.400	0,6% over deel boven 750.000

Tabel 1: Huidige tariefstructuur

Deze structuur voorziet in drie schijven: een tarief van 0,4% voor onroerende zaken met een waarde tot 350.000 Cg (XCG), 0,5% voor het deel van de waarde tussen 350.001 Cg (XCG) en 750.000 Cg (XCG), en 0,6% voor het meerdere boven 750.000 Cg (XCG). Dit progressieve karakter, waarbij hogere vastgoedwaarden proportioneel zwaarder worden belast, sluit aan bij het draagkrachtbeginsel en wordt in de fiscale literatuur veelal gekwalificeerd als bevorderlijk voor de stabiliteit van belastingopbrengsten — met name in vergelijking tot heffingen die sterker gevoelig zijn voor economische conjunctuurschommelingen. De grondslag betreft de marktwaarde van het object, welke periodiek — ten minste vijfjaarlijks — wordt geactualiseerd, of eerder bij verbouwingen van meer dan 25.000 Cg (XCG).

Tegen deze achtergrond wordt in het voorliggende initiatiefontwerp de bestaande progressieve structuur nader verfijnd door de invoering van vier tariefschijven, elk met een afzonderlijk verlaagd vast component en bijbehorend marginaal tarief.

Waarde van onroerende zaak (Cg (XCG))	Basisbedrag (Cg (XCG))	Marginaal tarief
Tot 250.000	–	0,2% over volledige waarde
250.001 – 500.000	500	0,3% over deel boven 250.000
500.001 – 750.000	1.500	0,4% over deel boven 500.000
Boven 750.000	3.000	0,5% over deel boven 750.000

Tabel 2: Voorgestelde tariefstructuur (na wijziging)

Het voorliggende voorstel introduceert een gewijzigde, meer gedetailleerde schijvensystematiek voor de heffing van de OZB. Deze structuur is opgebouwd uit vier belastingschijven die elk een vast basisbedrag combineren met een marginaal tarief op het meerdere boven de schijfgrens. De eerste schijf betreft onroerende zaken met een waarde tot 250.000 Cg (XCG). Voor deze groep geldt een marginaal tarief van 0,2% over het gehele bedrag, zonder een vast basisbedrag. De tweede schijf ziet op onroerende zaken met een waarde tussen 250.001 Cg (XCG) en 500.000 Cg (XCG). In deze categorie bedraagt de belasting ten minste 500 Cg (XCG), vermeerderd met 0,3% over het deel van de waarde boven de grens van 250.000 Cg (XCG). Voor waarden tussen 500.001 Cg (XCG) en 750.000 Cg (XCG) geldt een basisbedrag van 1.500 Cg (XCG), vermeerderd met 0,4% over het meerdere boven de grens van 500.000 Cg (XCG). Bij een waarde boven 750.000 Cg (XCG) bedraagt de OZB ten minste 3.000 Cg (XCG), met een aanvullend tarief van 0,5% op het bedrag boven die drempel.

De voorgestelde tariefstructuur sluit op zichzelf aan bij het streven naar een genuanceerde en proportionele verdeling van de belastingdruk, waarbij hogere vermogenscategorieën relatief zwaarder worden aangeslagen. De verlaging van de marginale tarieven in alle schijven — inclusief de hoogste — impliceert echter dat ook hogere vermogenscategorieën in zekere mate profiteren van de lastenverlichting, zij het proportioneel aan hun draagkracht.

Deze generieke benadering is in de MvT niet voorzien van een kaderstellende of doelgroepgerichte onderbouwing, hetgeen wringt met het eerder uitgesproken streven naar versterking van het draagkrachtbeginsel. Een fiscale hervorming die leidt tot derving van publieke middelen vereist een zorgvuldig afgewogen en gedifferentieerd beleidsfundament, zeker in een context van structurele budgettaire krapte en toenemende sociaaleconomische ongelijkheid. Het hanteren van vaste bedragen per tariefschijf draagt bij aan voorspelbaarheid en administratieve eenvoud, maar stelt tegelijkertijd hoge eisen aan de waarderingspraktijk. Een robuuste en transparante methodiek — gebaseerd op actuele marktgegevens — is essentieel om de legitimiteit van het stelsel te waarborgen. Evenzeer is een heldere en eenduidige communicatie richting belastingplichtigen vereist, teneinde rechtszekerheid, nalevingsbereidheid en maatschappelijk draagvlak te versterken. In dit verband verdient het risico op zogenoemde crowding out ook nadere aandacht. Deze term duidt op het verschijnsel dat generieke fiscale lastenverlichting — indien niet gepaard gaande met een evenwichtige herschikking van inkomsten of uitgaven — ten koste kan gaan van de doelmatige inzet van publieke middelen. In een situatie van structurele budgettaire krapte dreigt verdringing van noodzakelijke publieke investeringen en beleidsprioriteiten, zoals op het terrein van onderwijs, sociale zekerheid, infrastructuur of klimaatadaptatie. Een dergelijke verschuiving kan op termijn afbreuk doen aan de weerbaarheid van de overheidsfinanciën en de sociaaleconomische veerkracht van het land als geheel.

In bredere zin wijst de SER tevens op het risico van ongelijke concurrentieverhoudingen binnen de woningmarkt, mede als gevolg van fiscale asymmetrieën. Wanneer particuliere investeerders of projectontwikkelaars relatief minder worden belast in vergelijking met huishoudens met een beperkte draagkracht, kan dit leiden tot verstoringen in de marktordening en een onevenredige druk op schaarse bouwlocaties. Tegelijkertijd brengt de ruimtelijke ontwikkeling van nieuwe woonwijken aanzienlijke publieke kosten met zich mee, onder meer voor infrastructuur, nutsvoorzieningen en ontsluiting. Zonder een gedifferentieerde, kostendekkende benadering van vastgoedbelasting ontstaat het risico dat deze collectieve lasten in ontoereikende mate worden gedragen door degenen die het meeste profijt trekken van waardestijgingen van onroerend goed. Het OZB-instrument zou in beginsel mede kunnen bijdragen aan een evenwichtiger financiering van publieke voorzieningen en ruimtelijke investeringen, mits adequaat ontworpen en geactualiseerd.

Volgens de indieners is het doel van de initiatiefontwerplandsverordening om een lastenverlichting voor alle belastingplichtigen te realiseren. Toch ontbreekt het vooralsnog aan een nadere beleidsmatige rechtvaardiging, onderbouwd met realisatiecijfers, verdelingseffecten of scenarioanalyses. Juist bij fiscale ingrepen met brede maatschappelijke impact verdient het aanbeveling om de onderliggende veronderstellingen expliciet te maken en toetsbaar te onderbouwen. Meer in algemene zin kan worden vastgesteld dat het initiatiefontwerp — ondanks de intentie tot modernisering en vereenvoudiging van de OZB-heffing — op wezenlijke onderdelen tekortschiet in beleidsmatige en juridische onderbouwing. Zowel de herziening van de tariefstructuur als de aanpassing van drempelbedragen en bepalingen over samenvoeging van aanslagen ontberen een empirisch fundament. De afwezigheid van realisatiegegevens, doelgroep analyses en inzicht in budgettaire effecten beperkt de transparantie, consistentie en uitvoerbaarheid van het voorstel. In het licht van de huidige budgettaire en maatschappelijke context acht de SER een onderbouwde, kwantitatieve beleidsafweging onontbeerlijk.

In het initiatiefwetsvoorstel wordt verder beoogd de drempelbedragen waaronder geen OZB-aanslag wordt opgelegd, te differentiëren naar het type onroerende zaak. Volgens het voorstel geldt dat:

- Voor onbebouwde onroerende zaken; geen aanslag wordt opgelegd indien het verschuldigde belastingbedrag minder dan 50 Cg (XCG) bedraagt;
- Voor bebouwde onroerende zaken de drempel op 150 Cg (XCG) wordt gesteld.

Ten eerste constateert de SER dat de in het voorstel gehanteerde terminologie – te weten “ongebouwde” en “gebouwde” onroerende zaken – afwijkt van het in de civielrechtelijke en fiscale doctrine gangbare onderscheid tussen “onbebouwde” en “bebouwde” eigendommen. Deze terminologische incongruentie schept niet alleen begripsverwarring, maar tast tevens de interne consistentie van de wettelijke systematiek aan. De Raad acht het daarom van belang dat de gebruikte bewoordingen in overeenstemming worden gebracht met het vigerende juridische begrippenkader om rechtszekerheid en interpretatieve helderheid te waarborgen. In de MvT wordt gesteld dat als gevolg van de voorgestelde tariefsverlagingen en de invoering van extra schijven in de OZB, het bedrag waarvoor geen belasting verschuldigd is – zoals vastgesteld in artikel 7, achtste lid – dient te worden aangepast. Deze beleidsmatige veronderstelling wordt echter niet onderbouwd met kwantitatieve gegevens over eigendomsverhoudingen, vermogensposities of inkomensstatistieken. Gelet op de afwezigheid van empirisch data – bijvoorbeeld op basis van kadastrale vermogensbestanden of gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – blijft het volstrekt onduidelijk of de maatregel daadwerkelijk ten goede komt aan de beoogde doelgroep. De onderliggende redenering rust daarmee op een niet-gevalideerde aanname, hetgeen vanuit het perspectief van beleidsconsistentie, doelmatigheid en juridische toetsbaarheid als onwenselijk moet worden gekwalificeerd.

De beleidsmatige voorgeschiedenis van de drempelbedragen getuigt bovendien van inconsistentie en onvoldoende gemotiveerd beleid. In 2016 werd reeds, vooruitlopend op formele wetgeving, via een beleidsaanschrijving een drempelbedrag van 300 Cg (XCG) geïntroduceerd voor onbebouwde onroerende zaken, met als expliciete doelstelling het beperken van verlieslatende en administratief belastende aanslagen. In het thans voorliggende initiatiefontwerp wordt daarentegen een structurele verlaging van de drempelbedragen voorgesteld, zonder enige toelichting op de herziene afweging of herijking van beleidsdoelstellingen. Daarmee blijft niet alleen onverklaard waarom wordt afgeweken van eerder vastgesteld uitvoeringsbeleid, maar ontbreken tevens de motieven die een dergelijke beleidswijziging zouden kunnen legitimeren – zoals gewijzigde inzichten in kosteneffectiviteit, herijkte doelstellingen ten aanzien van belastingcapaciteit of overwegingen inzake rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid. In een context waarin belastingdruk, administratieve efficiëntie en maatschappelijke acceptatie nauw samenhangen, is inzicht in de bijbehorende uitvoeringslasten, budgettaire implicaties en effecten op de belastingmoraal niet slechts wenselijk, maar evident noodzakelijk.

De SER acht het dan ook opmerkelijk dat een initiatiefontwerplandsverordening die beoogt de administratieve belasting te verminderen en de efficiëntie van de belastingheffing te verhogen, in feite leidt tot een verhoogd aantal aanslagen door verlaging van de ondergrenzen. Deze keuze staat op gespannen voet met de beginselen van uitvoeringsdoelmatigheid, fiscale rechtvaardigheid en bestuurlijke consistentie. De Raad adviseert met klem om de voorgestelde drempelbedragen te onderbouwen met concrete gegevens – zoals over het aantal verlieslatende aanslagen, de inningseffectiviteit – en om de beleidsmatige overwegingen transparant en verifieerbaar te maken. Bij gebreke daarvan resteert een voorgestelde maatregel die niet alleen bestuurlijk onnavolgbaar is, maar ook juridisch kwetsbaar en maatschappelijk moeilijk uitlegbaar.

Het initiatiefontwerp voorziet voorts in een nadere regulering van de mogelijkheid tot het samenvoegen van meerdere OZB-aanslagen in één aanslagbiljet. In artikel 7, zevende lid, wordt bepaald dat deze vereniging slechts is toegestaan als het uitsluitend gaat om onroerende zaken die alle bebouwd of alle onbebouwd zijn. Dit beoogt te voorkomen dat verschillende typen eigendommen – met onderscheiden drempelbedragen – gezamenlijk worden behandeld, hetgeen kan leiden tot onbedoelde saldering van belastingverplichtingen. De gehanteerde terminologie in zowel de wetsbepaling als de MvT is, naar het oordeel van de SER, echter juridisch niet te volgen. Zoals hierboven reeds opgemerkt, zijn de begrippen “gebouwde” en “ongebouwde” onroerende zaken niet verankerd in de civielrechtelijke en of fiscale doctrine. De SER heeft in het verlengde daarvan gewezen op het belang van consistent gebruik van juridisch correcte begrippen. De gangbare en rechtsgeldige aanduidingen zijn “bebouwde” respectievelijk “onbebouwde” onroerende zaken. De Raad adviseert derhalve om de terminologie in de wetstekst en bijbehorende toelichting op dit punt te corrigeren, teneinde de rechtszekerheid en begripsduidelijkheid te waarborgen.

In het voorgestelde negende lid van artikel 7 wordt voorts bepaald dat, bij toepassing van het zevende lid, de drempelbedragen zoals bedoeld in het achtste lid van toepassing zijn op het totaalbedrag van de samengevoegde aanslagen op naam van dezelfde belastingplichtige. Deze bepaling is functioneel van belang, omdat zij voorkomt dat afzonderlijke – op zichzelf onder de drempel vallende – aanslagen cumulatief

alsnog tot invordering leiden. Niettemin roept de verwijzing naar 'het achtste lid' in deze context juridische onduidelijkheid op, mede omdat uit de MvT niet eenduidig blijkt welke versie of interpretatie van dit artikel lid wordt bedoeld. De SER adviseert daarom om deze verwijzing expliciet en ondubbelzinnig te formuleren en, indien nodig, te voorzien van een nadere toelichting ter voorkoming van interpretatiegeschillen en uitvoeringsproblemen.

Samengevat benadrukt de Raad het belang van duidelijke, juridisch consistente wetgeving en pleit hij voor precisering van de tekst en toelichting, alsmede voor terminologische zuiverheid. Enkel dan kan de beoogde vereenvoudiging daadwerkelijk leiden tot administratieve verlichting zonder afbreuk te doen aan de uitvoerbaarheid en rechtsstatelijkheid.

In respons op maatschappelijke signalen over de beperkte betaalruimte bij directe invordering van de OZB, voorziet het initiatiefwetsvoorstel verder in de invoering van een nieuw artikel 11a in de Lv OZB. Hiermee wordt de invorderingssystematiek gemoderniseerd door het bieden van een wettelijk verankerde gespreide betalingsregeling. Het nieuwe artikel bepaalt dat de OZB voortaan invorderbaar is in vier gelijke kwartaaltermijnen, die telkens vervallen op de laatste dag van het desbetreffende kwartaal. Daarbij geldt dat de eerste termijn niet eerder opeisbaar mag zijn dan één maand na dagtekening van het aanslagbiljet. Deze maatregel beoogt verlichting van de acute liquiditeitsdruk, met name voor huishoudens met beperkte financiële draagkracht, en kan bijdragen aan het verhogen van de betalingsbereidheid en het inningsrendement. Een belangrijke restrictie op deze betalingsfaciliteit vormt de uitzondering in gevallen van verhoogd invorderingsrisico, zoals voorzien in artikel 11, zesde lid onderdeel b, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013/53 (G.T.)). In dergelijke gevallen – waaronder situaties van vastgesteld verhaalsrisico of recidiverende wanbetaling – blijft de mogelijkheid tot onmiddellijke invordering onverkort van kracht. De SER acht de introductie van gespreide betalingstermijnen in beginsel een wenselijke ontwikkeling die de rechtszekerheid en fiscale redelijkheid voor belastingplichtigen versterkt, zonder dat daarbij de invorderingspositie van de overheid in risicovolle gevallen wordt ondermijnd. Wel verdient het aanbeveling om deze maatregel te koppelen aan een adequate capaciteitsinschatting van de Belastingdienst. De toename in administratieve verwerking, monitoring en eventuele handavingsinterventies vergt een zekere mate van robuustheid in de uitvoering. Alleen bij adequate administratieve borging kan deze wijziging feitelijk bijdragen aan zowel compliance als rechtvaardige belastinginning.

De beoogde aanpassing van het belastingstelsel op het terrein van onroerende zaken moet worden gezien in het bredere juridische en bestuurlijke kader van Curaçao. In dit verband zijn de interne consistentie van de voorgestelde wijzigingen in de Lv OZB, de afstemming met aanpalende regelgeving en de aansluiting op internationale standaarden van belang. De kernbepalingen waarop de wijzigingen zijn gebaseerd – de artikelen 6, 7 en het nieuw voorgestelde artikel 11a – zijn reeds verankerd in de huidige Lv OZB. De invoering van een meer verfijnde tariefstructuur (artikel 6) en de herziening van de drempelbedragen en samenvoegingsregels (artikel 7) blijven binnen de systematiek van de bestaande wet. Ook de introductie van betaling in termijnen (artikel 11a) sluit aan bij het bestaande regime, waarin reeds differentiatie in invorderbaarheid mogelijk is op grond van de Algemene landsverordening Landsbelastingen. Juridisch-technisch zijn deze wijzigingen dus inpasbaar binnen de bestaande fiscale infrastructuur⁶. Hoewel de huidige wetwijziging zich beperkt tot de OZB, dient – naar het oordeel van de Raad – de cumulatieve belastingdruk op vastgoedbezit en -transacties in de toekomst integraal te worden beoordeeld. Een eventuele aanpassing van de overdrachtsbelasting, bijvoorbeeld ter compensatie van gewijzigde OZB-tarieven, dient juridisch afzonderlijk te worden geregeld. Daarbij is toetsing vereist aan de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, zoals vastgelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB)⁷.

De structurele verschuiving in belastingopbrengsten van incidentele overdrachtsbelasting naar meer voorspelbare, OZB-inkomsten heeft directe implicaties voor het begrotingsbeheer. In de toelichting wordt gesteld dat deze verschuiving in lijn moet zijn met de Comptabiliteitsverordening (A.B. 2010, no. 87, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2020, no. 112) en met de toezichtcriteria van de Rijksministerraad, zoals vastgelegd in de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Daarbij gelden het borgen van structurele dekking en het

⁶ Landsverordening onroerendezaakbelasting, PB 2013, no. 54, art. 2–5.

⁷ Landsverordening overdrachtsbelasting en jurisprudentie inzake belastingneutraliteit bij grondtransacties.

handhaven van het EMU-saldo als centrale toetsingscriteria⁸. De SER constateert echter dat in het onderliggende initiatiefwetsvoorstel noch in de bijbehorende MvT een expliciete toetsing of analyse is opgenomen waaruit blijkt dat de voorgestelde tariefstructuur en bijbehorende derving (circa 8 miljoen Cg (XCG)) binnen de grenzen van de begrotingsnormen blijft.

Hoewel de Staten uiteindelijk hebben ingestemd met een verlaging van de OZB-tarieven, had het College financieel toezicht (Cft) reeds in 2019 negatief geadviseerd over de destijds voorgestelde herziening van de tarievenstructuur, waarop van uitvoering van de oorspronkelijke plannen is afgezien⁹. In afwachting van een aangepast wetsvoorstel zijn in die tijd geen definitieve aanslagen opgelegd. Deze langdurige beleidsmatige onzekerheid heeft geleid tot een structurele achterstand in de heffing en inning van de onroerendezaakbelasting. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid voor belastingplichtigen en ondermijnt de voorspelbaarheid en continuïteit van de overheidsfinanciën¹⁰. Gelet op de nauwe samenhang tussen fiscale beleidskeuzes en begrotingsdiscipline onder toezichtregime, acht de SER het noodzakelijk dat bij wetgeving met structurele budgettaire impact een formele toets op de Rft-criteria plaatsvindt. De Raad adviseert deze toets — inclusief het oordeel van het Cft of een onafhankelijke financiële toetsingsinstantie — expliciet toe te voegen aan de toelichting of als bijlage op te nemen. De hervorming van de OZB sluit aan bij internationale aanbevelingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD) en het IMF, die pleiten voor stabiele, brede belastinggrondslagen en proportionele belastingdruk. In het bijzonder is de overgang naar meer gedifferentieerde schijven en drempelvrijstellingen in lijn met belastingneutraliteit en sociale rechtvaardigheid, zoals aanbevolen voor Small Island Developing States (SIDS) in het Caribisch gebied¹¹.

2.2 Beoordeling initiatiefontwerp op doeltreffendheid en doelmatigheid

De indieners van het initiatiefontwerp positioneren deze ingreep als onderdeel van een bredere fiscale herstructureringsagenda, gericht op een geleidelijke verschuiving van directe naar indirecte vormen van belastingheffing. In dit strategisch kader worden drie beleidsdoelstellingen onderscheiden: (1) gerichte lastenverlichting, (2) versterking van de uitvoeringspraktijk en (3) voorbereiding op toekomstige stelselhervormingen. Een kernelement van het voorstel betreft de beoogde verlichting van de belastingdruk voor huishoudens met een beperkte inkomens- en vermogenspositie. Door het drempelbedrag voor het opleggen van een OZB-aanslag op bebouwde onroerende zaken te verhogen naar 300 Cg (XCG), wordt de belastingplicht voor objecten met een waarde tot circa 75.000 Cg (XCG) (uitgaande van het laagste tarief van 0,4%) feitelijk geëlimineerd. Het bevat een belastingkorting van 300 Cg (XCG), die in 2023 leidde tot vrijstelling voor 27 procent van de onroerende zaken met de laagste waarde. Gelijktijdig voorziet het voorstel in een verlaging van de marginale tarieven in alle tariefschijven. Volgens de toelichting betreft dit zogenaamd flankerend beleid, bedoeld om verwachte lastenverzwaringen bij een overgang naar een systeem van indirecte belastingen, zoals een algemene verbruiksbelasting (ABB) of BTW, te compenseren.

De SER signaleert evenwel een fundamentele lacune in de beleidsmatige onderbouwing van deze doelstellingen. Het voorstel wordt niet vergezeld van kwantitatief dan wel simulatief onderzoek naar de verdelingseffecten van de voorgestelde maatregelen. Noch bevat het inzicht in de spreiding van OZB-lasten over inkomensklassen. Evenmin wordt geanalyseerd welke vermogenscategorieën profiteren van de verlaging.

Een tweede expliciete doelstelling betreft de verbetering van de uitvoerbaarheid en efficiëntie van de heffing. De uitsluiting van kleine aanslagen wordt gepresenteerd als maatregel ter beperking van onevenredige administratieve lasten: het opleggen en invorderen van bedragen onder 300 Cg (XCG) zou relatief kostbaar zijn, terwijl de opbrengst gering is. Het administratief verwerken, verzenden en innen van kleine OZB-aanslagen is vaak duurder dan de gegenereerde opbrengst. In internationale literatuur wordt breed erkend dat de heffing en invordering van lage belastingbedragen vaak disproportioneel veel middelen vergen ten

⁸ Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten (Rft), art. 15–20, en toelichting begrotingssystematiek.

⁹ <https://curacao.nu/parlement-akkoord-met-verlaging-ozb/>.

¹⁰ <https://curacao.nu/en/onroerendezaakbelasting-curacao1-met-terugwerkende-kracht-omlaag/>.

¹¹ OECD, Revenue Statistics LAC 2023; IMF (2020), "Tax Policy for SIDS", Technical Report.

opzichte van de gegenereerde opbrengst¹². Dit is een veelbesproken probleem binnen belastingadministraties, ook internationaal¹³. Door het vermijden van lage aanslagen kan de Belastingdienst Curaçao middelen vrijmaken voor efficiëntere invordering en controle op hogere bedragen, waarmee de kosteneffectiviteit van het heffingsproces verbeterd¹⁴ en kunnen personele en digitale middelen van de Belastingdienst effectiever worden ingezet op substantiële aanslagen en risicogestuurd toezicht. Ook wordt in het nieuwe artikel 11a voorzien in een gespreide betalingsregeling over vier kwartaaltermijnen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan maatschappelijke signalen over de beperkte betaalcapaciteit bij directe invordering. De regeling biedt meer ruimte voor liquiditeitsplanning aan de kant van belastingplichtigen, hetgeen de naleving en betalingsbereidheid ten goede kan komen.

De toelichting stelt dat de OZB een stabielere inkomstenbron vormt dan de overdrachtsbelasting, die sterk afhankelijk is van conjuncturele marktdynamiek. Deze redenering sluit aan bij bredere aanbevelingen in het kader van duurzame overheidsfinanciën en sluit ook aan bij uitgangspunten in de Landsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2025¹⁵.

De SER onderschrijft het belang van een stabiele belastingbasis. Tegelijkertijd wijst de Raad erop dat ook de OZB onderhevig is aan uitvoeringsrisico's, zoals niet-invordering, bezwaarprocedures, waarderingsgeschillen en databeschikbaarheid. In de toelichting worden deze risico's niet benoemd. Voor een robuuste afweging tussen belastingbronnen is een integraal inzicht nodig in kostenefficiëntie, inningsrendement en uitvoerbaarheid. Volgens de toelichting verlaagt een lagere overdrachtsbelasting de fiscale drempel voor renovatie en herontwikkeling van bestaande panden. Deze veronderstelling wordt echter niet onderbouwd met empirisch bewijs of verwijzingen naar studies waarin een causaal verband tussen belastingdruk en investeringsbeslissingen in de vastgoedsector wordt aangetoond.

De SER acht het verdedigbaar dat fiscale prikkels kunnen bijdragen aan investeringsbereidheid, maar benadrukt dat beleidsdoelen niet op veronderstellingen mogen worden gebaseerd, zeker wanneer daaruit implicaties voor belastingontvangsten voortvloeien. De Raad acht het wenselijk dit argument nader te staven met vastgoed- of sectoranalyses – zoals trends in renovatie-initiatieven of historische vastgoedtransacties – en wijst erop dat in paragraaf 3.2 empirische gegevens worden gepresenteerd die in deze richting wijzen. De toelichting geeft aan dat het nieuwe OZB-stelsel, via koppeling aan marktwaaarde en het Kadaster, kan bijdragen aan een transparanter en uniformer systeem, wat op zijn beurt positieve effecten heeft op de compliance. Het draagt bij aan het verhogen van compliance en sluit aan bij het compliancebeleid en het risicomanagementplan van de Belastingdienst¹⁶. De SER acht dit een valide beleidsdoelstelling, in lijn met internationale best practices zoals verwoord door de OECD¹⁷ en het IMF¹⁸. De verwijzing naar "belastingmoraliteit" in de toelichting verdient echter nuance. Deze term is normatief geladen en zonder empirische basis (zoals gedragsdata of sociologisch onderzoek) lastig te objectiveren. De SER adviseert om bij het gebruik van dergelijke begrippen terughoudend te zijn in een wetgevingscontext, tenzij sprake is van een duidelijke conceptuele en analytische onderbouwing. De wijziging van het stelsel van OZB en overdrachtsbelasting vergt substantiële beleidsmatige en uitvoeringsgerichte inspanningen. Dit geldt zowel voor de technische uitvoering als voor de juridische verankering en toezichtstructuur.

¹² Belastingdienst Curaçao (2024). Jaarverslag 2023. Geraadpleegd op 14 mei 2025 via: belastingdienst.cw.

¹³ OECD (2021). Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing.

¹⁴ Ministry of Finance Netherlands (2019). Effectiviteit van kleine aanslagbedragen in de belastingheffing. Den Haag.

¹⁵ Memorie van Toelichting begroting 2025, p. 27–29.

¹⁶ Managementrapportage Belastingdienst Q2 2024, hoofdstuk 3.3.2–3.3.4.

¹⁷ <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/compliance-risk-management-managing-and-improving-tax-compliance.pdf>

¹⁸ <https://www.imf.org/-/media/Files/Topics/Fiscal/Revenue-Portal/compliance-risk-management-for-tax-administration-leaders.aspx>

Vastgoedbelastingen vormen vaak een onderbenutte bron van lokale publieke inkomsten. Een belasting met een brede grondslag en een gematigd tarief kan in veel landen aanzienlijk hogere opbrengsten genereren en een belangrijk deel van de kosten voor verbeterde lokale publieke dienstverlening dekken. Op basis van recente inzichten uit internationaal beleidsadvies en praktijkervaringen op het gebied van capaciteitsontwikkeling — waaronder het werk van het Fiscal Affairs Department (FAD) van het IMF — is een praktische leidraad ontwikkeld voor het ontwerpen en implementeren van hervormingen van periodieke belastingen op onroerende zaken en overdrachtsbelastingen op vastgoed. Aan bod komen fundamentele beleidskeuzes met betrekking tot de belastinggrondslag en het tarief, evenals cruciale uitvoeringsfuncties van de belastingadministratie, zoals waardering, aanslaglegging en handhaving. De inhoud bouwt voort op en actualiseert eerder analytisch werk, waaronder dat van Norregaard (2013), en bevat gedetailleerde aanbevelingen voor de praktische inrichting van vastgoedbelastinghervormingen. Hoewel de directe aanleiding ligt in de behoefte van ontwikkelingslanden aan versterkte binnenlandse inkomstenmobilisatie, zijn de ontwerpprincipes ook relevant voor ontwikkelde landen en opkomende markteconomieën die hun vastgoedbelastingstelsel willen versterken op het gebied van opbrengstefficiëntie¹⁹.

De verantwoordelijkheid voor de heffing, vaststelling en invordering van de OZB rust bij de Belastingdienst Curaçao. Voor de overdrachtsbelasting zijn ook notarissen en het Kadaster belangrijke uitvoeringspartners. Een succesvolle implementatie vereist een versterkte samenwerking tussen deze actoren, inclusief heldere procesinrichting, taakafbakening en digitale uitwisseling van gegevens tussen belastingdienst, Kadaster en notarissen. De noodzakelijke actualisatie van vastgoedwaarderingen ten behoeve van de OZB vereist digitalisering van taxatiegegevens en koppeling aan een uniforme waarderingssystematiek. Het Kadaster speelt hierin een centrale rol. De Belastingdienst dient bovendien te beschikken over een robuuste IT-infrastructuur voor de verwerking van aanslagen, bezwaarprocedures en invordering. Het Jaarverslag 2023 noemt meerdere verbeteracties, waaronder de ontwikkeling van een data-warehouse en procesautomatisering, maar wijst ook op bestaande knelpunten zoals incomplete objectgegevens en verouderde basisregistraties²⁰.

De effectieve handhaving van de OZB vereist niet alleen actueel vastgoedinzicht, maar ook actieve invordering en controle op aangifteplicht. De managementrapportages van 2024 benadrukken dat de compliance op het gebied van OZB nog versterkt moet worden via risicogerichte controles, reconciliatie met het Kadaster en geautomatiseerde invorderingsacties²¹. De afbouw van achterstanden en tijdige oplegging van aanslagen zijn daarbij van belang voor het herstel van vertrouwen en belastingmoraal. Een wijziging in de belastingstructuur, zeker bij herwaardering van vastgoed, roept vragen op over overgangsregelingen, bezwaarprocedures en het waarborgen van rechtszekerheid voor belastingplichtigen. Het is essentieel dat de implementatie gepaard gaat met een helder overgangsrecht, transparante communicatie en adequate waarborgen in bezwaar en beroep. De voorgestelde wetswijziging verenigt aldus sociale, administratieve en strategische overwegingen. In essentie beoogt het voorstel verlichting te bieden aan huishoudens met beperkte draagkracht, de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst te optimaliseren en voorbereidende stappen te zetten richting een herstructurering van het belastingstelsel. Niettemin acht de SER de beleidsmatige onderbouwing op essentiële onderdelen, zoals reeds opgemerkt, tekortschietend. De afwezigheid van een verdelingstoets en het ontbreken van een gedifferentieerde beleidsanalyse ondermijnen de legitimiteit, doelgerichtheid en doeltreffendheid van de voorgestelde maatregel. De Raad adviseert de indieners deze lacunes te remediëren alvorens het voorstel aan de parlementaire behandeling te onderwerpen, en vult dit advies aan met een eigen verdiepende analyse op basis van door de SER uitgevoerde calculaties.

¹⁹ How to Design and Implement Property Tax Reforms By Martin Grote, Jean-François Wen, Sep 19, 2024.

²⁰ Jaarverslag Belastingdienst Curaçao 2023, hoofdstukken 1.6 en 3.1.8.

²¹ Managementrapportages Belastingdienst Curaçao Q1 en Q2 2024, hoofdstuk 3.3 (compliance en data-analyse).

3. Sociaaleconomische impactanalyse

In het kader van de beoordeling van de voorgestelde wijziging van het stelsel van de OZB is een diepgaande, multidimensionale data-analyse uitgevoerd, waarin meerdere statistische bronnen zijn geïntegreerd. Daarbij zijn onder meer transactiegegevens van onroerend goed uit de periode 2010–2021 en gegevens over aangevraagde bouwvergunningen over de periode 2014–2024 geanalyseerd, teneinde een genuanceerd beeld te verkrijgen van marktsegmentatie naar geografisch gebied (waaronder het westelijk stadsdeel, Banda Ariba, Bandabou en de binnenstad) en naar marktsegment (prijscategorie). De bouwkosten zijn in deze periode significant toegenomen, hetgeen het bouwvolume en de dynamiek op de woningmarkt onder druk heeft gezet. Het belang van een accurate en tijdige verwerking van mutatiebestanden, afkomstig van het Kadaster, in de OZB-administratie wordt hiermee benadrukt. De analyse hanteert een objectgerichte benadering, waarbij per onroerende zaak het OZB-bedrag is afgeleid onder vier verschillende stelselopties uitgaande van het heffingskader: het huidige progressieve tarief, het voorgestelde nieuwe stelsel (initiatiefontwerp), een vlak tarief en een alternatieve aanbeveling van het IMF. Voor elk scenario zijn marginale schijftarieven geoperationaliseerd en is het corresponderende belastingbedrag per object berekend. Tevens is de relatieve derving geïdentificeerd ten opzichte van de oorspronkelijke heffing, waarmee voor elk object de verandering in belastingdruk in kaart is gebracht. Deze analyse is vervolgens gekoppeld aan sociaaleconomische data over huishoudens, waaronder geschatte netto huishoudinkomens per marktsegment (woningwaarde categorie). Deze koppeling is gebaseerd op gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO) 2016-2017, zoals uitgevoerd door het CBS. Hierdoor is het mogelijk gebleken om vastgoedbezit en inkomensgegevens in samenhang te analyseren. Naast analyse van de object- en het huishoudniveau, is tevens een tijdreeksanalyse uitgevoerd op de gerealiseerde OZB-opbrengsten over de periode 2014–2024. Hierbij is niet alleen gekeken naar absolute en relatieve opbrengsten per jaar, maar is ook het effect van prijsfluctuaties, marktgroei en beleidsmatige afwijkingen (zoals herwaarderings- of inhaalslagen) gekwantificeerd. Op basis van deze longitudinale analyse zijn diverse beleidsopties gemodelleerd, waarbij de effecten op opbrengst, derving en verdeling inzichtelijk zijn gemaakt. De resultaten van deze integrale analyse worden gepresenteerd met behulp van geavanceerde visualisaties, waaronder verdelingen van marktwaardes per percentiel, derving per marktsegment en relatieve opbrengstgrafieken. Hiermee wordt beoogd om de indieners van het onderhavige initiatiefontwerp op transparante wijze te informeren over de sociaaleconomische implicaties van de voorgestelde stelselwijzigingen, zowel in termen van rechtvaardigheid als van budgettaire houdbaarheid.

3.1. Effect op woningmarkt

Invloed op het woningaanbod

De beoogde lastenverlichting binnen de voorgestelde Lv OZB, in het bijzonder voor objecten met een relatief bescheiden marktwaarde, beoogt een verbetering van het nettorendement voor kleine grondeigenaren en particuliere vastgoedbezitters. In theorie kan dit fiscale voordeel bijdragen aan een toegenomen investeringsbereidheid in het segment van betaalbare woningbouw. Specifiek betreft dit potentiële impulsen voor ontwikkelaars en particuliere beleggers die opereren aan de onderkant van de vastgoedmarkt. Niettemin dient deze veronderstelde stimulans met de nodige nuance en terughoudendheid te worden gezien. Internationale en lokale empirische literatuur toont overtuigend aan dat dergelijke marginale fiscale prikkels, zoals verlaging van de OZB-tarieven, doorgaans slechts een beperkte invloed uitoefenen op de daadwerkelijke woningbouwproductie. Structurele barrières – waaronder aanhoudend hoge bouwkosten²², bureaucratische vertragingen in de vergunningverlening, en restrictieve toegang tot betaalbare bouwgronden – vormen in de praktijk de primaire determinanten van investeringsbeslissingen binnen de vastgoedsector. Zonder gelijktijdige beleidsinterventies die deze obstakels adresseren, blijft het onwaarschijnlijk dat een geïsoleerde fiscale maatregel als de voorgestelde OZB-hervorming een substantiële verhoging van het woningaanbod zal genereren in het lage prijssegment.²³ Deze structurele knelpunten vormen in de praktijk

²² <https://antilliaansdagblad.com/en/nieuws-menu/30881-bouwprizen-zijn-skyhigh>.

²³ Hilber, C. & Turner, T. (2014). The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 618–637.

veelal de dominante determinanten van woningproductie. Bovendien blijkt uit woningmarktonderzoek dat het aantal woningtransacties en bouwinitiatieven primair gevoelig zijn voor prijsontwikkelingen, financieringsvoorwaarden en fysieke beschikbaarheid van woningen en bouwlocaties, en in veel mindere mate reageert op marginale veranderingen in de fiscale sfeer.²⁴ Tegen deze achtergrond dient de potentiële bijdrage van de voorgestelde OZB-maatregel aan het stimuleren van woningbouw met de nodige terughoudendheid te worden gewogen. Een effectieve woningbouwstimulus vergt aldus een integraal en flankerend beleidskader.

Invloed op de woningvraag

Het voorgestelde nieuwe tariefsysteem binnen de OZB beoogt een verlichting van de woonlasten te realiseren voor huishoudens met een beperkte draagkracht, voor zover zij eigenaar zijn van onroerend goed. Dit sluit aan bij internationale richtlijnen, waaronder de veel gehanteerde 30%-norm, die stelt dat woonlasten niet meer dan 30% van het bruto huishoudinkomen zouden mogen bedragen. De macro-economische werking van deze maatregel op de woningvraag als geheel is echter beperkt, zolang het aanbod van betaalbare woningen achterblijft. Analyse van het Woning Behoeft Onderzoek 2016 onderstreept deze constatering: 72% van de totale woningbehoefte concentreert zich in de prijsklasse tot 150.000 Cg (XCG), wat correspondeert met circa 11.635 benodigde woningen. De vraag naar woningen in de midden- en hogere prijsklassen is daarentegen aanzienlijk geringer²⁵.

Deelmarkt	Inkomensklasse (Cg (XCG))	Aandeel behoefte (%)	Woning-behoefte
Lage woningprijzen (tot 150.000)	0–3.000	72%	11.635
Middenklasse (150.001–250.000)	3.001–5.000	17%	2.747
Hogere middenklasse (250.001–350.000)	5.001–7.000	5%	808
Hoge woningprijzen (>350.000)	>7.000	6%	970
Totaal	—	100%	16.160

Tabel 3: Deelmarkt, Inkomensklasse, Woningbehoefte (Bron: CBS, WBO 2016-2017).

Tegelijkertijd toont het OZB-bestand van 2017 aan dat de daadwerkelijke voorraad woningen in deze laagste prijsklasse (0–150.000) relatief beperkt is in verhouding tot de vraag. Er waren toen slechts 36.568 woningen in deze categorie, terwijl de woningvraag hier het grootst is. De volgende tabel toont de voorraad:

Deelmarkt	Woningwaarde (Cg (XCG))	Aantal woningen
Lage woningprijzen	0–150.000	36.568
Goedkope middenklasse	150.001–250.000	14.627
Dure middenklasse	250.001–350.000	8.776
Hoge woningprijzen	>350.000	13.164
Totaal	—	73.135

Tabel 4: Deelmarkt, Woningwaarde aantallen (Bron: CBS, Woningbehoefteonderzoek 2016-2017).

Daarbij zij opgemerkt dat het gehanteerde Woningbehoefteonderzoek (WBO) uit 2016-2017 inmiddels in aanzienlijke mate verouderd is. Gezien de dynamiek van demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen — waaronder migratie, inkomensverschuivingen, prijsstijgingen en gezinsverdunding — acht de SER het wenselijk dat woningbehoefteonderzoeken met grotere regelmaat worden uitgevoerd. Een periodieke actualisatie van deze gegevens is essentieel om doelgericht woonbeleid te kunnen ontwikkelen,

²⁴ CBS Curaçao (2022). De ontwikkeling van de woningmarkt in de periode 2010–2021. Willemstad: Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao.

²⁵ CBS Curaçao (2020). Woningtekort op Curaçao. Willemstad: Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao.

effectieve instrumenten zoals de OZB daarop te enten en de allocatie van publieke middelen beter te richten op de feitelijke woningvraag.

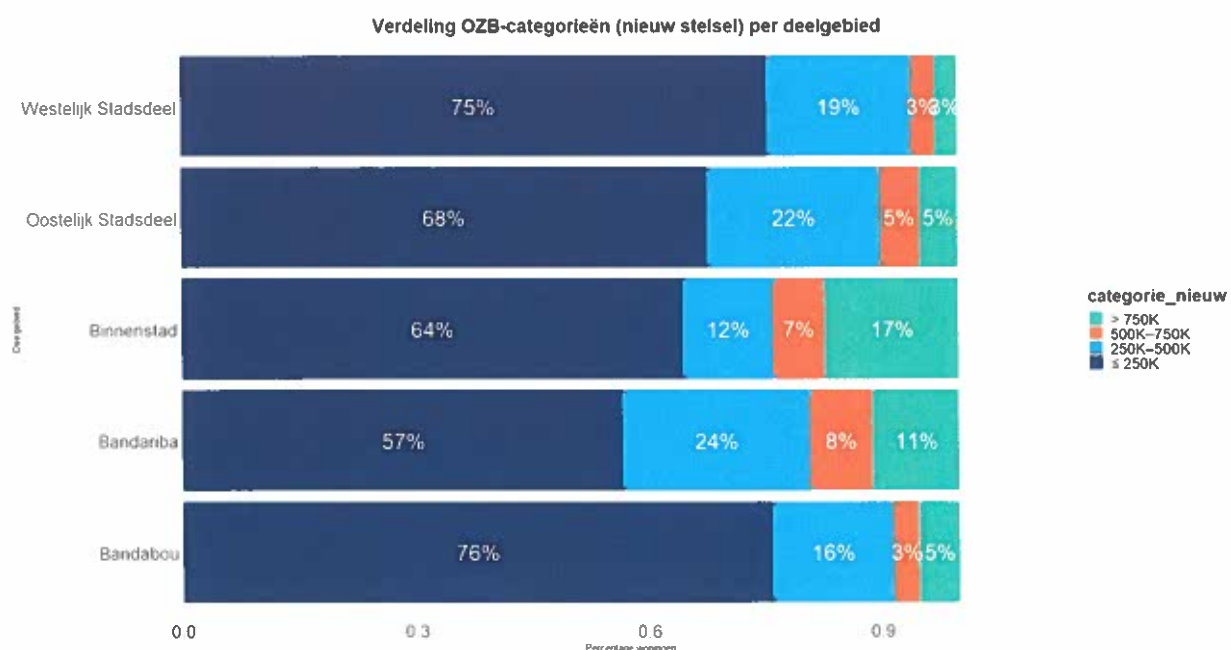
Voor de doeleinden van het onderhavige adviesrapport is Curaçao ingedeeld in vijf deelgebieden: Bandabou, Westelijk Willemstad, Oostelijk Willemstad, de Binnenstad en Bandariba (zie Figuur 1). Deze indeling sluit nauw aan bij de bestaande concentraties van sociaaleconomische activiteiten op het eiland en weerspiegelt gebieden die in het dagelijks leven van de Curaçaose samenleving functioneel van betekenis zijn. De deelgebieden zijn samengesteld op basis van zogenoemde geocodezones – administratieve eenheden die binnen het geocodezonesysteem zijn gedefinieerd en die door het CBS frequent worden gehanteerd bij datarapportages. Elke geocodezone bestaat op haar beurt uit meerdere buurten.



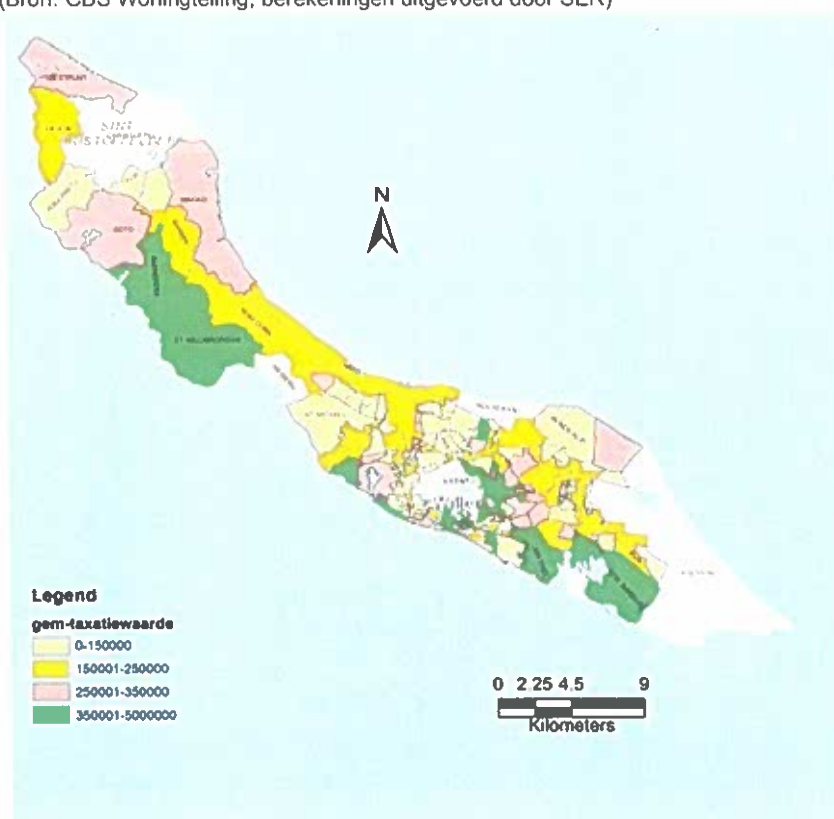
Figuur 1: Deelgebieden en buurten van Curaçao (Bron: Leegstand op Curaçao
Een onderzoek naar de ontwikkeling van de woningleegstand tussen 2011 en 2017, CBS 2019)

Onderstaande Figuur 2 toont tevens de geografische spreiding van OZB-objecten naar waarde-categorieën onder het voorgestelde nieuwe stelsel. Met name in perifere gebieden zoals Bandabou en het Westelijk Stadsdeel valt een groot deel van de woningen in de laagste categorie (≤ 250.000 Cg (XCG)); respectievelijk 76% en 75%. In de Binnenstad, Bandariba en het Oostelijk Stadsdeel is het aandeel laag gewaardeerde objecten aanmerkelijk lager. Tegelijkertijd bevinden relatief veel hooggewaardeerde panden (> 750.000 Cg (XCG)) zich in de Binnenstad (17%) en Bandariba (11%). Hoewel het voorgestelde tariefstelsel leidt tot een algemene verlaging van de belastingdruk, geldt dit ook voor de hogere waarde categorieën. In absolute zin profiteren juist eigenaren van kapitaalkrachtige objecten — veelal gelegen in de Binnenstad of het oostelijk deel van het eiland — het meest van de verlaging van marginale tarieven. Dit valt ook af te leiden uit Figuur

3. Daarmee dreigt de maatregel, die beoogt verlichting te bieden aan huishoudens met beperkte draagkracht, uit te monden in een vorm van generieke lastenverlichting die met name het topsegment ten goede komt.



Figuur 2: Verdeling voorgestelde OZB-stelsel marktwaarde categorieën naar deelgebied (Bron: CBS Woningtelling; berekeningen uitgevoerd door SER)



Figuur 3: Gemiddelde taxatiewaarden geografisch (Bron: Leegstand op Curaçao Een onderzoek naar de ontwikkeling van de woningleegstand tussen 2011 en 2017, CBS 2019)

De structurele disbalans tussen woningvraag en -aanbod in het lage marktsegment ondermijnt in substantiële mate de effectiviteit van fiscale instrumenten zoals de voorgestelde aanpassing van het OZB-stelsel. In het bijzonder geldt dat lastenverlichting voor woningeigenaren in het lagere segment slechts dan impact genereert, alleen en indien deze parallel wordt ondersteund door een beleidsmatige stimulering van het aanbod. Zolang betaalbare koopwoningen voor een aanzienlijk deel van de huishoudens buiten bereik blijven — door schaarste, prijsdruk of institutionele barrières — blijft de beoogde verlichting in fiscale lasten een papieren werkelijkheid voor velen. Tegen deze achtergrond acht de SER het noodzakelijk dat binnen het voorgestelde stelsel differentiatie wordt aangebracht, niet alleen op basis van marktwaarde, maar ook naar gebruiksfunctie. In het bijzonder zou overwogen kunnen worden om objecten die (mede) voor niet-woning doeleinden worden aangewend, zwaarder te belasten dan reguliere particuliere woningen.

De SER onderstreept dan ook dat fiscale beleidsmaatregelen in dit domein slechts resultaat kunnen boeken wanneer zij ingebed worden in een breder woningmarktbeleid. Dit impliceert onder meer: een actief en sociaal gericht volkshuisvestingsbeleid met een daaruit voortvloeiend grondbeleid, prioritaire uitgifte van bouwgrond voor betaalbare woningbouw, versnelling van vergunningverleningsprocedures, alsmede de introductie van financiële prikkels voor marktpartijen om in het lage segment te investeren. Ook verdient hervorming van de grondprijsmechanismen en erfpachtconstructies nadere overweging, mede met het oog op institutionele toegankelijkheid en betaalbaarheid. De beperkte beschikbaarheid van woningen in het lage segment draagt bij aan sociaaleconomische segmentatie en ruimtelijke ongelijkheid. Huishoudens met een laag inkomen ondervinden hierdoor disproportioneel lange wachttijden, zijn vaker aangewezen op duurdere huurwoningen in de vrije sector, of raken overbewoond gehuisvest. De kans is groot dat deze situatie cumulatief en negatief doorwerkt op aspecten als gezondheid, arbeidsparticipatie en onderwijskansen, hetgeen de bestaande maatschappelijke ongelijkheid verder vergroot.

De stagnatie in nieuwbouw én het uitblijven van mobiliteit binnen het bestaande woningbestand — bijvoorbeeld door een gebrek aan dynamiek in het verkoopklimaat of starre erfpachtverhoudingen — vergroot de druk op het onderliggende woningsegment. Beleidsinterventies zouden daarom mede gericht moeten zijn op het mobiliseren van latente voorraad, waaronder de herbestemming van leegstaande panden en het tegengaan van langdurige inactiviteit op de woningmarkt. In dit verband acht de SER het aanbevelenswaardig om het fiscale instrumentarium selectiever in te zetten, bijvoorbeeld door lastenverlichting afhankelijk te maken van duurzaamheidskenmerken en sociale gebruiksdoeleinden. Denk aan een gedifferentieerde OZB-korting voor energiezuinige woningen, circulair vastgoed of objecten die daadwerkelijk worden bewoond door huishoudens uit de primaire doelgroep. Dergelijke differentiatie is gangbaar in internationale vastgoedheffingen en draagt bij aan fiscale doelmatigheid en herverdelende rechtvaardigheid. Het voorkomt bovendien dat beleidsmiddelen onbedoeld neerslaan bij vermogende eigendomsgroepen, terwijl de beleidsintentie gericht is op lastenverlichting aan de onderkant van de markt.

Daarmee wordt fiscale stimulering in lijn gebracht met bredere beleidsdoelen op het terrein van ecologie, sociale inclusie en bredere ruimtelijke ordening. De SER benadrukt dat dergelijke koppelingen — mits goed gedifferentieerd en uitvoerbaar vormgegeven — het draagvlak én de effectiviteit van het OZB-stelsel kunnen vergroten en bijdragen aan een integrale aanpak van de uitdagingen op de woningmarkt van Curaçao.

Effect op leegstand en doorstroming

De OZB oefent in potentie invloed uit op de werking van de Curaçaose woningmarkt, onder meer door haar mogelijke rol in het tegengaan van leegstand en het creëren van financiële prikkels voor bebouwing, hergebruik en herontwikkeling van vastgoed. In het jaar 2017 werd in totaal 8.577 leegstaande woningen geregistreerd, hetgeen neerkomt op 12,4% van de gehele woningvoorraad. Daarvan bleek 4.225 woningen langdurig niet in gebruik, wat duidt op structurele leegstand en correspondeert met circa 6,1% van het totaal aantal woningen²⁶.

²⁶ Leegstand op Curaçao: Een onderzoek naar de ontwikkeling van de woningleegstand tussen 2011 en 2017, CBS 2019

Leegstandscategorie	Aantal woningen	Percentage
Structureel leegstaand	4.225	6,1%
Tijdelijk leegstaand (vakantie e.d.)	3.662	5,3%
Onbekend/overig	690	1,0%
Totaal leegstaand	8.577	12,4%

Tabel 5: Leegstand, aantal woningen (Bron: Leegstand op Curaçao
Een onderzoek naar de ontwikkeling van de woningleegstand tussen 2011 en 2017, CBS 2019)

Een gedifferentieerde en actuele OZB-heffing kan in theorie bijdragen aan het activeren van deze panden. Tegelijkertijd ontbreekt momenteel een directe beleidsmatige koppeling tussen het OZB-instrumentarium en woningbouwbeleid, waardoor het effect in de praktijk beperkt blijft²⁷. De voorgestelde verlaging van de tarieven en het drempelbedrag voor de OZB op Curaçao, waarmee kleine belastingaanslagen worden voorkomen, kan implicaties hebben voor de woningmarkt. Deze analyse bespreekt de verwachte effecten, met verwijzingen naar empirisch en theoretisch onderbouwde inzichten. De afschaffing van OZB op goedkope onroerende zaken kan ook speculatief gedrag aanwakkeren. Eigenaars kunnen geneigd zijn om eigendommen aan te houden in plaats van te verkopen of te ontwikkelen, omdat het vasthouden financieel weinig kost. Dit kan leiden tot een stimulans tot structurele leegstand. Structurele leegstand wordt binnen beleidsmatige consultaties en ambtelijke analyses binnen het volkshuisvestingsdomein van Curaçao expliciet benoemd als een remmende factor op de woningmarktdynamiek. Er wordt gesignaleerd dat langdurige inactiviteit van onroerend goed de doorstroming belemmert en leidt tot een inefficiënt ruimtegebruik, vooral binnen het segment van betaalbare woningen. Deze inzichten zijn in lijn met bredere internationale literatuur die aangeeft dat leegstand de functionele woningvoorraad verlaagt en de beschikbaarheid van woningen kunstmatig beperkt^{28, 29}.

Uit het vorenstaande volgt dat de voorgestelde wijziging van het OB-stelsel in beperkte mate bijdraagt aan lastenverlichting en betaalbaarheid en zonder aanvullende maatregelen niet tot substantiële verbetering van de woningmarktdynamiek leidt. Een effectieve aanpak vereist integrale beleidsinzet op bouwproductie en -kosten, efficiënte vergunningverlening en aanpak van de leegstand.

Beleidsopties ter beteugeling van speculatie en leegstand

In een recente opiniebijdrage³⁰ wordt Curaçao met klem opgeroepen tot krachtiger regie over de woningmarkt. Daarbij wordt gewezen op het belang van structurele beleidsinterventies ter beperking van leegstand, prijsopdrijving en speculatief eigendom. Zonder tijdig ingrijpen, zo wordt gewaarschuwd, dreigt het eiland te transformeren in een marktplaats voor vermogende investeerders, met verlies van betaalbaarheid en sociale samenhang als gevolg. Internationale voorbeelden uit Spanje, Zwitserland, Oostenrijk en Canada tonen aan dat doeltreffende regulering mogelijk is, mits gericht op bescherming van de lokale woonfunctie. Zo mogen beleggers in Amsterdam geen woningen aankopen onder een bepaalde prijsklasse om door te verhuren (355.000 euro), verplicht Barcelona sociale huur bij nieuwbouw en heft Vancouver jaarlijks extra belasting op buitenlands eigendom. Spanje vereist sinds april 2025 instemming van 60% van medebewoners voor toeristische verhuur, kent een registratieplicht en verhoogde overdrachtsbelasting voor buitenlandse kopers. Barcelona heeft nieuwe Airbnb-vergunningen zelfs stopgezet. Zwitserland past de 'Lex Koller' toe, die niet-residenten beperkt tot woningen van max. 250 m² met een minimale bezitsduur van vijf jaar. Oostenrijk kent op diverse plaatsen een volledig verbod op aankoop door niet-ingezetenen, met toetsing door lokale commissies. British Columbia (Canada) heeft een Speculation and Vacancy Tax ingevoerd van 2% op onbewoonde of niet-verhuurde panden, wat leidde tot een daling van 26% in beleggingsaankopen binnen drie jaar.

²⁷ Modus jrg. 14; nr. 1 Leegstand: een structureel probleem op de Curaçaose woningmarkt.

²⁸ OECD (2021). *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*.

²⁹ Scanlon, K., Whitehead, C., & Fernández Arrigoitia, M. (2014). *Social Housing in Europe*. Wiley.

³⁰ 'Tijd voor ingrijpen' door Thomas Domhoff, Antilliaans Dagblad, 12 juni 2025

De SER acht het van belang om beleidsopties gericht op het tegengaan van leegstand en speculatief eigendom in samenhang te bezien met de economische, demografische en institutionele realiteit van Curaçao. Hoewel de hierboven genoemde internationale voorbeelden uit onder meer Spanje, Canada en Zwitserland aantonen dat regulering in voorkomende gevallen effectief kan zijn bij het beschermen van de lokale woonfunctie, is het niet zonder meer evident dat dergelijke maatregelen één-op-één toepasbaar zijn op Curaçao. Alhoewel deze maatregelen zijn gericht op het herstel van de primaire functie van de woningmarkt - het huisvesten van bewoners - wijst de SER erop dat het beleid niet louter restrictief dient te zijn. De kleinschaligheid van de woningmarkt, de afhankelijkheid van buitenlands kapitaal voor projectontwikkeling, het belang van toeristische investeringen voor werkgelegenheid en het ontbreken van een robuust handhavingsapparaat stellen grenzen aan de effectiviteit van stringente beperkingen. Maatregelen zoals eigendomsrestricties of belastingen op leegstand of een beleggingstaks kunnen onbedoeld ontmoedigend werken op bouwinitiatieven of resulteren in kapitaalvlucht, indien deze niet worden ingebed in een breder, beleidsmatig afgestemd kader van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en arbeidsmarktbeleid. De vraag is dan ook niet óf Curaçao regulerend moet optreden, maar hoe dit zodanig vormgegeven kan worden dat de doelstelling — behoud van de woonfunctie en versterking van sociale cohesie — wordt gerealiseerd zonder de economische dynamiek te ondermijnen. Complementaire stimulansen zijn wenselijk om duurzame investeringen in de woningvoorraad te bevorderen, bijvoorbeeld via fiscale prikkels voor langjarige verhuur in het betaalbare segment, publiek-private samenwerking (PPP) bij woningbouwprojecten, of versoepelde toegang tot infrastructuursubsidies bij herontwikkeling van leegstaand vastgoed. Ook kan gerichte inzet van buitenlandse investeringen in sociale woningbouw bijdragen aan werkgelegenheid, deviezeninstroom en versterking van de lokale bouwsector, mits ingebed in duidelijke volkshuisvestelijke randvoorwaarden. Zonder centrale regie en fiscale afstemming dreigt structurele leegstand het maatschappelijk vertrouwen te ondermijnen en de sociaal-functionele voorraad verder uit te hollen. De SER benadrukt het belang van een samenhangend en gebalanceerd beleidskader, waarin regulering en stimulering complementair worden ingezet, en pleit voor een stapsgewijze ontwikkeling van woningmarktinterventies met expliciete aandacht voor de specifieke lokale context, uitvoerbaarheid en institutionele versterking.

Tot slot acht de Raad het van belang dat eigendomsstructuren transparant en toetsbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld via verplichte registratie van de uiteindelijke gerechtigde eigenaar (Ultimate Beneficial Owner, UBO) in combinatie met het Crib- en Kadasterregister. Zonder centrale regie en fiscale afstemming dreigt structurele leegstand het maatschappelijk vertrouwen te ondermijnen en de sociaal-functionele voorraad verder uit te hollen.

Aansluiting bij huidig hoofdlijnenprogramma

De voorgestelde maatregelen sluiten direct aan bij ten minste vier prioriteiten uit het regeerprogramma 2025–2029³¹. Onder het thema 'wonen en huisvesting' wordt het belang benadrukt van meer woningen voor de lokale bevolking, met expliciete doelstellingen zoals: *"Promové un plan nashonal pa stimulá konstrukshon di kas pa hende ku ta biba riba e isla"* en *"Promové kas na preis akseptabel pa gruponan vulnerabel i hende nobo"*. Hoewel dit programmatisch wordt onderschreven, ontbreken nog concrete beleidsinstrumenten zoals quota, fiscale prikkels of regulering van beleggingen. Ook op het terrein van sociale bescherming en inkomensongelijkheid spreekt het akkoord over: *"Mehorá nivel di bida di hende riba e isla"* en *"Lucha kontra desigualdad sosial"*. Voorts refereert het programma aan duurzaam toerisme en leefbaarheid, met de passage: *"Nos ke desaroyá turismo di manera sostenibel ku benefisio real pa komunidad"* en *"e preshon riba barío no mester bira karga pa residente."* Dit benadrukt de noodzaak van vergunningplicht voor toeristische verhuur, quota voor betaalbare bouw in elk nieuw project en beperking van Airbnb-dominantie in woonwijken.

Tot slot biedt het regeerprogramma op fiscaal en juridisch terrein ruimte voor de noodzakelijke beleidsaanpassingen met het oog op vastgoed en beleggingen: *"Modernisashon di e sistema fiskal"* en *"Struktura pa hasi impuesto mas husto."* Dit rechtvaardigt maatregelen als gedifferentieerde overdrachtsbelasting voor buitenlandse kopers, een bezitsbelasting op tweede woningen en koppeling van belasting- en eigendomsgegevens via Crib en Kadaster. Wie werkelijk wenst te investeren in Curaçao, zal

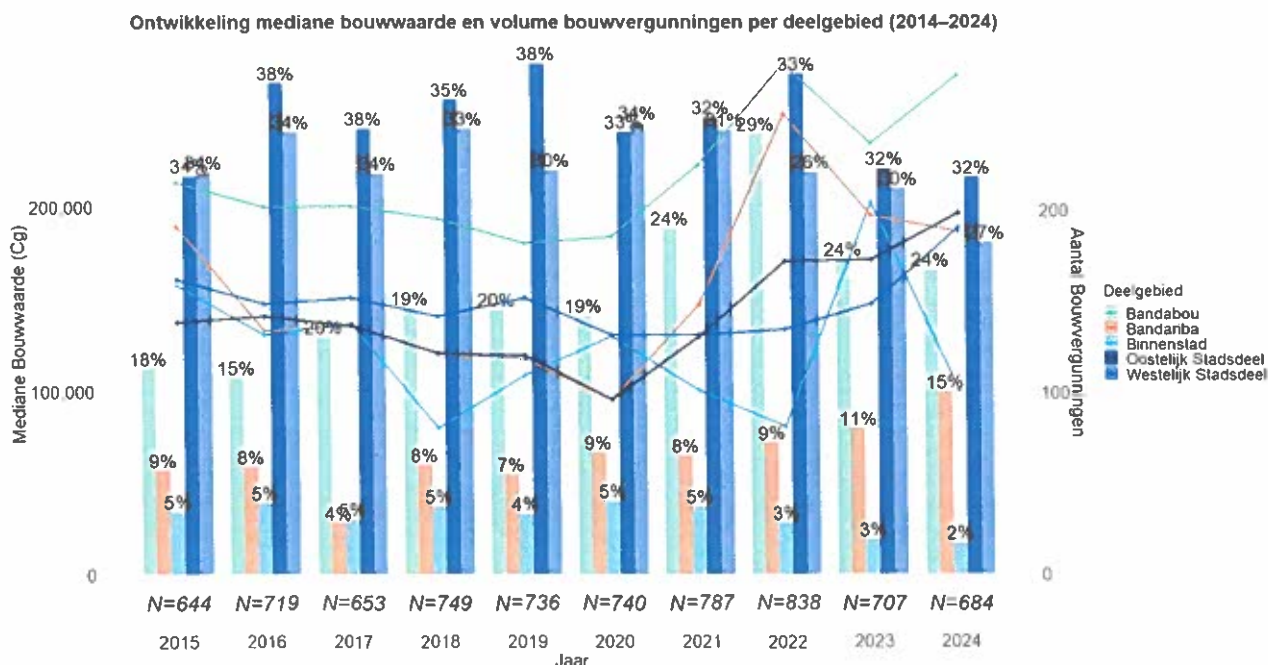
³¹ Regeerprogramma 2025–2029, getiteld *Rumbo pa 2030! Un kompromiso nobo ku pais Kòrsou*

begrijpen dat woningen in de eerste plaats een sociaal goed zijn en géén financieel exportproduct. Bewoners verdienen wettelijke bescherming, zoals ook elders het geval is.

3.2. Ontwikkelingen in de bouw en verkoop van onroerend goed

De dynamiek op de woningmarkt wordt sterk beïnvloed door de ontwikkelingen in bouwactiviteiten, zichtbaar aan de afgegeven bouwvergunningen over de periode 2014–2024. Figuur 4 toont de ontwikkeling van zowel de mediane bouwwaarde als het aantal verleende vergunningen, uitgesplitst naar geografisch deelgebied. Hieruit blijkt een fluctuerend bouwvolume, met een piek van 838 vergunningen in 2022, gevolgd door een afname naar 684 vergunningen in 2024. Gedurende dezelfde periode neemt de mediane bouwwaarde structureel toe, wat duidt op stijgende bouwkosten en/of een verschuiving naar de bouw van duurdere woningen. Op geografisch niveau zijn opvallende verschuivingen zichtbaar. Het westelijk stadsdeel ziet zijn aandeel in het totale bouwvolume afnemen van 34% in 2015 naar 27% in 2024. Ook het oostelijk stadsdeel kent een lichte daling van 34% naar 32%. Tegelijkertijd vertoont de binnenstad een sterk dalende trend van 5% naar slechts 2%, wat zorgwekkend is vanwege de beperkte herontwikkelingsinitiatieven, ondanks evidente leegstand.

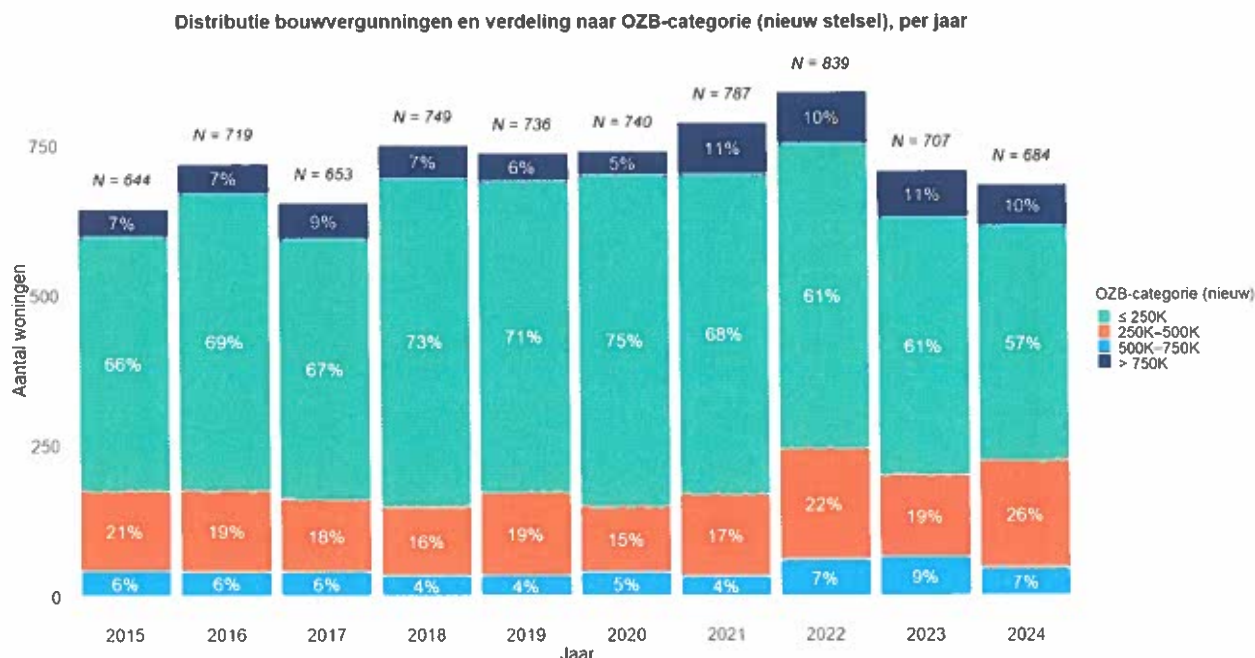
Daarentegen neemt het aandeel van de meer perifere gebieden, Banda'bou en Banda'riba, structureel toe, respectievelijk van 17% naar 24% en van 9% naar 15%. Deze groei illustreert een duidelijke geografische heroriëntatie naar gebieden buiten het stedelijk kerngebied. De oorzaak hiervan ligt mogelijk in lagere ontwikkelkosten, soepelere gronduitgifteprocessen en de aanwezigheid van grotere percelen, die aantrekkelijk zijn voor ontwikkelaars en kopers. Hoewel deze trend begrijpelijk is vanuit economisch perspectief, roept ze beleidsmatige zorgen op, gezien de beperkte aansluiting bij urgente woningbehoeften en mogelijke gevolgen voor mobiliteit, infrastructuur en duurzaamheid. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van gerichte beleidsinterventies die inzetten op betere spreiding van woningbouwactiviteiten, actieve stimulering van binnenstedelijke verdichting en gerichte aanpak van leegstand. Zonder dergelijke beleidsmatige sturing dreigen bouwactiviteiten te blijven concentreren in al goed ontsloten perifere gebieden, terwijl juist stedelijke gebieden en andere wijken, met een aantoonbaar grote behoefte aan betaalbare woningen, achterblijven.



Figuur 4: Ontwikkeling mediane bouwwaarde en volume bouwvergunningen per deelgebied voor de periode 2014-2024 (Bron: ROP; berekeningen uitgevoerd door SER).

In dit licht verdient het aanbeveling om de OZB en andere fiscale instrumenten beleidsmatig te differentiëren naar locatie en maatschappelijke behoefte, bijvoorbeeld door stimuleringskortingen en gerichte fiscale voordelen te

overwegen voor (binnen) stedelijke herontwikkeling en duurzame woningbouwinitiatieven in de binnenstad en Bandabou. De stijgende bouwkosten benadrukken bovendien het belang van integrale beleidscoördinatie, waarbij fiscale lasten, bouwregulering en grondbeleid op elkaar worden afgestemd om een coherent, effectief en duurzaam woonbeleid te realiseren.



Figuur 5: Distributie bouwvergunningen en verdeling naar voorgestelde OZB waarde categorie per jaar ((Bron: ROP; berekeningen uitgevoerd door SER).

Een nadere analyse van de bouwvergunningen per jaar, geclassificeerd naar OZB-waardecategorieën conform het voorgestelde nieuwe stelsel, wijst op een structurele verschuiving in de samenstelling van de woningproductie. In de periode van 2015 tot 2024 is het aandeel van het laagste marktsegment (≤ 250.000 Cg (XCG)) gedaald van 66% naar 57%, een afname van negen procentpunten. Deze terugloop is des te zorgwekkender gezien de omvang van de woningbehoefte juist in dit segment. Tegelijkertijd is het midden-lagesegment ($250.000-500.000$ Cg (XCG)) toegenomen van 21% naar 26%, hetgeen wijst op een verlegging van bouwspanningen richting relatief duurdere woningen. Ook het aandeelbouwprojecten in de hogere segmenten laat een lichte toename zien: het hogere middensegment ($500.000-750.000$ Cg (XCG)) steeg van 6% naar 7%, terwijl het topsegment (>750.000 Cg (XCG)) een stijging vertoonde van 7% naar 10% over dezelfde periode.

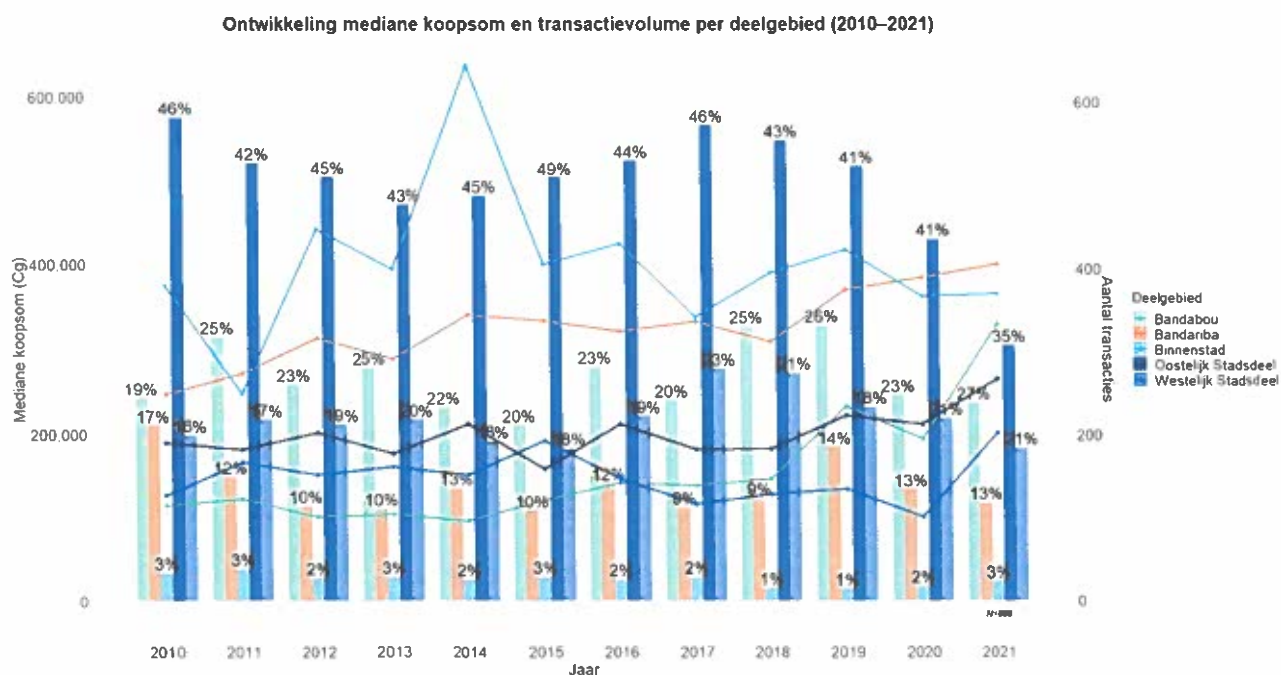
Deze dynamiek duidt op een toenemende druk op de onderkant van de woningmarkt, waarbij vraaguitval en prijsstijgingen samengaan – ondanks de aanwezigheid van fiscale stimulansen. De structurele stagnatie in het lage segment weerspiegelt eerder macro-economische knelpunten dan een tekort aan fiscale prikkels. Gegeven deze realiteit dient het voorgestelde OZB-instrument – naar het oordeel van de SER – primair te worden beschouwd als een ondersteunend beleidsmiddel. Indien het effectief wil bijdragen aan een robuuste toename van het woningaanbod, dient het te worden ingebed in een breder, samenhangend beleidskader. Denk hierbij aan gericht volkshuisvestingsbeleid met een daaraan gekoppeld grondbeleid, stimulansen voor collectieve woningbouwinitiatieven en een versnelde vergunningsprocedure. Alleen binnen een dergelijk flankerend beleidsraamwerk kan de beoogde beleidsdoelstelling – het vergroten van het betaalbare woningaanbod – duurzaam worden gerealiseerd.

Deze cijfers bevestigen een geleidelijke opwaartse verschuiving in het waardebereik van de nieuwbouwproductie, die haaks staat op de beleidsdoelstelling om het aanbod van betaalbare woningen uit te breiden. De afnemende relatieve bouwactiviteit in het sub-250.000 Cg (XCG)-segment impliceert dat de

woningbouw onvoldoende anticipeert op de omvangrijke vraag in het lagere inkomensbereik. Dit vergroot het risico op verdere uitsluiting van huishoudens met beperkte bestedingsruimte van de woningmarkt.

Signalen van een ontwrichtende prijsspiraal en verdringing op de woningmarkt³²

Recente marktobservaties tonen aan dat de woningprijzen op Curaçao in korte tijd explosief zijn gestegen, met name in gewilde kustgebieden en ontwikkelingszones. In afgelegen gebieden als Westpunt en Bandabou zijn de prijzen in één jaar verdubbeld. In wijken als Jan Thiel zijn de gemiddelde verkoopprijzen van woningen in een jaar tijd gestegen van circa 390.000 Cg (XCG) naar bijna 800.000 Cg (XCG). Voor bepaalde objecten in het luxe segment wordt zelfs tot 1,2 miljoen Cg (XCG) gevraagd. Deze prijsontwikkeling valt structureel buiten het bereik van huishoudens met een gemiddeld bruto-inkomen dat in 2023 3.218 Cg (XCG) per maand bedraagt³³. Daarmee neemt de betaalbaarheid voor de middenklasse af, hetgeen de toegang tot de woningmarkt ernstig belemmert. Ook lokale partijen zoals de Vereniging van Makelaars (VvM) luiden intussen de noodklok: "Zonder regulering en zonder lokale partners raakt de markt verstoord." Daarnaast wordt de markt in toenemende mate gedomineerd door buitenlandse investeerders, die profiteren van het relatief gunstige fiscale klimaat en de internationale aantrekkingskracht van Curaçao. Vooral door de aanhoudende instroom van buitenlandse kopers uit Europa, het Caribisch gebied en Zuid-Amerika. "Leegstaande luxe villa's, het gros lokaal koper worden verdrongen. Het lijkt, vergeleken met transferkosten en de woningmarkt elders, een aantrekkelijke bestemming." Er ontstaat aldus een woningmarkt waarin langdurige leegstand van luxe objecten gepaard gaat met een structureel tekort aan betaalbare woonruimte. Zonder ingrijpen dreigt het woningaanbod te transformeren tot speculatief bezit, met uitholling van de sociaaleconomische cohesie tot gevolg.



Figuur 6: Ontwikkeling mediane koopsom en transactievolume per deelgebied voor de periode 2010-2021 (Bron: Ontvanger; berekeningen uitgevoerd door SER).

Figuur 6 toont de ontwikkeling van de mediane koopsom en het transactievolume van woningen op Curaçao, uitgesplitst naar deelgebied, over de periode 2010–2021. De staafdiagrammen representeren het aantal

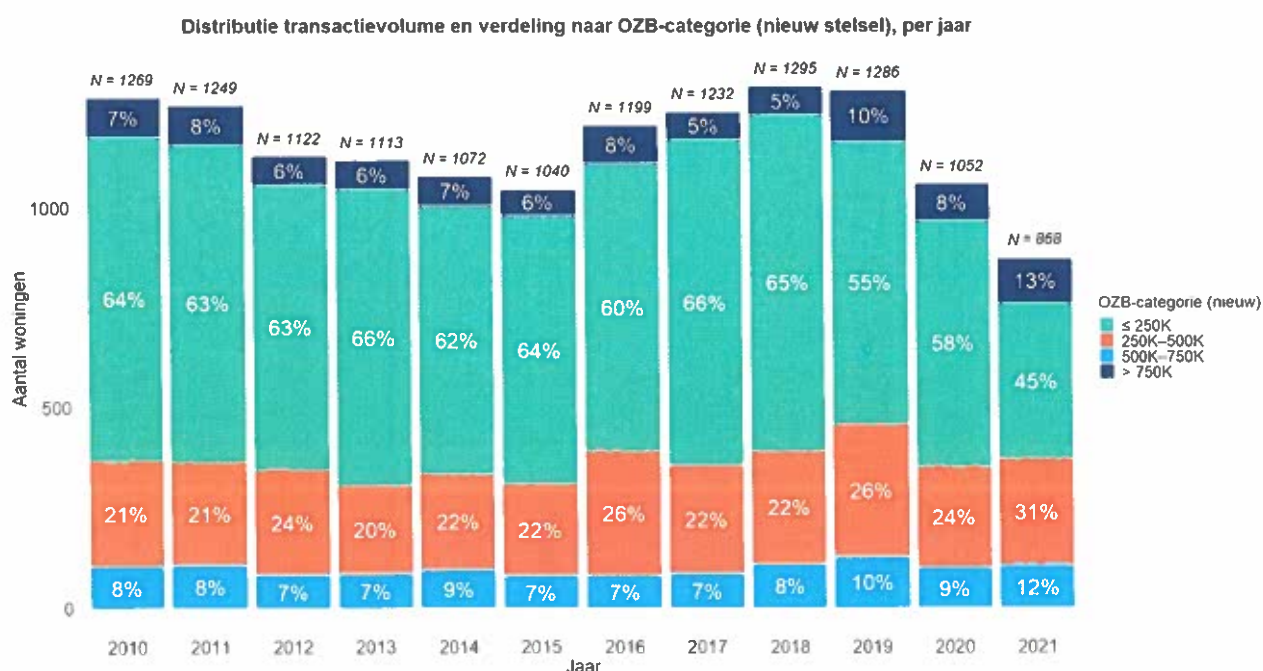
³² Antilliaans Dagblad, donderdag 12 juni 2025 Prijzen van huizen rijzen de pan uit

³³ Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao Publicatiereeks Census 2023 geraadpleegd op 25 mei 2024 via: https://cuatro.sim-cdn.nl/sensocbs/uploads/inkomen_en_inkomensverschillen_curaçao_2023-def_3.pdf?cb=PW4MG0AK

woningtransacties per jaar (rechteras), terwijl de lijnen de mediane verkoopprijs per geografisch segment weergeven (linker as). Uit de gegevens komen duidelijke patronen naar voren, die aansluiten bij eerdere observaties rond bouwactiviteit en geografische verschuivingen.

Allereerst blijft het westelijk stadsdeel dominant qua transactievolume, hoewel het aandeel afneemt van 46% in 2010 naar 41% in 2021. Dit suggereert een geleidelijke heroriëntatie van kopers naar andere gebieden, mogelijk gedreven door veranderende voorkeuren en toenemende prijzen. Banda'riba vertoont daarentegen een structurele groei, met een stijging van het aandeel transacties van 19% in 2010 naar 26% in 2021, gecombineerd met een duidelijke stijging van de mediane koopsom naar 400.000 Cg (XCG). Dit duidt op toenemende aantrekkelijkheid en beschikbaarheid van kwalitatief betere woningen, wat aansluit bij de verschuiving naar perifere gebieden. De binnenstad blijft relatief stabiel maar marginaal qua transactievolume (circa 3%), ondanks incidentele prijsspieken. Dit benadrukt de beperkte dynamiek en de noodzaak van gericht beleid om binnenstedelijke herontwikkeling te stimuleren en leegstand tegen te gaan. Banda'bou toont een opmerkelijke stijging in mediane prijzen van circa 113.000 Cg (XCG) in 2010 naar ruim 328.000 Cg (XCG) in 2021. Het aandeel transacties blijft echter beperkt en stabiel rond de 13%. Dit gebied biedt duidelijk potentieel voor betaalbare en kwalitatief hoogwaardige woningbouw, maar lijkt onderbenut.

De algemene stijging van de mediane koopprijzen over alle deelgebieden bevestigt het eerdere beeld van stijgende bouwkosten en grondprijzen. Dit versterkt de trek naar perifere regio's, waar woningen en percelen relatief betaalbaarder zijn en ruimtelijk meer mogelijkheden bieden. Gezien deze ontwikkelingen is het van belang, zoals eerder opgemerkt, om te komen tot een integraal en gebiedspecifiek beleid, waarbij fiscale instrumenten zoals gedifferentieerde OZB-tarieven worden ingezet binnen een breder ruimtelijk, economisch en sociaaleconomisch kader. Enkel met dergelijke integrale beleidscoördinatie kunnen effectieve stimulansen worden gecreëerd voor duurzame woningmarktontwikkeling, verbeterde toegankelijkheid en gerichte binnenstedelijke revitalisering. Het benadrukt tevens dat prijsprikkels via het OZB-stelsel (bijvoorbeeld gedifferentieerd naar marktwaarde of locatie) alleen effectief kunnen zijn als zij worden ingebed in een breder ruimtelijk en sociaaleconomisch kader.



Figuur 7: Distributie transactievolume en verdeling naar voorgestelde OZB waarde categorie per jaar (Bron: ROP, berekeningen uitgevoerd door SER).

Figuur 7 geeft een overzicht van het transactievolume van woningen op Curaçao in de periode 2010–2021, uitgesplitst naar OZB-categorieën zoals voorgesteld in het nieuwe tariefstelsel. Wat opvalt is de afname van het aandeel transacties in de laagste categorie (≤250.000 Cg (XCG)): dit segment daalde van 64% in 2010

naar slechts 45% in 2021. Tegelijkertijd nam het aandeel van de hoogste categorie (> 750.000 Cg (XCG)) toe van 7% naar 13%. Ook het segment tussen 250.000–500.000 Cg (XCG) groeide gestaag: van 21% in 2010 tot 31% in 2021. Deze verschuiving wijst op een structurele opwaartse druk in het prijsniveau van woningtransacties, met een afnemende beschikbaarheid van betaalbare woningen. De data onderschrijven de eerdere analyse dat de beoogde doelgroep van het OZB-voorstel — huishoudens met bescheiden inkomens en woonwensen in het lagere marktsegment — steeds vaker buiten bereik van koopwoningen valt. Tegelijkertijd bevestigt de stijging van het aandeel transacties in de hogere categorieën dat een generieke verlaging van OZB-tarieven tevens ten goede komt aan vermogendere kopers. Deze trends benadrukken het belang van een meer fijnmazige fiscale benadering: lastenverlichting zou bij voorkeur gedifferentieerd moeten worden toegepast, zodat ondersteuning gericht plaatsvindt op segmenten waar betaalbaarheid onder druk staat. Dit sluit wederom aan bij het SER-standpunt dat fiscale instrumenten ingebed dienen te worden in een bredere, sociaaleconomisch afgewogen beleidsstrategie.

Tegen deze achtergrond acht de SER het van belang dat het OZB-beleid wordt ingebed in een breder programmatisch woningbouwbeleid, waarin minimumquota, financiële instrumenten of locatie gebonden voorschriften worden opgenomen ter borging van voldoende productie in het onderste segment van de markt. Zonder aanvullende beleidsmaatregelen dreigt de voorgestelde fiscale hervorming vooral het hogere marktsegment te faciliteren, met een beperkt multiplicatoreffect in termen van woningtoegankelijkheid en sociale cohesie. De SER benadrukt dat het fiscale instrumentarium, zoals het OZB-stelsel, slechts effectief kan bijdragen aan woningmarktdoelen wanneer het wordt ingebed in een breder, flankerend beleid dat daadwerkelijk aanstuurt op programmatische bouw in het lage segment. Zonder bindende beleidskaders of gerichte stimulansen voor betaalbare woningbouw dreigt de lastenverlichting onevenredig ten goede te komen aan hogere vermogensklassen, zonder dat het de beoogde doelgroep daadwerkelijk bereikt.

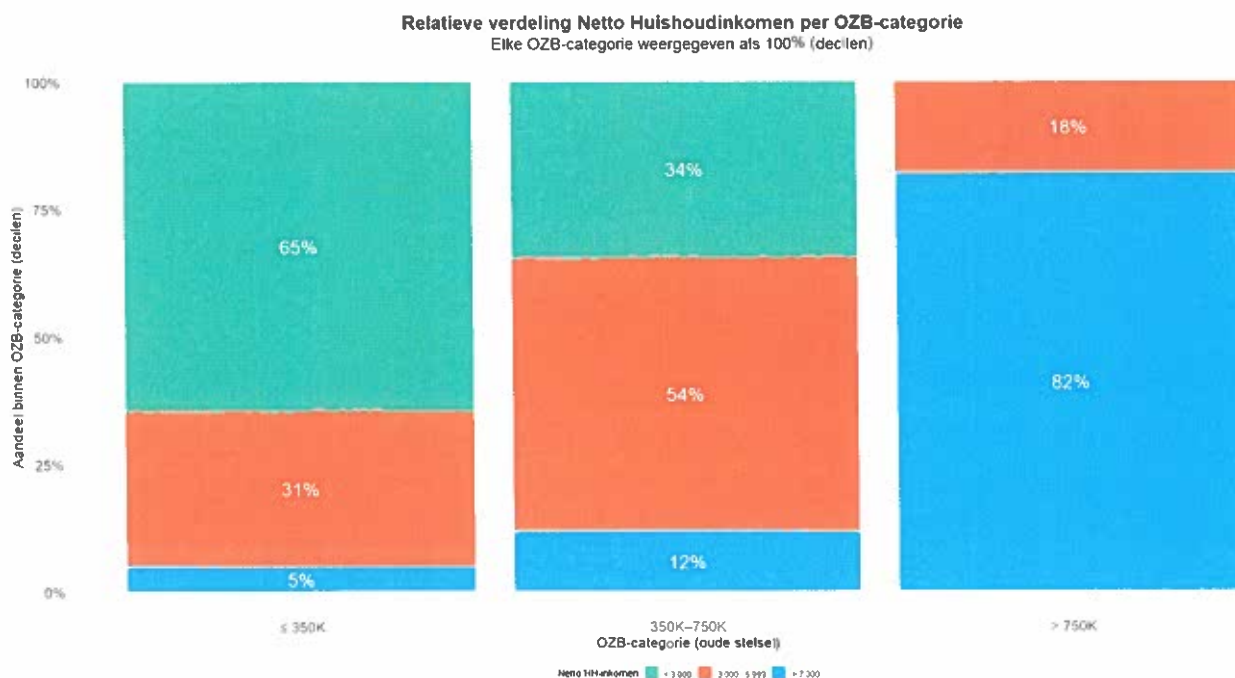
3.3. Effect op huishoudens en doelgroepen

Hoewel het voorliggende initiatiefvoorstel zich in bewoordingen richt op huishoudens met beperkte middelen, wordt geen onderscheid gemaakt naar feitelijk vermogen, inkomen of woonstatus. De maatregel geldt immers uitsluitend voor eigenaren van vastgoed en bereikt daarmee niet de brede groep huurders, waaronder veel huishoudens met een laag inkomen vallen. De inkomenseffecten van een lagere OZB-aanslag zijn relatief gering in vergelijking met structurele woonlasten (huur, onderhoud, nutsvoorzieningen). De verlaging van de drempel tot 50 Cg (XCG) voor onbebouwde en 150 Cg (XCG) voor bebouwde onroerende zaken betekent dat belastingplichtigen slechts van heffing worden vrijgesteld indien de verschuldigde belasting onder deze bedragen blijft. Uitgaande van het laagste OZB-tarief van 0,4%, betreft dit objecten met een waarde tot ongeveer 37.500 Cg (XCG). Alleen voor eigenaren van onroerend goed met een waarde onder circa 37.500 Cg (XCG) (op basis van het laagste tarief van 0,4%) leidt de maatregel tot volledige vrijstelling van belasting. In de praktijk betreft dit veelal oudere, afgeschreven woningen of percelen van beperkte marktwaarde. De verlaging van de marginale tarieven daarentegen geldt voor alle waarde categorieën, inclusief het hogere segment. Zoals eerder naar voren gebracht, vertoont deze systematiek daarmee trekken van een generieke lastenverlichting, hetgeen vanuit herverdelingsperspectief niet vanzelfsprekend is. De toelichting suggereert dat hiermee vooral huishoudens met een laag inkomen worden ontzien, maar deze claim is niet onderbouwd met gegevens. Er wordt geen informatie verstrekt over het aandeel van deze huishoudens dat eigenaar is van OZB-plichtige objecten binnen deze waardeklasse. In de context van de Curaçaose woningmarkt — waar het aandeel lage inkomenshuishoudens substantieel is, maar tegelijkertijd eigendom onder deze groep beperkt voorkomt — onderstreept dit de noodzaak tot verfijning van beleidsdoelstellingen en een gerichtere benadering. In afwezigheid daarvan blijft het beoogde verdelingseffect hypothetisch en kan het voorstel zelfs regressieve effecten hebben.

Een aanvullende zorg betreft de impact van het OZB-stelsel op specifieke groepen met een beperkte draagkracht, zoals jonge huishoudens (young professionals), leden van de diaspora die op afstand erfgenaam worden van familiebezit, en lokale erfgenamen die onroerend goed verkrijgen via intergenerationele overdracht — veelal zonder over de benodigde liquiditeit te beschikken om aan de hieraan gekoppelde belastingverplichtingen tijdig te voldoen. In het bijzonder in gevallen waarin het onroerend goed wordt geërfd maar niet direct kan worden benut of geliquideerd, dreigt het OZB-instrument disproportioneel

zwaar te drukken op deze categorieën. Dit kan leiden tot gedwongen verkoop, achterstallige betalingen en procedures die de rechtszekerheid en maatschappelijke acceptatie van het stelsel onder druk zetten. De SER acht het daarom aangewezen om in de beleidsvorming expliciet aandacht te besteden aan overgangsregelingen, bijzondere betalingsmodaliteiten of vrijstellingsmechanismen voor deze kwetsbare doelgroepen, teneinde onbedoelde neveneffecten te mitigeren en het draagvlak te versterken.

De SER acht het verder van belang dat toekomstige fiscale beleidswijzigingen worden voorafgegaan door robuuste verdelingstoetsen, waarin niet alleen juridische vormgeving, maar ook sociaaleconomische impact centraal staat. Enkel op basis van dergelijke integrale analyses kan de belastingwetgever zijn verantwoordelijkheid waarmaken in termen van billijkheid, effectiviteit en transparantie.



Figuur 8: Relatieve verdeling netto huishoudinkomen per huidige OZB-stelsel waarde categorie (Bron: CBS WBO 2016-2017; berekeningen uitgevoerd door SER).

Figuur 8 toont de relatieve verdeling van netto huishoudinkomens binnen verschillende OZB-categorieën volgens het oude stelsel. De visualisatie maakt duidelijk dat huishoudens met een lager inkomen (< 3.000 Cg (XCG) per maand) sterk vertegenwoordigd zijn in de categorie met vastgoed onder 350.000 Cg (XCG) (65%). Huishoudens met een middeninkomen (3.000–6.999 Cg (XCG) per maand) domineren in de categorie 350.000–750.000 Cg (XCG) met 54%. In de hoogste OZB-categorie (> 750.000 Cg (XCG)) bestaat 82% van de huishoudens uit hogere inkomens (> 7.000 Cg (XCG) per maand). Deze gegevens benadrukken het belang van fiscale beleidsmaatregelen die specifiek gericht zijn op lastenverlichting voor lagere-inkomensgroepen. De voorgestelde verlaging van OZB-tarieven en drempelbedragen sluit goed aan bij de behoefte om juist deze financieel kwetsbare groepen te ondersteunen. Tegelijkertijd benadrukken de cijfers het belang van gedifferentieerde belastingmaatregelen die rekening houden met inkomen, waarde van vastgoed en gebruiksfunctie om sociale rechtvaardigheid en fiscale doelmatigheid effectief te bevorderen.

Daarnaast profiteren kleine particuliere investeerders en oudere woningeigenaren zonder hypotheek van de maatregel. Vooral senioren die reeds afbetaalde woningen bezitten, maar een vast laag pensioeninkomen hebben, worden hierdoor financieel ontlast. Uit beleidsanalyses en gesprekken met sectorprofessionals blijkt dat met name oudere woningeigenaren zonder lopende hypotheek, maar met beperkte vaste inkomens, extra kwetsbaar zijn voor stijgende woonlasten. Hoewel zij formeel over vermogen beschikken via hun woning, ontbreekt vaak de liquiditeit om inflatoire druk of oplopende zorgkosten op te vangen. Deze "woonrijke maar kansarme" huishoudens worden binnen volkshuisvestingskringen erkend als een risicogroep bij fiscale beleidswijzigingen. Huishoudens in de middenklasse (3.000–7.000 Cg (XCG) per

maand) en daarboven, met vastgoed boven de waardegrens van 37.500 Cg (XCG), blijven belast en merken weinig van deze maatregel. Hoewel zij wel kunnen profiteren van de mogelijkheid om OZB in vier termijnen te betalen (wijziging artikel 11), blijft hun jaarlijkse belastingdruk ongewijzigd.

De voorgestelde wijzigingen resulteren in gerichte lastenverlichting voor huishoudens in de lagere inkomensgroepen, maar alleen als eigenaars van vastgoed met beperkte waarde. Ook maatschappelijke instellingen zonder winstoogmerk profiteren van vrijstelling. Deze maatregel bevordert in zeer beperkte mate sociale rechtvaardigheid, maar mist een herverdelend effect naar middeninkomens, tenzij aanvullende maatregelen worden getroffen in het bredere woning- en belastingbeleid. De hogere inkomens worden overmatig bevoordeeld in deze. De SER acht het wenselijk dat binnen het herziene OZB-stelsel een gerichte korting binnen de vernieuwde tariefstructuur voor het lagere woningsegment, in het bijzonder voor onroerende zaken onder een bepaalde waardegrens die daadwerkelijk worden bewoond door de eigenaar. Een dergelijke vorm van fiscale differentiatie draagt niet alleen bij aan sociale rechtvaardigheid, maar versterkt ook de betaalbaarheid van wonen voor lagere inkomensgroepen. Voorwaarde daarbij is een robuust stelsel van controle op feitelijk gebruik en eigendom. Deze beleidsrichting sluit aan bij internationale best practices, waarbij eigendomsstructuur, gebruiksfunctie en marktwaarde gezamenlijk als basis dienen voor een gedifferentieerd heffingsstelsel. De SER adviseert de indieners van het voorliggende initiatiefontwerp om deze benadering expliciet te verkennen bij de verdere uitwerking van het OZB-stelsel, in het bijzonder in samenhang met een bredere herziening van het belastingstelsel waarin draagkracht en maatschappelijke verantwoordelijkheid als leidende beginselen gelden.

3.4. Effect op overheidsfinanciën

Uit de managementrapportages van de Belastingdienst Curaçao blijkt dat de OZB een belastingsoort is met een relatief hoge administratieve druk. In 2024 werden meer dan 40.000 aanslagen opgelegd, met honderden bezwaarschriften per kwartaal. Daarnaast is circa 40% van de belastingplichtige objecten nog niet aangeslagen wegens registratieproblemen. De invoering van betaling in termijnen (artikel 11a) wordt positief beoordeeld vanuit uitvoeringsoogpunt, mits dit technisch en juridisch goed wordt ingericht. De voorgestelde wijziging in de heffingsstructuur van de OZB en overdrachtsbelasting vereist een zorgvuldige afweging van de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en betrokken instellingen zoals het Kadaster.

De effectiviteit van een jaarlijkse OZB-heffing gebaseerd op actuele marktwaarde staat of valt met de beschikbaarheid van betrouwbare, actuele en uniforme gegevens over onroerend goed. De invoering van een geautomatiseerde koppeling met het Kadaster (bijvoorbeeld via een waarderingsregister of modelmatige OZB-systematiek) is hiervoor essentieel. De Belastingdienst heeft in recente managementrapportages aangegeven dat het huidige OZB-systeem voor verbetering vatbaar is, met name wat betreft datakwaliteit en waarde herziening³⁴. De uitvoering vraagt aanzienlijke investeringen in digitalisering en personeelscapaciteit, met name in objectregistratie, taxatiebeheer en bezwaarafhandeling. In het Jaarverslag 2023 wordt opgemerkt dat de OZB-heffing in 2022-2023 sterk werd beïnvloed door correcties en nabetalingen uit voorgaande jaren, wat duidt op structurele uitvoeringsproblemen³⁵. Hoewel de jaarlijkse OZB-heffing een zekere voorspelbaarheid biedt, kan zij op korte termijn als extra last worden ervaren, vooral bij herwaarderingsen. Goede voorlichting, gespreide betalingstermijnen en heldere bezwaarprocedures zijn noodzakelijk om de maatschappelijke acceptatie te waarborgen. De lasten zijn beheersbaar mits het systeem wordt gekoppeld aan transparante waarderingscriteria en digitale dienstverlening³⁶. Een verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting reduceert de administratieve lasten bij eigendomsoverdracht aanzienlijk, vooral bij particuliere transacties. Dit verlaagt niet alleen de kosten voor burgers, maar ook de uitvoeringslast bij notarissen en het Kadaster³⁷.

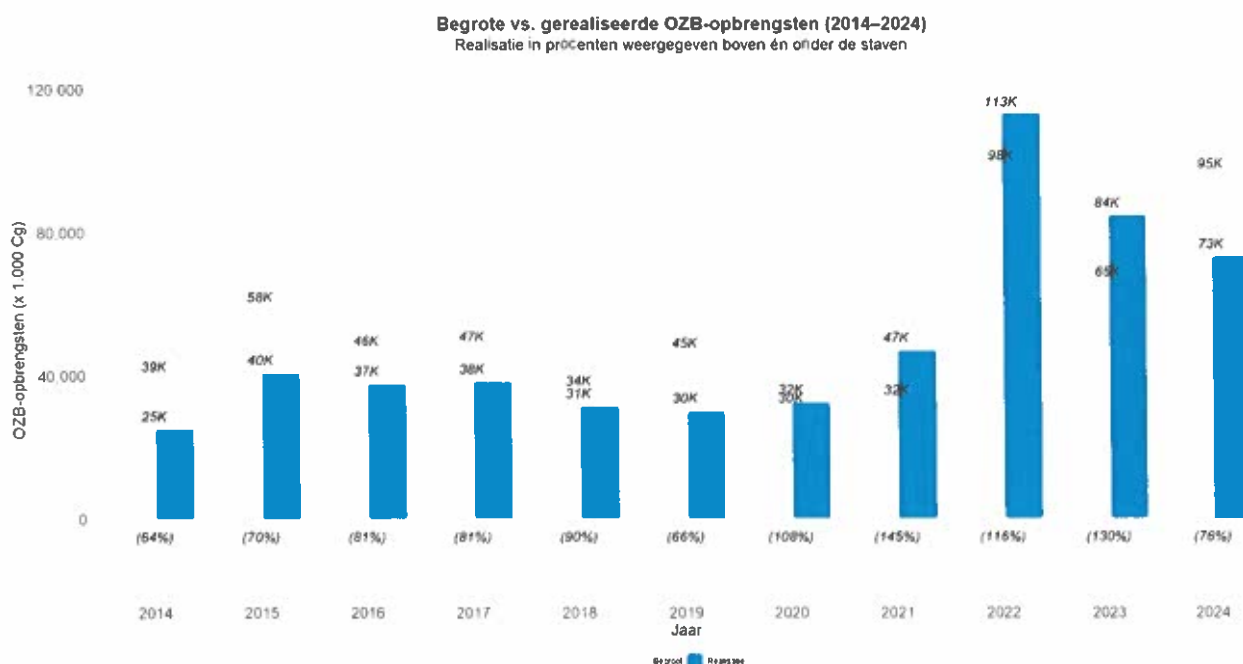
³⁴ Managementrapportage Belastingdienst Curaçao Q2 2024, p. 11–13.

³⁵ Jaarverslag Belastingdienst Curaçao 2023, hoofdstuk 1.6 (OZB).

³⁶ SER-advies 096-2024 over digitale dienstverlening en belastingheffing, p. 9–12.

³⁷ Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten, Economic Bulletin maart 2023, p. 10 (transactiekosten en woningmobiliteit).

De OZB vormt een structurele en incrementeel groeiende pijler binnen het inkomstenstelsel van het Land Curaçao. In de begroting voor het dienstjaar 2023 werd nog rekening gehouden met een daling van de belastingopbrengsten ten opzichte van 2022 met 35,1 miljoen Cg (XCG). Deze afname vond haar oorsprong in het uitzonderlijke karakter van de realisatie in 2022, waarin sprake was van diverse incidentele meevallers. Zo omvatten de belastinginkomsten over dat jaar aanzienlijke eenmalige opbrengsten, onder meer als gevolg van een inhaalslag bij het opleggen van achterstallige OZB-aanslagen over de jaren 2019 tot en met 2021. Daarenboven vloeide in de tweede helft van 2022 ruim 18 miljoen Cg (XCG) extra overdrachtsbelasting voort uit verhoogde activiteiten bij de notarissen, hetgeen evenmin een structureel karakter draagt. Zoals ook in de toelichting bij het desbetreffende begrotingshoofdstuk is aangegeven, kenmerkte het jaar 2022 zich als een uitzonderlijk succesvol jaar voor de OZB. Deze prestatie was mede het resultaat van de oplegging van een substantieel volume aan achterstallige aanslagen uit voorgaande jaren, alsmede de verrekening van inkomstenbelastingsschulden met de hoge restituties die in datzelfde jaar werden uitgekeerd. De feitelijke OZB-opbrengst voor 2023 overtrof de begrotingsraming met een bedrag van 19 miljoen Cg (XCG). Deze meevaller is mede toe te schrijven aan het grootschalige project van bestandsvergelijking met het Kadaster. In het kader hiervan zijn aanzienlijke correcties doorgevoerd en zijn met terugwerkende kracht aanslagen opgelegd ten aanzien van onroerende zaken die tot dan toe ten onrechte buiten de heffing waren gebleven. Dit project heeft in zijn uitvoeringsfase aanzienlijk meer inspanningen geleverd dan oorspronkelijk voorzien, doch tegelijkertijd heeft het een groter dan verwachte opbrengstpotentie blootgelegd, hetgeen belangrijke implicaties heeft voor het toekomstig heffings- en inningsbeleid.



Figuur 9: Begrote VS gerealiseerde OZB-opbrengsten voor de periode 2014-2024 (Bron: Ontvanger).

De meerjarige vergelijking van de begrote en gerealiseerde opbrengsten uit de OZB over de periode 2014 tot en met 2024 toont een uitgesproken dynamiek in zowel de begrotingsdiscipline als de uitvoeringsrealiteit. Gedurende een aanzienlijk deel van de verslagperiode is sprake van een structurele onderschatting van de realisatiegraad. Opvallend zijn de jaren 2014 tot 2021, waarin de realisatie herhaaldelijk onder de begroting bleef (variërend van 64% tot 90%), hetgeen wijst op substantiële fricties in het heffings- en inningsproces, zoals een ontoereikende actualisering van de belastingplichtigenadministratie en beperkte handhaving capaciteit. Vanaf 2020 doet zich een kentering voor: in de jaren 2021 en met name 2022 overschrijdt de realisatie significant de begrotingsramingen, met respectievelijk 108% en een uitzonderlijke 145% in 2021 en 2022. Deze sprong is grotendeels toe te schrijven aan de incidentele inning van achterstallige aanslagen over de jaren 2019–2021 en de intensivering van de bestandsvergelijking met het Kadaster. 2022 is daarmee het absolute uitschietersjaar met een gerealiseerde opbrengst van 113 miljoen

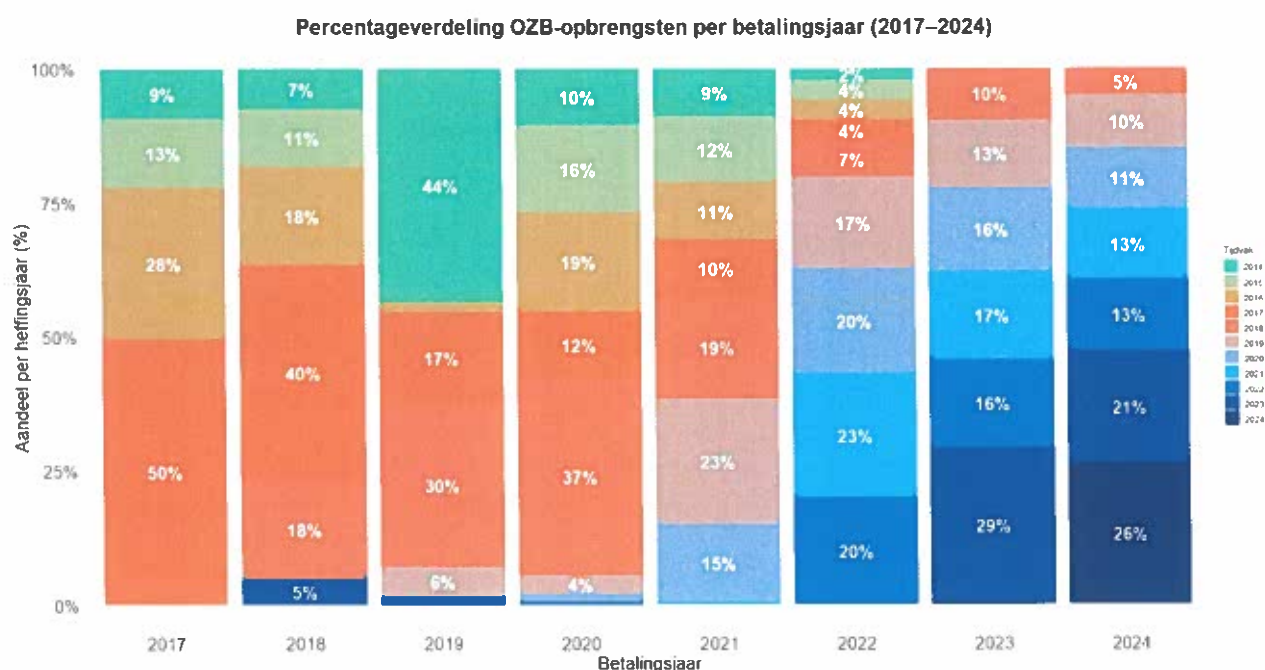
Cg (XCG) tegenover een begroting van 47 miljoen Cg (XCG) – een positieve afwijking van 140%. In 2023 stabiliseert deze trend zich op een hoger niveau, met een realisatie van 84 miljoen Cg (XCG) tegenover een raming van 65 miljoen Cg (XCG) (130%). Voor 2024 wordt de raming opwaarts bijgesteld naar 95 miljoen Cg (XCG), terwijl de voorlopige realisatie op 73 miljoen Cg (XCG) staat – een realisatiegraad van 76%, wat duidt op een normalisatie na de eenmalige correctie-effecten van voorgaande jaren.

De hierboven geschetste ontwikkeling onderstreept het belang van structurele modernisering van de OZB-keten. Een duurzaam sluitende koppeling tussen de kadastrale registraties, belastingplichtigenadministratie en de handhavingsinspanningen blijft essentieel om enerzijds budgettaire betrouwbaarheid te borgen en anderzijds het draagvlak voor rechtvaardige belastingheffing te behouden. De ervaring van de afgelopen jaren leert bovendien dat eenmalige correctie-inspanningen weliswaar opbrengst verhogend werken, doch slechts een tijdelijk effect sorteren zonder verankering in een robuust beleids- en beheerkader. In het kalenderjaar 2023 vertoont het belastingmiddel OZB ten opzichte van het jaar 2022 een krimp van 57% van het aantal opgelegde aanslagen. Deze krimp komt voornamelijk naar aanleiding van een inhaalslag 'definitieve aanslagen' van het restant 2019, 2020 en 2021 in het kalenderjaar 2022. De definitieve aanslagen 2023 werden voornamelijk in mei 2023 opgelegd. De voor 2024 begrote opbrengsten voor de OZB zijn 11,2 miljoen Cg (XCG) (13,3%) hoger dan de realisatie over 2023. De lagere opbrengsten voor de OZB ten opzichte van de begroting kan worden verklaard doordat bij het opstellen van de begroting als uitgangspunt is genomen dat in maart zou worden gestart met het opleggen van de aanslagen OZB 2024.

Daarnaast staat momenteel nog een bedrag van 235 miljoen Cg (XCG) aan achterstallige OZB open om in te vorderen. Met enkele grote OZB-schuldigen worden momenteel gesprekken gevoerd om lopende disputen op te lossen zodat tot betaling kan worden overgegaan. Ondanks deze positieve ontwikkelingen wijzen de resultaten in het eerste halfjaar van 2024 op een terugval in de realisatie ten opzichte van de begroting.³⁸ De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn het uitblijven van indexering in 2024 en vertragingen in het opleggen van aanslagen.

Alle huurgronden van de overheid met bouwwerken, vallen buiten de reikwijdte van deze verordening. Dat geldt ook voor alle illegaal gebouwde objecten, waarbij de overheid al geruime tijd onvoldoende aan doet. Deze ontwikkelingen benadrukken het strategisch belang van de OZB voor de financiële houdbaarheid van het Land. Het verbeteren van de inningscapaciteit, het actualiseren van de objectenregistratie en het waarborgen van jaarlijkse indexering zijn noodzakelijke voorwaarden om de OZB-opbrengst duurzaam op peil te houden en te laten meegroeien met economische en demografische ontwikkelingen. De verwachting is vooralsnog dan ook dat de voor de OZB begrote opbrengsten voor 2024 zullen worden gerealiseerd.

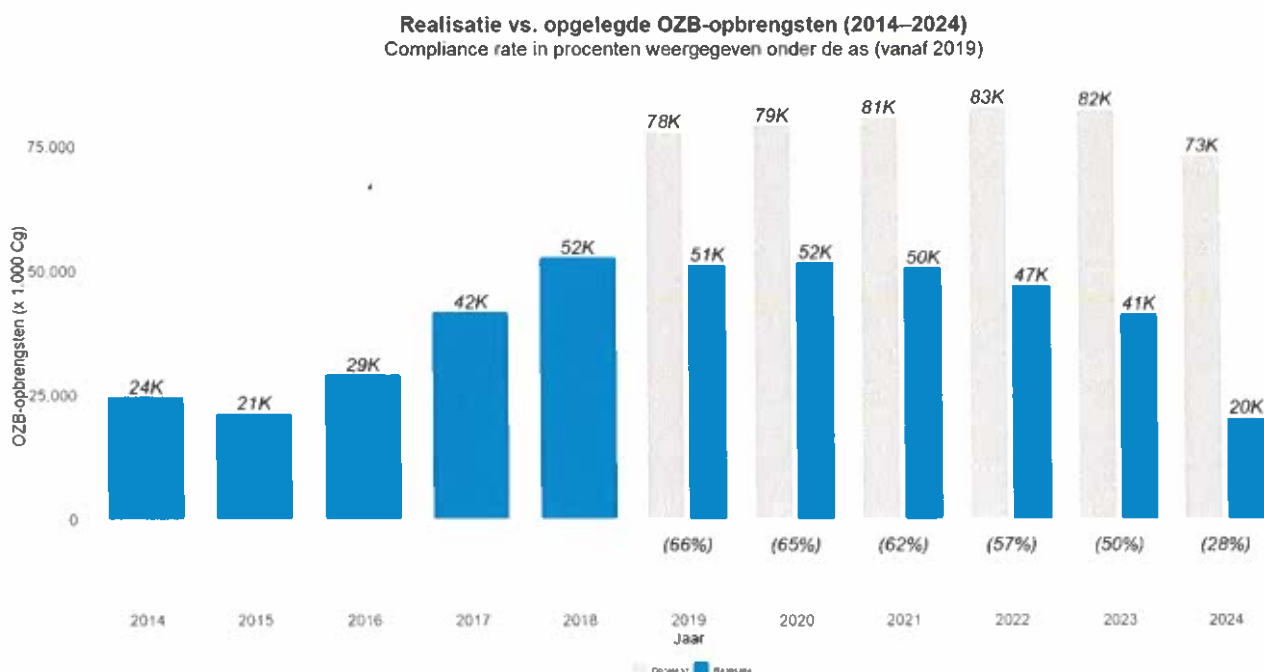
³⁸ Managementrapportage Belastingdienst Q1 2024, p. 11-12



Figuur 10: Percentageverdeling OZB opbrengsten heffingsjaar betalingsjaar voor de periode 2017-2024 (Bron: Ontvanger).

Bovendien heeft een aantal belastingplichtigen hun OZB-schulden verrekend met teruggaven bij de inkomstenbelasting, wat heeft bijgedragen aan de kaspositie van het Land³⁹. Figuur 10 toont de herkomst van OZB-opbrengsten per betalingsjaar, uitgesplitst naar heffingsjaar en laat zien dat een aanzienlijk deel van de jaarlijkse OZB-opbrengsten niet afkomstig is uit het meest recente belastingjaar, maar uit naheffingen van eerdere jaren. In 2023 en 2024 werd respectievelijk slechts 28% en 26% van de OZB-opbrengsten gerealiseerd uit aanslagen over het lopende heffingsjaar, terwijl de rest afkomstig was uit oudere jaren. Deze trend wijst op een structurele afhankelijkheid van achterstallige inning. De hoge opbrengsten in 2023 en 2024 zijn mede toe te schrijven aan intensivering van invorderingsinspanningen over voorgaande jaren (met name 2019–2021) en het wegwerken van administratieve achterstanden, waaronder Kadastermutaties. Hoewel dit tijdelijk de kaspositie van het Land versterkt, benadrukt het tevens het belang van een robuuster en tijdiger heffings- en inningsproces. Voor structurele begrotingszekerheid is het van belang dat een groter aandeel van de jaarlijkse OZB-opbrengsten voortkomt uit het actuele belastingjaar.

³⁹ Jaarverslag Belastingdienst Curaçao 2023, p. 13–14



Figuur 11: Realisatie VS opgelegde OZB opbrengsten voor de periode 2014-2024 (Bron: Ontvanger).

Figuur 11 toont de ontwikkeling van de gerealiseerde versus opgelegde OZB-opbrengsten over de periode 2014–2024, met vanaf 2019 de daaraan gekoppelde compliance rate (inningsefficiëntie). De SER onderkent de significante inspanningen die in recente jaren zijn geleverd om achterstanden in te lopen en de invordering te verbeteren. Deze vooruitgang verdient erkenning. Tegelijkertijd blijft de onderliggende trend zorgwekkend in het licht van de financiële houdbaarheid van het Land. Er is nog altijd sprake van structurele knelpunten in de invorderingsketen, die – ondanks verbetermaatregelen – wijzen op een systeem dat kwetsbaar is voor nalevingsproblemen. Zonder verdere versterking van de capaciteit, digitalisering van processen en handhaving bij wanbetaling, blijft het risico bestaan dat het OZB-systeem aan legitimiteit en effectiviteit inboet. In die zin zal het voorliggende initiatiefontwerp, dat primair lastenverlichting biedt, op zichzelf onvoldoende bijdragen aan structurele verbetering van de compliance graad. Het onderstreept daarmee het belang van een integraal versterkingsprogramma gericht op naleving, waaronder het terugdringen van de openstaande invorderingsportefeuille en het duurzaam verhogen van de inningsgraad tot een maatschappelijk aanvaardbaar en begrotingstechnisch houdbaar niveau.

Potentieel positief effect op inning hogere segmenten

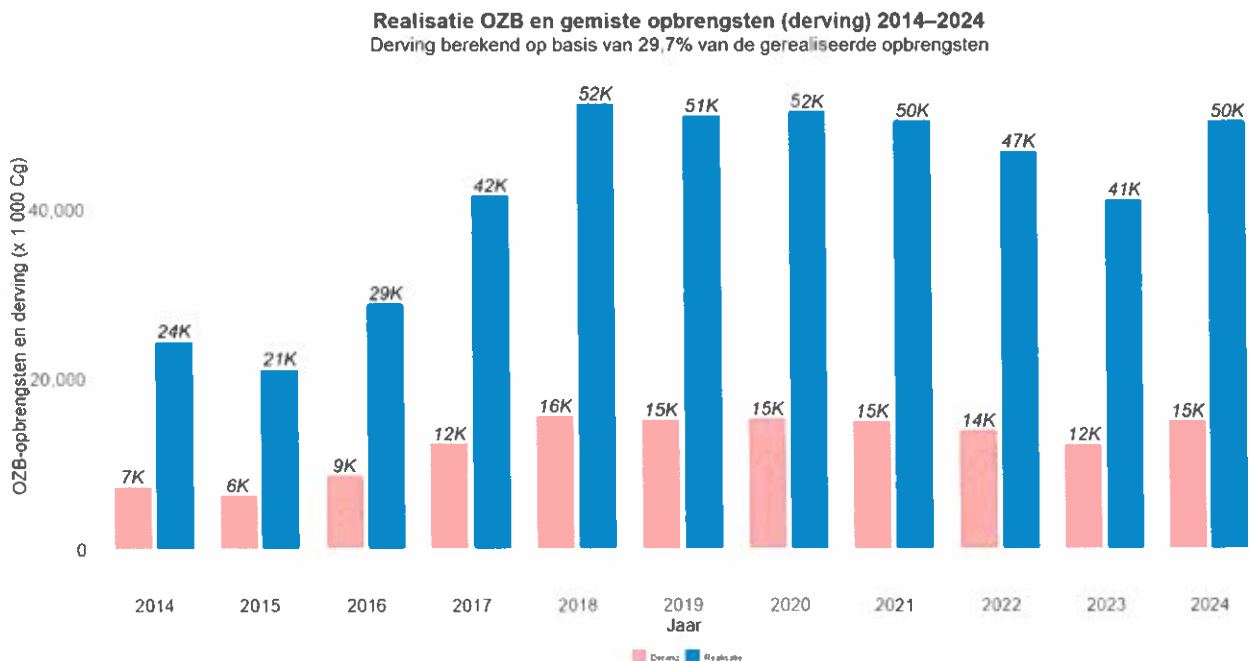
Het beschikbaar komen van meer capaciteit voor controle en inning van hogere OZB-categorieën kan theoretisch bijdragen aan een betere algehele compliance. In de praktijk is vaak gebleken dat belastingdiensten met meer gerichte handhaving in hogere waarde segmenten meer opbrengsten realiseren bij lagere uitvoeringskosten⁴⁰. De verlaging van het OZB-drempelbedrag leidt tot een beperkte vermindering van belastinginkomsten, gericht op het laagste waarde segment van de vastgoedmarkt. Daartegenover staan potentiële besparingen op uitvoeringskosten en een verhoging van de efficiëntie binnen de Belastingdienst. Deze maatregel is daarmee budgetneutraal tot licht positief in termen van netto overheidsfinanciën, mits correct uitgevoerd en gecombineerd met doelmatige inzet van middelen op hogere heffingscategorieën.

Verwachte derving

De voorgestelde wijziging van de tariefstructuur in de Lv OZB introduceert lagere marginale tarieven binnen een vierdelige schijvensystematiek. Volgens de Memorie van Toelichting wordt de structurele derving

⁴⁰ IMF (2015). Revenue Administration: Performance Measurement in Tax Administration. Technical Notes and Manuals. Washington, DC.

geraamd op circa 8 miljoen Cg (XCG), gebaseerd op een opbrengst van 28,2 miljoen Cg (XCG) in 2019 en een forfaitair verliespercentage van 30%. Deze raming roept methodologische vragen op: zij is niet aangepast voor inflatie, bevolkingsgroei of waarde stijging van onroerende zaken.



Figuur 12: Realisatie en gemiste opbrengsten(derving) (2014-2024) (Bron: Ontvanger; Berekeningen uitgevoerd door de SER).

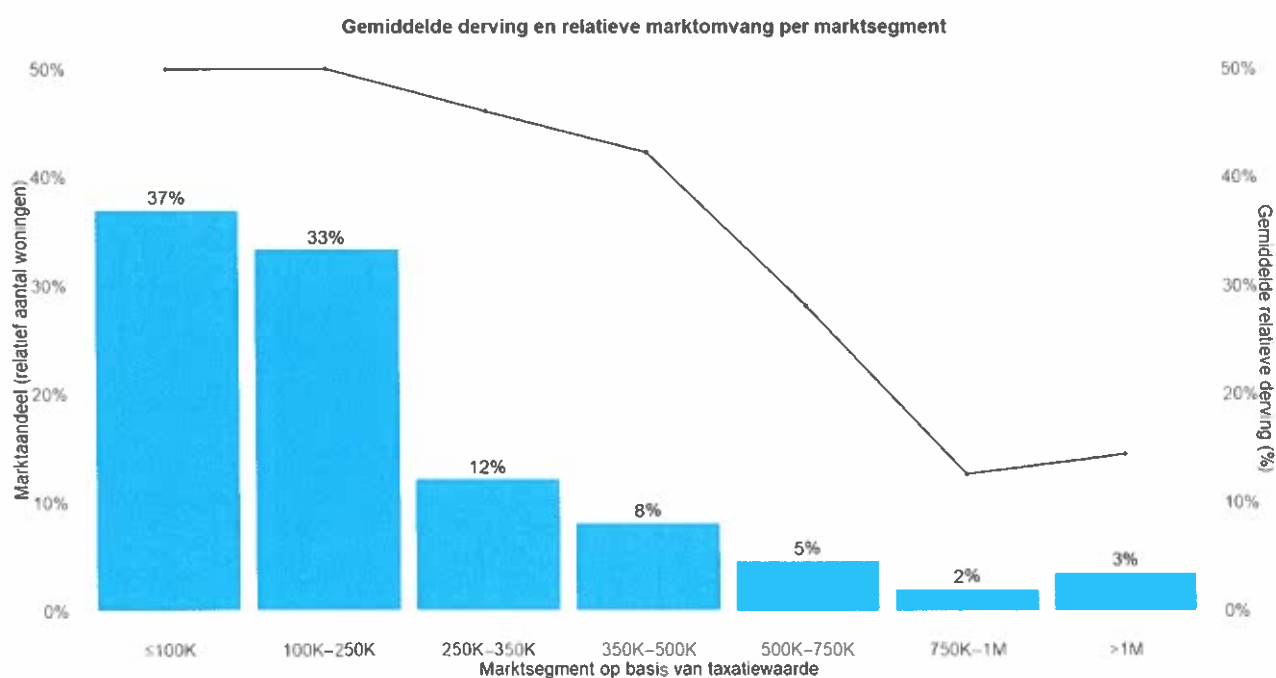
De relatieve derving (%) ten gevolge van de voorgestelde aanpassing van het OZB-stelsel wordt als volgt berekend:

$$\text{Derving}_i = \left(\frac{\sum_{j=1}^n \text{OZB}_{\text{oud},i} - \sum_{j=1}^n \text{OZB}_{\text{nieuw},i}}{\sum_{j=1}^n \text{OZB}_{\text{oud},i}} \right) \cdot 100$$

waarbij:

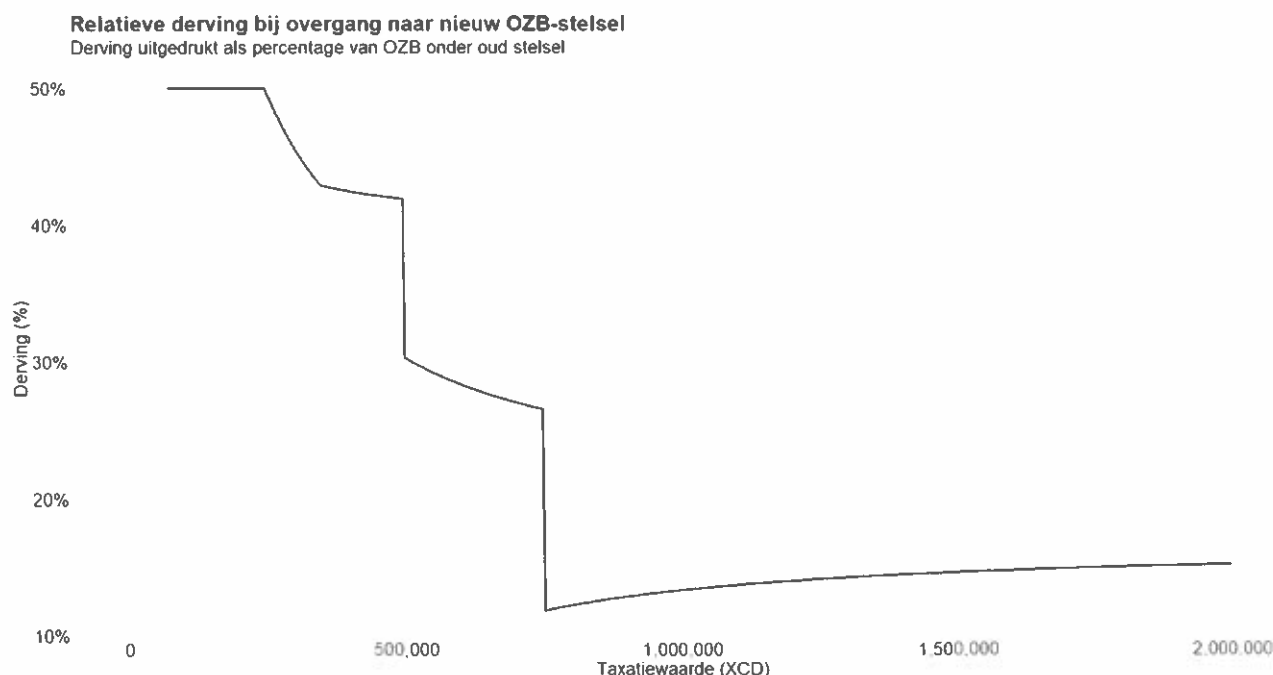
- n : het aantal in aanmerking genomen belastingobjecten;
- $\text{OZB}_{\text{oud},i}$: de OZB-aanslag voor object i op basis van het huidige (progressieve) tariefstelsel;
- $\text{OZB}_{\text{nieuw},i}$: de berekende aanslag onder het voorgestelde (nieuwe) tariefstelsel.

Bovenstaande figuur 12 biedt een inzichtelijke visualisatie van zowel de gerealiseerde OZB-opbrengsten als de geraamde gemiste opbrengsten (derving) over de periode 2014–2024, op basis van een met terugwerkende kracht doorgerekende voorgestelde herziening van het OZB-stelsel. De derving is in deze analyse systematisch berekend op basis van 29,7% van de feitelijk gerealiseerde OZB-opbrengsten. Deze afgeleide ratio is gebaseerd op interne ramingen van de Belastingdienst Curaçao en reflecteert het geschatte aandeel aan belastbare objecten en waarden die, ondanks belastingplicht, buiten de heffing blijven. Diverse analyses van woningmarkten en Kadasterdata suggereren juist een structurele stijging van vastgoedwaarden op Curaçao sinds 2019. Het hanteren van een vast dervingspercentage op een verouderd basistotaal leidt dan ook waarschijnlijk tot een substantiële onderschatting van het werkelijke effect.



Figuur 13: Gemiddelde derving en relatieve marktomvang per marktsegment volgens huidig OZB waarde categorie (Bron: Ontvanger; Berekeningen uitgevoerd door de SER).

Figuur 13 en 14 illustreren op doeltreffende wijze dat de OZB-derving zich disproportioneel concentreert in de lagere marktsegmenten. Met name in het segment tot 100.000 Cg (XCG) (37%) en 100.000–250.000 Cg (XCG) (33%) ligt de relatieve belastingderving significant hoger dan in duurdere woningcategorieën. Deze segmenten vertegenwoordigen bovendien samen meer dan twee derde van de woningmarkt, hetgeen de fiscale impact van deze onderheffing versterkt. Dit patroon impliceert dat de baten van lastenverlichting breed worden verdeeld, ook onder hogere vermogens, terwijl deze groepen in beginsel over een grotere draagkracht beschikken. Naarmate de taxatiewaarde stijgt, neemt het relatieve dervingspercentage scherp af.



Figuur 14: Relatieve derving bij overgang naar voorgestelde OZB-stelsel (Berekeningen uitgevoerd door de SER).

De mate waarin het voorliggende initiatiefvoorstel daadwerkelijk tot structurele derving leidt, is bovendien afhankelijk van de verdeling van onroerende objecten over de schijven. Indien — zoals in diverse fiscale evaluaties wordt verondersteld — het overgrote deel van de OZB-opbrengst gegenereerd wordt in het hogere waarde segment, dan is het directe budgettaire risico van verlaging in de laagste schijven relatief beperkt. Echter, verlaging van tarieven in alle segmenten vereist dan wel een geloofwaardige strategie voor inning en handhaving aan de bovenkant van de markt om structurele derving elders te compenseren. Een robuuste en actuele objectregistratie, een actiever innings- en controlebeleid en een sluitende koppeling met externe bronbestanden vormen essentiële randvoorwaarden om het dervingspercentage terug te dringen en zo de effectiviteit en rechtvaardigheid van de OZB-heffing op termijn te vergroten.

Tot slot verdient vermelding dat een evenwichtige tariefstructuur ook operationele voordelen kan opleveren. De internationale literatuur wijst erop dat de heffing en invordering van zeer lage belastingbedragen relatief hoge administratieve kosten met zich meebrengen ten opzichte van hun opbrengst. Een goed afgestemde structuur, met proportionele tarieven en effectieve inning, is daarmee niet alleen fiscaal, maar ook uitvoeringsmatig wenselijk.

3.5. Internationale reflectie op hervorming OZB en afschaffing afvalstoffenheffing

Het IMF heeft in het kader van haar technische missie (Artikel IV consultaties) verschillende verbeterpunten aangedragen voor het OZB-systeem van Curaçao. Allereerst wijst het IMF op de noodzaak om de belastinggrondslag te verbreden, bijvoorbeeld door meer typen onroerend goed onder de heffing te brengen en – waar passend – hogere tarieven in overweging te nemen. Een dergelijke verbreding kan bijdragen aan een structurele verhoging van de belastingopbrengsten. Daarnaast wordt het verbeteren van de belastingadministratie aangemerkt als van eminent belang. Het gaat hierbij onder meer om het versterken van de processen rond waardering, aanslagoplegging en invordering, zodat de effectiviteit van de OZB-heffing aanzienlijk toeneemt. Het IMF benadrukt het belang van verdere digitalisering en de onderlinge

koppeling van overheidsinformatiesystemen om de efficiëntie, transparantie en nauwkeurigheid van de belastingadministratie duurzaam te verbeteren⁴¹.

In het kader van de lopende hervormingsagenda van het belastingstelsel van Curaçao, heeft de Afdeling Fiscale Zaken van het IMF een technische beoordeling verricht van het voorstel tot afschaffing van de afvalstoffenheffing (AFS) en de gelijktijdige herstructurering van de OZB, waaraan de SER nadrukkelijk aandacht wil schenken gelet op het belang ervan voor de fiscale houdbaarheid en rechtvaardigheid van het stelsel. De centrale doelstellingen van deze hervormingsrichting zijn vereenvoudiging van het fiscale stelsel en verlaging van de administratieve lasten en nalevingskosten voor belastingplichtigen. Tussen 2021 en 2023 steeg de opbrengst uit de OZB van 1,0% naar 1,8% van het bruto binnenlands product (bbp), met een lichte terugval naar 1,4% in 2023, wat correspondeerde met circa 84 miljoen Cg (XCG) (zie figuur 15). Deze toename wordt voornamelijk verklaard door herwaardering van vastgoed en verbeterde handhaving. Het IMF beoordeelt de voorgenomen integratie van de afvalstoffenheffing in de OZB als consistent met fundamentele belastingprincipes. Terugkerende heffingen op onroerend goed zijn – mits goed vormgegeven – minder verstorend voor economische besluitvorming dan bijvoorbeeld loon- of winstbelastingen. Daarnaast zijn deze belastingen moeilijker te ontwijken vanwege de zichtbaarheid en immobiliteit van het heffingsobject.

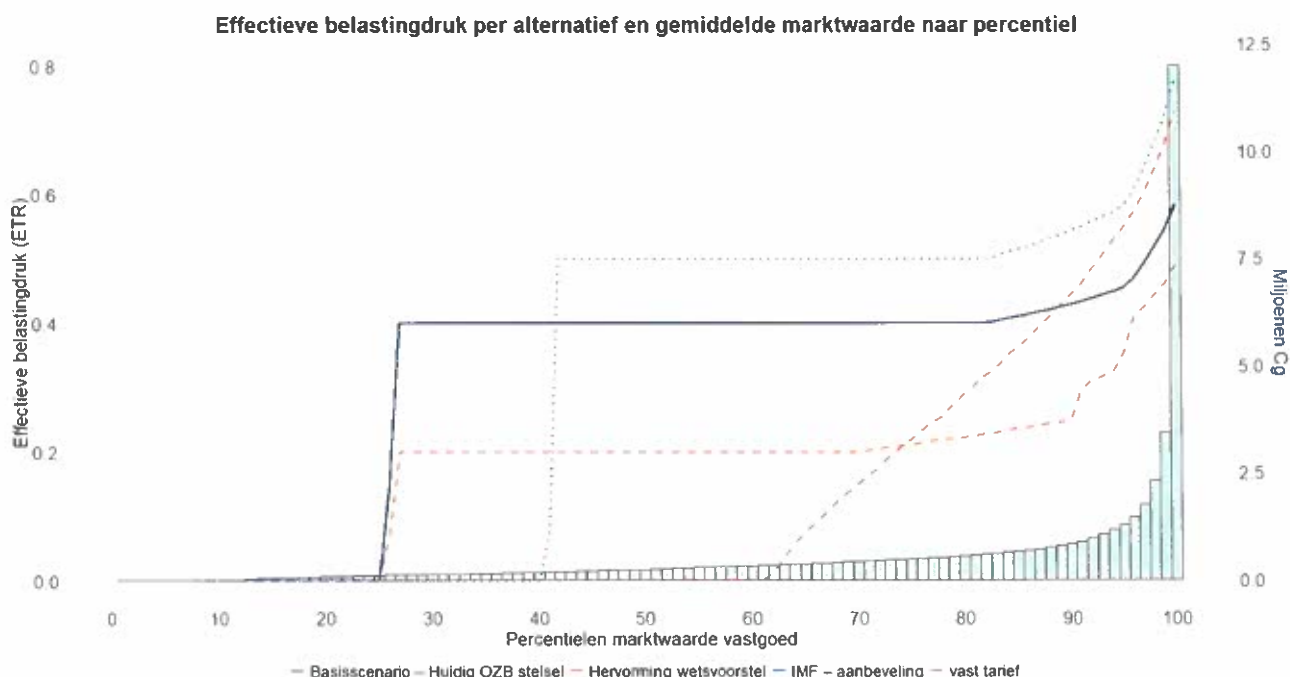
De afvalstoffenheffing betreft een maandelijks bijdrage van 35 Cg (XCG) die via de waterrekening wordt geïnd. Personen met een sociaal minimuminkomen, waaronder AOV-gerechtigden en sociaal minima, komen in aanmerking voor vrijstelling. Desondanks blijft de opbrengst beperkt: circa 0,3% van het bbp over de afgelopen vijf jaar, oftewel gemiddeld slechts 1% van de totale belastingopbrengsten (ca. 16 miljoen Cg (XCG)).



Figuur 15: OZB en Afvalstoffenbelasting uitgedrukt in percentage BBP (2011-2023) (Bron: IMF mission).

Figuur 16 geeft een gedifferentieerd beeld weer van de effectieve belastingdruk (Effective Tax Rate, ETR) per percentiel van de marktwaarde van vastgoedobjecten, onder verschillende beleidsalternatieven. Het huidige OZB-stelsel (donkerblauw) vertoont een sterke progressie tussen het 25^{ste} en 30^{ste} percentiel, met daarboven een vlakke tot licht oplopende belastingdruk.

⁴¹ 2024 Article IV Consultation Discussions with the Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten September 17, 2024



Figuur 16: Effectieve belastingdruk per alternatief en gemiddelde marktwaarde naar percentiel (Berekeningen uitgevoerd door de SER).

Dat suggereert een abrupte en onbedoeld regressieve structuur in het lagere marktsegment, gevolgd door een onderbenutting in het midden- en topsegment. Het hervormingsvoorstel (onderbroken oranje lijn) voorziet in een gelijkmatiger oplopende belastingdruk, met een significant lagere ETR in de lagere percentielen en een graduele toename naarmate de marktwaarde stijgt – in lijn met het uitgangspunt van evenredige lastenverdeling. De IMF-aanbeveling (blauwe stippellijn) introduceert een meer uitgesproken progressief model, dat naar het hoogste percentiel toe een effectievere belastingdruk van circa 0,7% bereikt. De groene staafjes op de achtergrond tonen de gemiddelde marktwaarde per percentiel. Hieruit blijkt dat een klein deel van de vastgoedmarkt (top 10%) verantwoordelijk is voor een disproportioneel aandeel in de totale waarde. De beleidsimplicatie is evident: een proportionele of licht progressieve tarifiering – conform IMF-richtlijn – kan aanzienlijk bijdragen aan opbrengstvergroting en systeemrechtvaardigheid, zonder de lagere en middeninkomens onevenredig te belasten. Integratie biedt ook mogelijkheden tot transparantie: belastingplichtigen kunnen een directere relatie ervaren tussen de OZB die zij betalen en de kwaliteit van de overheidsdienstverlening (in dit geval afvalbeheer), hetgeen het draagvlak voor belastingheffing vergroot.

De hervorming van het OZB-stelsel is cruciaal voor het realiseren van een robuuste, rechtvaardige en toekomstbestendige belastingmix. De SER onderstreept het belang van beleidsalternatieven die niet alleen fiscaal houdbaar zijn, maar tevens uitvoerbaar, maatschappelijk aanvaardbaar en economisch doelmatig.

Hieronder worden vier beleidsopties geschetst, inclusief hun verwachte opbrengst en mate van rechtvaardigheid, zoals geanalyseerd in de IMF-missie van januari 2025.

Scenario	Opbrengst (Cg (XCG) mln)	Vershil t.o.v. basis (%)
1. Huidige stelsel – referentie scenario	84,0	–
2. Initiatiefontwerp	58,8	–30%
3. Hervormingsvoorstel – enkelvoudig vast tarief	80,0	–5%
4. IMF-aanbeveling – progressieve tarieven	105,2	+25%

Tabel 6: Scenario's OZB-stelselvarianten.

Volgens de calculaties van de SER zal het beleidsvoorstel leiden tot een opbrengstdaling van maar liefst 30% (van 84 miljoen Cg (XCG) naar 58,8 miljoen Cg (XCG)). Dit zou aanzienlijke gevolgen hebben voor de budgettaire ruimte van het Land. In het licht van de voorgenomen invoering van een BTW en de reeds

substantiële belastingdruk, onderstreept het IMF tevens het belang van een intensivering van de heffing op tweede woningen als prioritaire hervormingsmaatregel binnen de onroerendezaakbelasting, gericht op verbreding van de grondslag en versterking van de fiscale rechtvaardigheid⁴². De huidige opbrengstprognoses laten het potentieel van deze aanvullende belastingcomponent echter buiten beschouwing.

De SER acht deze opbrengstdaling in het licht van de beoogde fiscale houdbaarheid onwenselijk en wijst op het belang van een alternatief dat zowel uitvoerbaar als rechtvaardig is. Ook een andere variant met een enkelvoudig vast tarief, maar met een lagere vrijstellingsdrempel van 200.000 Cg (XCG), is door de SER en het IMF doorgerekend. Deze variant zou volgens de ramingen leiden tot een beperkte opbrengstdaling van 5% (80 miljoen Cg (XCG)). Hoewel dit voorstel budgettair minder ingrijpend is, blijft ook hier sprake van het loslaten van het progressieve karakter van het stelsel. Bovendien zou de vrijstellingsdrempel tot 60% van de laagst gewaardeerde woningen vrijstellen van belastingheffing, wat een aanzienlijke groep belastingplichtigen buiten de heffing houdt. Het IMF stelt een alternatief voor dat uitgaat van het behoud van een progressieve tariefstructuur, met geactualiseerde schijven en een verhoogde belastingkorting van 600 Cg (XCG). Deze variant zou volgens de technische analyse van het IMF leiden tot een opbrengst van circa 105 miljoen Cg (XCG), oftewel een stijging van 25% ten opzichte van het huidige niveau.

Het IMF stelt een hervormingsoptie voor waarin de progressieve structuur behouden blijft, maar geactualiseerd wordt naar actuele marktontwikkelingen. De voorgestelde tarieven luiden als volgt:

Waarde van onroerende zaak (Cg (XCG))	Basisbedrag (Cg (XCG))	Marginaal tarief
Tot 350.000	–	0,5% over volledige waarde
350.001 – 750.000	1.750	0,65% over deel boven 350.000
Boven 750.000	4.350	0,80% over deel boven 750.000

Tabel 7: Aanbevolen OZB-tariefstructuur volgens het IMF, met een belastingkorting van Cg 600. (Bron: IMF-missie).

Inclusief een belastingkorting van 600 Cg (XCG) biedt deze variant zowel sociale bescherming aan huishoudens met beperkte draagkracht, als een evenwichtige bijdrage van hogere vermogens. Met een geschatte opbrengst van 105,2 miljoen Cg (XCG) compenseert deze structuur ruimschoots het afschaffen van de afvalstoffenheffing, en biedt ze een solide basis voor een opbrengstneutraal en rechtvaardig OZB-regime. Daarnaast adviseert het IMF om de OZB-periodiek te indexeren aan de marktontwikkeling van onroerend goed, gelijktijdig met de herwaardering (eens per 5 jaar), zodat de reële belastingdruk consistent blijft.

Hoewel de Raad de onderliggende doelstellingen van het initiatiefontwerp – waaronder verlichting van de belastingdruk voor huishoudens met een beperkte draagkracht, vereenvoudiging van het heffingssysteem en voorbereiding op bredere stelselhervormingen – op zichzelf als legitiem en beleidsmatig verdedigbaar beschouwt, acht de SER de voorgestelde uitwerking in haar huidige vorm onvoldoende toereikend. De combinatie van generieke tariefsverlagingen en een verhoogde vrijstellingsdrempel resulteert in een aanzienlijke versmalling van de belastinggrondslag, zonder dat sprake is van een evenwichtig beleidsmatig kader waarin recht wordt gedaan aan draagkracht, gebruiksfunctie en maatschappelijke urgentie.

Een toekomstbestendige hervorming van de onroerendezaakbelasting vereist méér dan opbrengstneutraliteit of administratieve vereenvoudiging. Zij vergt een stelsel dat ook richting geeft aan ruimtelijk-economische doelstellingen, bevordering van doelmatig gebruik en bescherming van de primaire woonfunctie. Differentiatie naar aard en functie van het onroerend goed – zoals eigen bewoning, verhuur, recreatief of speculatief bezit – vormt daarbij een onmisbaar uitgangspunt. In het voorgestelde ontwerp blijft deze noodzakelijke beleidsnuancering echter achterwege.

Hoewel het door het IMF voorgestelde alternatief – met behoud van een gemoderniseerde progressieve tariefstructuur en een gerichte belastingkorting – op onderdelen een meer solide uitgangspunt biedt, merkt

⁴² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/07/02/07022025-curacao-staff-concluding-statement-of-the-2025-article-iv>

de SER op dat ook deze variant baat heeft bij lokale verfijning en institutionele verankering. In een kleine, open economie als die van Curaçao is behoedzaamheid geboden ten aanzien van kapitaalverschuivingen en belastingarbitrage. Eenzijdige lastenverlichting kan, bij afwezigheid van flankerend beleid, onbedoelde neveneffecten hebben op investeringsstromen, de betaalbaarheid van wonen en de allocatie van publieke middelen.

De voorgenomen afschaffing van de afvalstoffenheffing benadrukt de noodzaak van een robuust en maatschappelijk gelegitimeerd OZB-stelsel. De overheid draagt immers niet alleen zorg voor inning, maar ook voor borging van publieke belangen op het gebied van woningbouw, infrastructuur en leefomgeving. De SER acht het daarom aangewezen dat hervormingsvoorstellen zich niet beperken tot tarieftechnische aanpassingen, maar worden ingebed in een breder, integraal beleidskader dat opbrengstzekerheid, fiscale rechtvaardigheid en beleidsmatige sturingskracht in samenhang versterkt.

De SER acht het van belang dat het OZB-stelsel voldoende dynamisch is om mee te bewegen met economische ontwikkelingen en waardemutaties op de vastgoedmarkt. Dit draagt bij aan een rechtvaardiger lastenverdeling en een meer stabiele inkomstenstroom voor de overheid.

4. Advies van de SER

Ter waarborging van transparantie heeft de SER, op basis van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Lv OZB en de bijbehorende toelichting, de volgende overwegingen geformuleerd. De SER beschouwt dit wijzigingsvoorstel als een poging om het fiscale kader met betrekking tot onroerend goed op Curaçao te moderniseren. In lijn met eerdere advisering, waaronder het SER-advies met kenmerk 127-2016, benadrukt de Raad het belang van een evenwichtige belastingdruk, transparantie in de gehanteerde systematiek en praktische uitvoerbaarheid.

De SER stelt vast dat de voorgestelde tariefstructuur inhoudelijk elementen bevat die passen binnen bredere beleidsambities, zoals het streven naar meer begrotingsdiscipline en vereenvoudiging van het belastingstelsel. Tegelijkertijd constateert de SER dat het voorstel niet is ingebed in een overkoepelend beleidskader voor volkshuisvesting en bijbehorend grondbeleid en resulterende woningmarktontwikkeling of inkomensverdeling. In het bijzonder ontbreekt een structurele samenhang met ander sociaaleconomisch instrumentarium zoals bouwsubsidies, huurbeleid, erfpachtregelingen of woonlastenverlichting. De SER mist daarbij een onderbouwing van de veronderstelde effecten op doelgroepen en woningmarktsegmenten. Zoals elders in dit advies is vastgesteld, zijn veel claims over verdelingseffecten en sociale rechtvaardigheid niet empirisch gestaafd. Bovendien ontbreekt een analyse van de samenhang met andere beleidsmaatregelen die een rol spelen bij eigendomsvorming en woonmobiliteit.

De Raad benadrukt dat fiscale ingrepen in de onroerendzaakbelasting alleen effectief kunnen bijdragen aan bredere beleidsdoelstellingen indien zij deel uitmaken van een geïntegreerde benadering. De indieners worden dan ook geadviseerd om de voorgestelde fiscale aanpassing expliciet te positioneren binnen het woningmarktbeleid en het bredere stelsel van inkomensondersteuning en daarbij concrete doelen, indicatoren en meetbare verwachtingen te formuleren. Een integrale beleidsnota 'Volkshuisvesting en grondbeleid' is noodzakelijk om te zorgen voor beleidsmatige samenhang en gerichte doelstellingen, rechtvaardige lastenverdeling waardoor een doelmatige inzet van fiscale instrumenten pas mogelijk kan worden. Alleen dan kan de OZB effectief bijdragen aan de realisatie van de maatschappelijke doelen die Curaçao zich stelt op het terrein van wonen en ruimtelijke ontwikkeling.

De Raad onderstreept verder dat het van groot belang is dat de voorgestelde wijziging juridisch-technisch deugdelijk is onderbouwd, met inachtneming van de bepalingen in de vigerende Landsverordening OZB 2014. Eveneens dient de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst te zijn gewaarborgd, waarbij een actuele en betrouwbare waardering van vastgoed centraal staat. Daarnaast acht de SER het essentieel dat het stelsel transparant en rechtvaardig is voor belastingplichtigen, met adequate waarborgen ten aanzien van bezwaar en beroep. De overgang naar marktwaarde als waarderingsgrondslag voor de OZB kan bijdragen aan een eerlijker en meer actuele verdeling van de belastingdruk. Dit veronderstelt echter een robuuste koppeling met het Kadaster, ondersteund door een wettelijk verankerde en transparant uitgewerkte taxatiemethodiek. De SER acht het essentieel dat hierbij expliciet wordt vastgelegd met welke frequentie herwaarderingen plaatsvinden, welke modellen worden gebruikt voor waardering, en hoe belastingplichtigen inzicht krijgen in de onderliggende berekeningen. Evenzeer moeten adequate bezwaar- en beroepsmogelijkheden beschikbaar zijn, in lijn met het beginsel van rechtsbescherming. Voorts adviseert de Raad om de tariefstructuur expliciet te toetsen op cumulatie met andere fiscale lasten (zoals afvalstoffenheffing, erfpachtcanon of nutsvoorzieningen) teneinde ongewenste stapeling voor huishoudens met beperkte financiële ruimte te vermijden. Hoewel het huidige voorstel geen formele wijziging aanbrengt in de overdrachtsbelasting, duiden beleidsdocumenten op een beoogde verschuiving van belastingdruk van overdracht naar bezit. De SER onderstreept dat een dergelijke herziening van de belastingmix enkel dan verdedigbaar is wanneer zij gepaard gaat met een stabiele, voldoende brede en rechtvaardige OZB-grondslag. Daarbij verdient het aanbeveling om – indien verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting in een latere fase overwogen wordt – de budgettaire effecten tijdig in kaart te brengen en te voorzien in adequate structurele dekking. De voorgestelde digitalisering en koppeling van gegevensbronnen – waaronder relatiebeheersystemen binnen de Belastingdienst, Kadasterinformatie en een data-warehouse – zijn noodzakelijke voorwaarden voor een moderne en doeltreffende belastingheffing. De Raad wijst echter op het belang van juridische borging van datagebruik, bescherming van persoonsgegevens en duidelijke spelregels omtrent de status van geautomatiseerde taxaties. De instelling van een onafhankelijke waarderings- of toetsingscommissie, bestaande uit deskundigen van buiten de Belastingdienst, wordt

aanbevolen om de kwaliteit en objectiviteit van het waarderingsproces te waarborgen. Gezien de potentieel ingrijpende gevolgen van herwaardering en tariefaanpassing voor huishoudens en kleine ondernemers, acht de SER een gefaseerde invoering van het herziene OZB-stelsel noodzakelijk. Invoering via een overgangsregeling met jaarlijkse plafonnering van lastenstijgingen of tijdelijke uitzonderingsposities voor financieel kwetsbare groepen, kan bijdragen aan maatschappelijk draagvlak. Evenzeer is tijdige, transparante en laagdrempelige communicatie richting belastingplichtigen essentieel, evenals de instelling van een tijdelijke hardheidscommissie die individuele knelgevallen beoordeelt.

De integratie van de afvalstoffenheffing in de OZB draagt bij aan stelselvereenvoudiging, vermindering van administratieve lasten voor zowel burger als overheid en versterkt de belastingmoraal via bundeling in één aanslagstroom. De SER onderkent dat een dergelijke integratie past binnen internationale best practices en bijdraagt aan het realiseren van belastingefficiëntie zonder opbrengstverlies; verhoging van de belastingkorting tot 600 Cg (XCG) ten einde de 40% laagst gewaardeerde objecten vrij te stellen. Een verhoging van de belastingkorting functioneert als een effectief instrument ter bescherming van huishoudens met beperkte draagkracht, vooral in een marktcontext waarin waardeverminderingen ongelijk verdeeld zijn. De herijking van de tarieven naar respectievelijk 0,5%, 0,65% en 0,80% maakt opbrengstneutraliteit bij gelijkblijvend volume theoretisch mogelijk en verdeelt de belastingdruk evenwichtiger over vermogensklassen. Hoewel de SER erkent dat de onderliggende simulaties zijn uitgevoerd, wijst zij erop dat de effectiviteit van deze tariefstructuur niet los kan worden gezien van de bredere beleidscontext. In afwezigheid van samenhang met woonbeleid, erfpachtregelingen of gerichte inkomenssteun bestaat het risico dat bepaalde groepen onevenredig geraakt worden, zonder compenserende maatregelen elders in het stelsel. De Raad benadrukt dat fiscale tariefaanpassingen niet louter technisch benaderd mogen worden, maar geborgd dienen te zijn in een integrale visie op sociale rechtvaardigheid, betaalbaarheid van wonen en ruimtelijke ontwikkeling. Zonder deze beleidsmatige verankering dreigt zelfs een proportioneel ogende tariefstructuur aan legitimiteit en draagvlak te verliezen.

De koppeling van tarieven en vrijstellingen aan reguliere herwaarderingscycli zorgt voor bestendigheid en voorkomt erosie van de belastinggrondslag door inflatie of marktontwikkeling. Dit bevordert begrotingsstabiliteit en voorkomt dat de reële belastingdruk op termijn onevenredig verschuift. De SER benadrukt het belang van een empirisch onderbouwd, transparant en opbrengstneutraal traject voor hervorming. De op IMF-aanbevelingen gebaseerde benadering biedt daarbij een solide normatief referentiekader, waarin beleidsdoelstellingen en internationale uitvoeringspraktijken elkaar wederzijds versterken.

De Raad adviseert met klem om vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde stelsel een geactualiseerde dervingsanalyse te laten uitvoeren. Deze dient gebaseerd te zijn op de meest recente OZB-gegevens, marktwaardeontwikkelingen per segment en realistische inschattingen van het inningsrendement onder het nieuwe regime. Een dergelijke analyse is essentieel om de beoogde neutraliteit en beleidsdoelmatigheid van het systeem robuust te kunnen onderbouwen. Daarnaast wijst de Raad op een in de internationale literatuur breed gedragen bevinding: de heffing en invordering van lage belastingbedragen vergen in verhouding vaak disproportioneel veel uitvoeringscapaciteit ten opzichte van de gerealiseerde opbrengsten. Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling een ondergrens (de-minimisregeling) te hanteren, onder welke geen OZB wordt geheven, tenzij de inning kan worden geautomatiseerd tegen verwaarloosbare marginale kosten. De Raad concludeert dat de voorgestelde hervorming een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de versterking van de belastingmix van Curaçao, mits deze wordt ingebed in een breder stelsel van administratieve versterking, gegevenskwaliteit en inningsefficiëntie.

De SER adviseert om het initiatiefwetsvoorstel kritisch te herijken op basis van de voorliggende scenariovergelijkingen. In het bijzonder verdient het aanbeveling om de sociale rechtvaardigheid van het voorstel te toetsen, door de effectieve belastingdruk per inkomens- en vermogensgroep in kaart te brengen. Daarnaast is het van belang om de uitvoeringskosten en de inningsefficiëntie expliciet mee te wegen in de beoordeling van het voorstel. Tevens dient het draagvlak binnen de samenleving zorgvuldig te worden afgewogen, mede in het licht van de bestaande ongelijkheden in belastingdruk en vermogensverdeling. Een geleidelijke invoering in combinatie met intensieve communicatie en gerichte ondersteuning voor de laagste inkomensgroepen is ten slotte essentieel om de acceptatie en uitvoerbaarheid van de stelselwijziging te waarborgen. De SER acht een geleidelijke invoering (gefaseerde implementatie) essentieel om mogelijke

maatschappelijke weerstand te voorkomen. Daarbij hoort tijdige en eenduidige communicatie over de veranderingen en het instellen van een tijdelijke hardheidsclausule of overgangsregeling voor bijzondere gevallen. De SER adviseert echter scherp te letten op de uitvoeringscondities, juridische borging en maatschappelijk draagvlak. Deze onderdelen zijn fundamenteel voor het welslagen van de hervorming.

5. Conclusie

Dit advies pleit nadrukkelijk voor een evenwichtige hervorming van het fiscale regime met betrekking tot onroerende zaken. Daarbij dienen de versterking van de belastinggrondslag en het streven naar grotere rechtvaardigheid centraal te staan, zonder de noodzakelijke randvoorwaarden op het vlak van uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en maatschappelijk draagvlak uit het oog te verliezen. De SER erkent een zekere beleidsmatige legitimiteit van de beoogde herziening van de Lv OZB, zeker in het licht van de woningmarktproblematiek, de noodzaak tot structurele begrotingsconsolidatie en het streven naar hogere belastingmoraliteit. De voorgenomen verfijning van het jaarlijkse heffingenstelsel – met meer nadruk op marktwaarde, een gedifferentieerde tariefstructuur en verbeterde uitvoerbaarheid – wordt in beginsel als economisch rationeel en beleidsmatig verantwoord beschouwd, mits deze juridisch goed is onderbouwd en zorgvuldig wordt geïmplementeerd. De Raad wijst er evenwel op dat de uitvoeringspraktijk op dit moment aanzienlijke tekortkomingen kent, onder meer ten aanzien van de kwaliteit van vastgoeddata, de actualiteit van waarderingsgegevens en de beschikbare capaciteit binnen de Belastingdienst. Tegen deze achtergrond acht de SER het noodzakelijk dat een herzien OZB-stelsel (maar dan ruimer dan het huidige voorstel) gepaard gaat met versterking van de uitvoeringsstructuur, adequate juridische verankering en een zorgvuldig begeleid maatschappelijk traject. Een gefaseerde invoering, met duidelijke communicatie richting burgers en bedrijven, is daarbij essentieel. Hoewel de Raad de onderliggende doelstellingen ondersteunt, acht zij het voorliggende initiatiefwetsvoorstel in zijn huidige vorm op hoofdlijnen bezwaarlijk. De gesignaleerde juridische, bestuurlijke, maatschappelijke en overheidsfinanciële aandachtspunten dienen integraal te worden meegenomen in het verdere wetgevingstraject. De SER acht het in dit kader aangewezen om de technische aanbevelingen van het IMF als uitgangspunt te nemen voor de verdere vormgeving van een toekomstbestendig, rechtvaardig en uitvoerbaar OZB-stelsel. Tot slot is het van belang dat de beoogde wijziging beleidstechnisch zorgvuldig wordt ingebed binnen het bredere kader van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling op het eiland. De SER adviseert voorts om het initiatiefontwerp expliciet te koppelen aan de bredere fiscale hervormingsagenda, zoals aanbevolen in eerdere SER-adviezen en de beleidsbrieven van het ministerie van Financiën. Het aan de Raad voorgelegde initiatiefwetsvoorstel acht de SER in zijn huidige vorm echter niet toereikend om deze doelstellingen te realiseren. De voorgestelde systematiek leidt tot een substantiële inkomstenderving, ondermijnt het draagkrachtbeginsel en roept vragen op over de rechtvaardigheid van de belastingdrukverdeling. De SER heeft daarom ernstige bedenkingen bij de strekking van de voorliggende initiatiefontwerplandsverordening en adviseert om de voorgestelde bepalingen nader te bezien en te heroverwegen.

Met bovenstaande aanbevelingen beoogt de SER een constructieve bijdrage te leveren aan een evenwichtige, praktisch uitvoerbare en maatschappelijk breed gedragen hervorming van de vastgoedfiscaliteit op Curaçao. De Raad spreekt de verwachting uit dat de initiatiefnemers de inhoud van dit advies in overweging zullen nemen bij de verdere behandeling en eventuele bijstelling van het initiatiefwetsvoorstel."

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez