



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 28 mei 2025

Ref.nr.: 054/2025-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening leges, precariorechten en retributies 2024
(zaaknummer 2023/024570, ref.nr. 036/2025-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Op 14 april 2025 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 9 april 2025, betreffende de ontwerplandsverordening leges, precariorechten en retributies 2024 (zaaknummer 2023/024570, ref.nr. 036/2025-SER)

Het bijgevoegde advies is behandeld en vastgesteld tijdens een buitengewone voorbereidende en plenaire vergadering van de SER op 23 mei 2025.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp wordt verwezen naar het advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
De Directie Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën (DFZ)
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)

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

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	4
1.1 Inleiding en context.....	4
1.1.1 Aanleiding voor de ontwerpplandsverordening	4
1.1.2 Doelstelling en reikwijdte van het advies van de SER	5
2. Het standpunt van de SER	7
2.1 Juridisch, institutioneel en beleidsmatig kader	7
2.1.1 Juridisch kader en delegatiegrondslagen van het ontwerp	8
2.1.2 Beleidsmatige en juridische onderbouwing	9
2.2 Economische analyse van het ontwerp	12
2.2.1 Tariefstructuur en indexeringsgrondslag	12
2.2.2 Raming van meeropbrengsten	14
2.2.3 Invloed op begrotingsstructuur en allocatieve efficiëntie	14
2.2.4 Micro-economische overwegingen en sectorale impact	15
2.2.5 Conclusie	16
2.3 Sociaaleconomische impact op burgers en bedrijven	17
2.3.1 Impact op huishoudens	17
2.3.2 Impact op bedrijven	18
2.3.3 Proportionaliteitsbeginsel	18
2.3.4 Sociaal Compensatiebudget	19
2.3.5 Beleidsvoorstellen ter mitigatie van sociaaleconomische neveneffecten	20
2.3.6 Stakeholdersanalyse	20
2.3.7 Conclusie	21
2.4 Budgettaire implicaties en uitvoering	21
2.4.1 Raming van meeropbrengsten en budgettaire verwerking	21
2.4.2 Uitvoeringsstructuur en administratieve lasten	22
2.4.3 Monitoring en evaluatie	24
2.4.4 Noodzaak tot verhoogd efficiëntie van inning	24
2.4.5 Conclusie	25
2.5 Internationale vergelijking en best practices	26
2.5.1 Vergelijkende analyse: Caribische en vergelijkbare jurisdicties	26
2.5.2 Kostendekkendheid en administratieve beginselen	27
2.5.3 Juridische kaders en rechtsbescherming	27
2.5.4 Tariefsystematiek: Standaarden voor differentiatie en vrijstelling	28
2.5.5 Conclusie	30
2.6 Conclusie en aanbevelingen	30
2.6.1 Conclusies	30
2.6.2 Aanbevelingen	31
Tot slot	32

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 23 mei 2025 betreffende de ontwerplandsverordening leges, precariorechten en retributies 2024 (zaaknummer 2023/024570, ref.nr. 036/2025-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 14 april 2025, onder zaaknummer 2023/024570 en geregistreerd bij het secretariaat van de Raad onder kenmerk 036/2025-SER, een formeel adviesverzoek van de regering ontvangen aangaande de ontwerplandsverordening leges, precariorechten en retributies 2024. Deze ontwerplandsverordening beoogt een ingrijpende en systematische herziening van het sinds 1992 ongewijzigd gebleven wettelijke heffingenstelsel, met als voornaamste doelstellingen: actualisering van de tarieven op basis van de gecumuleerde consumentenprijsindex (CPI) tot en met 2019, versterking van de begrotingsdiscipline en bevordering van kostendekkende publieke dienstverlening. Gelet op de aard, reikwijdte en financiële impact van het ontwerp kwalificeert het adviesverzoek, conform artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening SER, als uitdrukkelijk adviesplichtig;
- De SER stelt vast dat een integrale herziening van het tarievenstelsel voor leges, precariorechten en retributies noodzakelijk en juridisch gerechtvaardigd is, gezien de substantiële inflatoire ontwikkeling en het uitblijven van structurele aanpassingen sinds 1992. Aanbevolen wordt om expliciet in het wetgevingsdossier te verduidelijken welke vormen van delegatie (beleidsmatig en uitvoerend) worden toegepast, ter versterking van rechtszekerheid, constitutionele consistentie en voorkoming van normvervaging;
- Geconstateerd wordt dat de voorgestelde tariefverhogingen via indexering aan de CPI beleidsmatig adequaat zijn, doch onvoldoende juridisch worden onderbouwd door het ontbreken van een actuele kostprijsanalyse. De SER adviseert de regering om de geschiktheid en toepasselijkheid van de CPI als indexeringsmaatstaf te herevalueren. Het verdient, naar het oordeel van de Raad, aanbeveling om uiterlijk binnen drie jaar een integrale kostprijsanalyse uit te voeren, ter borging van proportionaliteit, transparantie en maatschappelijk draagvlak van het tarievenstelsel;
- De SER stelt vast dat de voorgestelde herziening een relatief significante budgettaire meeropbrengst kan opleveren (geraamd op circa XCG 21,1 miljoen initieel, structureel oplopend tot circa XCG 45 miljoen), hetgeen ongeveer 0,5% van het bruto binnenlands product (BBP) vertegenwoordigt. De SER geeft de regering in overweging om ten minste 5% van deze meeropbrengsten expliciet in een sociaal compensatiebudget (SCB) te reserveren, ter compensatie van onevenredige financiële gevolgen voor sociaal kwetsbare groepen en kleine ondernemingen;

- De SER constateert verder dat, bij afwezigheid van passende flankerende maatregelen, er negatieve sociaaleconomische consequenties dreigen voor kwetsbare huishoudens en kleine ondernemingen. Het verdient derhalve aanbeveling de implementatie gefaseerd door te voeren (bijvoorbeeld: eerste jaar 40%, tweede jaar 70%, derde jaar 100%), om plotselinge lastenverzwaringen te voorkomen en voldoende aanpassingsruimte te bieden;
- De SER benadrukt het belang van een consistente toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, waardoor lastenverhogingen afgestemd dienen te zijn op draagkracht. Voorgesteld wordt daarom om een jaarlijkse evaluatieverplichting wettelijk te verankeren, inclusief rapportage aan de Staten, waarin expliciet sociaaleconomische effecten, de effectiviteit van compensatiemaatregelen en de rechtsstatelijke toepassing van tarieven worden beoordeeld;
- Geconstateerd wordt dat specifieke economische sectoren—met name horeca, detailhandel, transport, toerisme en bouw—bijzonder gevoelig zijn voor disproportionele lastenverzwaringen als gevolg van deze tariefherziening. De SER geeft de regering in overweging om nadrukkelijk sectorale differentiatie en passende overgangsbepalingen in te voeren, om negatieve economische effecten, verlies van concurrentievermogen en toenemende informalisering te vermijden;
- De SER stelt verder vast dat de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het ontwerp sterk afhankelijk zijn van verbeterde inningscapaciteit bij de betrokken overheidsinstanties. Het verdient aanbeveling om hiervoor een centraal digitaal inningsplatform en een centrale coördinatie-eenheid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën te realiseren, conform internationale best practices, ter substantiële verbetering van inningsefficiëntie, rechtszekerheid en transparantie;
- Voort wordt geconstateerd dat allocatieve efficiëntie en maatschappelijk draagvlak gebaat zijn bij het expliciet koppelen van opbrengsten aan specifieke publieke diensten. De SER adviseert om opbrengsten gedeeltelijk beleidsmatig te oormerken, waardoor de directe relatie tussen geheven bedragen en geleverde publieke diensten inzichtelijk en verantwoordbaar wordt;
- De SER constateert dat de huidige Memorie van Toelichting onvoldoende expliciete aansluiting biedt op bestaande beleidskaders en strategieën. Het verdient derhalve aanbeveling om het ontwerp nadrukkelijk te positioneren binnen relevante beleidsdoelen zoals het Regeerprogramma 2021–2025, het Nationaal Ontwikkelingsplan Curaçao 2015–2030 en de Sustainable Development Goals (SDG's), om beleidscoherentie en maatschappelijke legitimiteit te versterken;
- De SER benadrukt verder het belang van breed maatschappelijk draagvlak, transparantie en zorgvuldigheid in de beleidsuitvoering. Het verdient aanbeveling om een actieve en gestructureerde stakeholdersdialoog te initiëren, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar heldere communicatie en

effectieve consultatie van kwetsbare bevolkingsgroepen en betrokken sectoren, teneinde rechtsstatelijke zorgvuldigheid en maatschappelijke acceptatie te bevorderen;

- Op grond van het voorgaande concludeert de SER dat de voorliggende ontwerpplandsverordening, mede gelet op haar doelstelling tot actualisering van verouderde tarieven en versterking van de financiële huishouding van het Land, in beginsel gerechtvaardigd en beleidsmatig verdedigbaar is, mits gepaard gaande met adequate waarborgen ten aanzien van proportionaliteit, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en sociale rechtvaardigheid. De SER acht het derhalve van wezenlijk belang dat de uiteindelijke implementatie van het ontwerp gepaard gaat met juridisch duidelijke delegatiegrenzen, een transparant en toetsbaar compensatiekader, verbeterde inningstructuren en periodieke evaluatie, teneinde het draagvlak, de effectiviteit en de constitutionele houdbaarheid van de maatregel te waarborgen.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en context

1.1.1 Aanleiding voor de ontwerplandsverordening

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft op 14 april 2025 een formeel adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende de ontwerplandsverordening leges, precariorechten en retributies 2024, met zaaknummer 2023/024570 en bij het SER-secretariaat ingeboekt onder nummer 036/2025-SER, hierna aan te duiden als 'de ontwerplandsverordening' of 'het ontwerp'. Dit adviesverzoek is gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 9 april 2025, genomen op voordracht van de Minister van Financiën, zoals vastgelegd in het aanbiedingsformulier d.d. 3 april 2025, geregistreerd onder zaaknummer 2023/024570. Het verzoek is voorbereid met inachtneming van het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), uitgebracht op 8 juli 2024 onder nummer WJZ'23/0316, en het aanvullend financieel advies van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van 3 april 2025. Het adviesverzoek is aan de SER voorgelegd op grond van artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (P.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70). In overeenstemming met deze bepaling is de SER bevoegd en gehouden om op eigenstandig, objectief en deskundig wijze advies uit te brengen aan de regering en de Staten over ontwerpen van wet- en regelgeving die naar aard en inhoud gevolgen kunnen hebben voor de sociaaleconomische orde van het Land. De aanleiding voor het onderhavige ontwerp is gelegen in het streven van de regering om de tarieven voor leges, precariorechten en retributies te actualiseren, welke tarieven sinds de inwerkingtreding van de oorspronkelijke Eilandsverordening uit 1992 (A.B. 1992, no. 20) substantieel onveranderd zijn gebleven. De herziening is noodzakelijk geworden gelet op de veranderde economische context, de cumulatieve inflatoire druk en het streven naar een begrotingssysteem dat de werkelijke kosten van publieke dienstverlening adequaat weerspiegelt.

De ontwerplandsverordening voorziet in een indexering van de bestaande tarieven op basis van de consumentenprijsindex (hierna: 'CPI') tot en met het jaar 2019 en voorziet tevens in een afrondingssysteem naar veelvouden van vijf Caribische gulden. Verder wordt voorzien in een delegatiegrondslag waarbij toekomstige aanpassingen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: 'LBHAM'), kunnen plaatsvinden. De Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij het wetsvoorstel gaat uit van een initiële meeropbrengst van circa XCG 21,1 miljoen op jaarbasis, met een potentieel structureel effect oplopend tot circa XCG 45 miljoen.

In de ontwerplandsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land Curaçao voor het dienstjaar 2025, welke door de Staten op 20 maart 2025 is goedgekeurd, wordt voorzichtigheidshalve rekening gehouden met een geleidelijke stijging van deze inkomsten tot circa XCG 35,2 miljoen in 2028. Op grond van de omvang en aard van deze financiële implicaties, alsmede het effect op burgers en bedrijven, kwalificeert deze ontwerplandsverordening ondubbelzinnig als adviesbehoevend in de zin van artikel 2 van de Landsverordening SER.

1.1.2 Doelstelling en reikwijdte van het advies van de SER

Het voorliggende advies beoogt een objectieve analyse te bieden van de juridische, economische en maatschappelijke implicaties van de ontwerplandsverordening, waarbij het primaire doel is om bij te dragen aan een evenwichtige, rechtvaardige en financieel verantwoorde beleidsvorming. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de verdelingseffecten van de voorgestelde tariefsverhogingen, de betaalbaarheid en efficiëntie van kosten van publieke dienstverlening, de verwachte macro-economische effecten, de consistentie van de uitvoeringspraktijk en de legitimiteit van het heffingenstelsel als geheel. Het advies moet inzicht verschaffen in de mate waarin en de wijze waarop de voorgenomen hervorming in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit, transparantie, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid en ook bijdragen aan de versterking van het maatschappelijk draagvlak.

De reikwijdte van dit advies beslaat de gehele ontwerplandsverordening, met inbegrip van de juridische structuur, de tariefsystematiek, de fiscale en begrotingstechnische uitgangspunten, en de verwachte inkomenseffecten voor natuurlijke en rechtspersonen. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het decentraal karakter van de inning, zoals geregeld in de Landsverordening comptabiliteit 2010 (P.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50) en de interministeriële coördinatieverantwoordelijkheid voor niet-belastingopbrengsten. Buiten beschouwing blijven die onderdelen van het ontwerp die louter technische of comptabele correcties beogen en die geen directe sociaaleconomische impact genereren. Evenmin wordt ingegaan op alternatieve fiscale instrumenten die niet binnen de reikwijdte van dit specifieke voorstel vallen. Onderhavig advies is tot stand gekomen op basis van een multidisciplinaire en evidence-based benadering, waarbij juridische, economische en maatschappelijke analyse op geïntegreerde wijze zijn toegepast. Voor de juridische beoordeling is aansluiting gezocht bij de systematiek van het voorstel, inclusief de delegatiebepalingen, de wettelijke grondslagen voor inning en ontheffing, alsmede de afstemming met bestaande regelingen zoals de Invorderingsverordening 1934 (P.B. 1934, no. 63) en de Landsverordening financieel beheer (P.B. 2015, no. 79). De economische evaluatie is uitgevoerd met gebruikmaking van de meest recente macro-economische data van onder andere de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: 'CBCS')¹, het Internationaal Monetair Fonds (hierna: 'IMF')² en de toezichtobservaties van het College financieel toezicht (hierna: 'Cft'). Tevens zijn statistieken en prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ministerie van Financiën geraadpleegd. Waar mogelijk is aansluiting gezocht bij internationale best practices, waaronder de OESO-richtsnoeren inzake publieke

¹ Economic Bulletin – March 2025: *Maintaining Local Momentum in Times of Global Uncertainty*, CBCS, afdeling Monetary Policy, Economics & Statistics, 28 maart 2025;

https://cdn.centralbank.cw/media/economic_bulletin_2025/20250328_economic_bulletin_march_2025.pdf

² *Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2024 Article IV Consultation Discussions—Press Release and Staff Report*, IMF, Western Hemisphere Department, 17 september 2024, IMF Country Report No. 24/296 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/09/17/Kingdom-of-the-Netherlands-Curaao-and-Sint-Maarten-2024-Article-IV-Consultation-Discussions-554973>

heffingen³ en aanbevelingen van het IMF⁴ omtrent kostendekkendheid en sociale rechtvaardigheid bij publieke tarifiering.

De SER heeft in dit verband ook bijzondere aandacht besteed aan de mogelijke regressieve effecten van de voorgestelde maatregelen op kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en sectoren met een lage omzet.

³ *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OESO, april 2014;

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/04/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_g1g400de/9789264209657-en.pdf IMF E-Library+2OECD+2IMF+2

Deze richtsnoeren bieden overheden een methodologisch kader voor het meten en verminderen van nalevingskosten van regelgeving, met als doel efficiëntere regelgeving en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Zie ook: *OECD Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OESO, april 2014; <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>

⁴ *Designing Expenditure Policy Conditionality in IMF-Supported Programs*, Emine Hanedar and Zsuzsa Munkacs, januari 2025, IMF Working Paper No. 25/022; <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2025/English/wpiaa2025022-print-pdf.ashx>. Dit werkdokument bespreekt hoe

uitgavenbeleid kan worden ontworpen binnen IMF-programma's met nadruk op sociale bescherming en het waarborgen van kostendekkendheid en sociale rechtvaardigheid. Zie ook: *Fiscal Transparency Handbook*, IMF, april 2018; https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf IMF+4IMF E-Library+4IMF E-

Library+4IMF+1IMF E-Library+1 Dit handboek biedt richtlijnen voor het verbeteren van fiscale transparantie, inclusief aanbevelingen over het rapporteren van publieke heffingen en het waarborgen van sociale rechtvaardigheid in belastingbeleid.

2. Het standpunt van de SER

2.1 Juridisch, institutioneel en beleidsmatig kader

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is uiteengezet, beoogt de onderhavige ontwerplandsverordening een materiële en systematische herziening van het regime van overheidsheffingen zoals dat sedert 1992 van kracht is. De Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992 (A.B. 1992, no. 7) is gedurende een periode van meer dan drie decennia niet substantieel aangepast, ondanks significante ontwikkelingen in prijsniveaus, uitvoeringspraktijken en maatschappelijke behoeften.

De SER acht het van belang om in dit kader stil te staan bij de verschillende vormen van delegatie, teneinde de systematiek en reikwijdte van de in de ontwerplandsverordening vervatte bevoegdheidstoedeling te doorgronden. Delegatie wordt in het staatsrecht van Curaçao – in lijn met de gangbare interpretatie binnen het Koninkrijk der Nederlanden – opgevat als de overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (regelgevende bevoegdheid) van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan, dat vervolgens zelfstandig regelgeving mag vaststellen. Indien het gemandateerde orgaan op zijn beurt deze bevoegdheid overdraagt aan een ander bestuursorgaan, is sprake van subdelegatie. Op grond van het legaliteitsbeginsel, dat verankerd is in de Staatsregeling van Curaçao, is subdelegatie uitsluitend toegestaan indien daarvoor een expliciete grondslag bestaat in de wet dan wel landsverordening. Bij het ontbreken van een dergelijke grondslag is subdelegatie onrechtmatig en derhalve in strijd met het constitutioneel vastgelegde legaliteitsvereiste.

Naast subdelegatie verdient ook beleidsmatige tariefstelling nadere aandacht. Beleidsmatige tariefstelling betreft de bevoegdheid van een bestuursorgaan om, binnen de grenzen van een wettelijk vastgesteld kader, tarieven vast te stellen of aan te passen op grond van beleidsmatige overwegingen. Deze bevoegdheid is in beginsel gebaseerd op een uitdrukkelijke delegatiebepaling in een formele wet of landsverordening. De wetgever stelt doorgaans de juridische grondslag en bandbreedte van de tarieven vast, bijvoorbeeld door minimum- en maximumgrenzen te definiëren. Binnen deze marges beschikt het betrokken bestuursorgaan – bijvoorbeeld een minister – over beleidsvrijheid om tariefbesluiten te nemen die zijn afgestemd op specifieke doelstellingen, zoals kostendekking of gedragssturing. Beleidsmatige tariefstelling wordt veelal vormgegeven door middel van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen (LBHAM), en vereist een transparante verantwoording aan de Staten. Een toepassingsgebied van deze vorm van tariefstelling betreft met name leges en retributies, waarbij onder meer de Landsverordening comptabiliteit 2020 en de Staatsregeling van Curaçao (P.B. 2010, no. 86; zie MvT bij de Staatsregeling) als juridische fundamenteën fungeren.

Voorts wenst de SER aandacht te vragen voor het fenomeen van uitvoeringsdelegatie. In tegenstelling tot beleidsmatige delegatie betreft uitvoeringsdelegatie de overdracht van bevoegdheden die uitsluitend gericht zijn op de praktische of administratief-technische uitvoering van regelgeving in individuele gevallen. Beleidsvorming valt hiermee buiten het bereik van deze delegatievorm. Kenmerkend voor uitvoeringsdelegatie is dat de bevoegdheid wordt toegekend aan een uitvoerend orgaan – zoals een inspectie of een uitvoeringsdienst – dat handelt binnen strikt afgebakende wettelijke kaders. Deze vorm van delegatie vindt doorgaans haar grondslag in specifieke uitvoeringsbepalingen in formele wet- of regelgeving, zoals de Invorderingsverordening 1934 of de uitvoeringspraktijk van de Landsverordening comptabiliteit 2020 door ministeries of uitvoerende overheidsdiensten.

In het licht van het voorgaande adviseert de SER om in het wetgevingsdossier expliciet te verduidelijken van welke vorm of vormen van delegatie in de voorgestelde landsverordening sprake is. Deze toelichting draagt bij aan de rechtszekerheid, versterkt de transparantie van de bevoegdheidstoedeling en bevordert de constitutionele consistentie van de regeling.

2.1.1 Juridisch kader en delegatiegrondslagen van het ontwerp

Centraal in de regeling staat artikel 2, waarin is opgenomen dat *“van bate van het Land Curaçao leges, precariorechten en retributies worden geheven conform de in de wet vastgestelde grondslagen en tarieven.”* De artikelen 3 tot en met 5 voorzien in het juridisch kader voor vermindering, vrijstelling en restitutie van deze heffingen en zijn gebaseerd op het legaliteitsbeginsel zoals expliciet genoemd en toegelicht in de MvT bij de Staatsregeling van Curaçao. De regeling sluit voorts aan bij bestaande uitvoeringsbepalingen, onder meer de reeds hierboven genoemde Landsverordening financieel beheer, de Invorderingsverordening 1934 en de Landsverordening comptabiliteit 2020. Laatstgenoemde verplicht ministeries tot inning van niet-belastingontvangsten op decentraal niveau⁵, hetgeen de uitvoering, naar het oordeel van de SER, complexer maar ook beleidsmatig doelmatiger maakt.

Een belangrijk structureel element betreft, zoals reeds opgemerkt, de delegatiegrondslag die het mogelijk maakt om tarieven bij LBHAM aan te passen. Deze constructie is juridisch toelaatbaar binnen het geldende constitutionele kader, mits voldaan wordt aan de vereisten van voldoende bepaaldheid, kenbaarheid, motivering en toetsbaarheid. De SER benadrukt hierbij dat dergelijke delegatiebepalingen een breedverbreid en functioneel gebruik kennen binnen heffingsstructuren, doch dat de praktische legitimiteit ervan staat of valt met transparantie en periodieke verantwoording aan de Staten. Bij gebreke daaraan kunnen risico's ontstaan op normvervaging—doordat zonder duidelijke kaders en controlemechanismen gedelegeerde bevoegdheden kunnen leiden tot het afwijken van oorspronkelijke wetgevingsdoelen, wat de consistentie en voorspelbaarheid van het rechtssysteem ondermijnt—fragmentatie—omdat verschillende ministeries of uitvoeringsinstanties zelfstandig tarieven kunnen aanpassen zonder centrale coördinatie, wat leidt tot een onsamenhangend stelsel van heffingen en verwarring bij burgers en bedrijven—en rechtsongelijkheid—wanneer inconsistenties in de toepassing van tarieven of vrijstellingen ertoe leiden dat vergelijkbare gevallen ongelijk worden behandeld, wat het beginsel van gelijke behandeling in het bestuursrecht schaadt en het vertrouwen in de overheid ondermijnt.

2.1.1.1 Zaak Chogogo Resort Curaçao N.V.

De noodzaak tot herziening en modernisering van de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies wordt overtuigend onderbouwd door jurisprudentie in de zaak Chogogo Resort Curaçao N.V. (hierna: Chogogo). In de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg (ECLI:NL:OGEAC:2019:135) en de daaropvolgende uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (ECLI:NL:OGHACMB:2020:216) is geconcludeerd dat de huidige verordening onvoldoende expliciet en duidelijk is omtrent het toepassingsbereik van legesheffingen. Dit heeft

⁵ Zie artikel 7, tweede lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2020 waarin het volgende is opgenomen: "De minister van Financiën draagt er zorg voor dat de ontvangsten van het Land, met uitzondering van de belastingontvangsten, worden geïnd door de ministers die verantwoordelijk zijn voor de betreffende ontvangsten, tenzij bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, anders is bepaald."

geleid tot interpretatieve onzekerheden en het uiteindelijke vernietigen van een aanslagbesluit wegens gebrek aan rechtsgrondslag.

Concreet is in deze zaak vastgesteld dat de tekstuele formulering van de vigerende verordening ontoereikend is voor het opleggen van leges aan entiteiten buiten het stadsdistrict en het gebied Salinja, hetgeen resulteerde in juridische onzekerheid en onduidelijkheid voor zowel uitvoeringsinstanties als heffingsplichtigen. Deze tekortkoming benadrukt de essentiële noodzaak voor een preciezere, transparantere en juridisch sluitende regeling.

Gezien deze jurisprudentiële ontwikkelingen adviseert de SER nadrukkelijk om in de voorliggende ontwerpverordening expliciet vast te leggen dat het toepassingsbereik van leges, precariorechten en retributies niet langer beperkt blijft tot specifieke geografische gebieden zoals het stadsdistrict en Salina, maar geldt voor het gehele grondgebied van Curaçao in de zin van artikel 1, tweede lid, van de Staatsregeling. Tevens dient in de landsverordening nauwkeurig te worden bepaald welke specifieke economische activiteiten en voorzieningen onder de heffingsplicht vallen. Door deze concretisering wordt rechtsonzekerheid voorkomen, wordt de rechtspositie van burgers en bedrijven versterkt en wordt bijgedragen aan een voorspelbare en consistente toepassing van de regelgeving, ter versterking van het legaliteitsbeginsel zoals expliciet opgenomen in de MvT bij de Staatsregeling van Curaçao. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de fundamentele vereisten van kenbaarheid en voorzienbaarheid van heffingen, die wezenlijk zijn voor het waarborgen van de rechtszekerheid en de betrouwbaarheid van de overheid. Een dergelijk normatief kader draagt, naar het oordeel van de Raad, verder bij aan het vertrouwen van de samenleving in de juridische en bestuurlijke structuren van het Land en bevordert een transparante, consistente en doelmatige uitvoering van overheidsbeleid.

2.1.2 Beleidsmatige en juridische onderbouwing

Beleidsmatig sluit de ontwerpverordening volgens de SER grotendeels aan bij de in de ontwerpbegroting van het Land Curaçao 2025 verwoorde ambitie om het aandeel van niet-belastingontvangsten substantieel te verhogen, mede ter versterking van de begrotingsruimte en de financiële zelfstandigheid van het Land. De SER constateert dat deze beleidsrichting consistent is met aanbevelingen van het Cft, dat in haar monitoringrapporten expliciet stelt: *“The Cft stresses the importance of rapid implementation of the plans in order to generate more income and realize surpluses on the budget.”*⁶ Eveneens heeft het IMF Curaçao herhaaldelijk gewezen op de noodzaak tot verbreding van de inkomstenbasis, waarbij sociale rechtvaardigheid, kostendekkendheid en administratieve transparantie leidende principes dienen te zijn. In dat verband onderstreept het IMF: *“Revenue administration is charged with collecting a huge amount of money. It is taken for granted these institutions have to do this job but they do not have or are not given the tools to do so.”*⁷ Deze passage benadrukt, naar het oordeel van de SER, de noodzaak voor Curaçao om de capaciteit van haar belastingadministratie te versterken en te zorgen voor adequate middelen en instrumenten om effectief inkomsten te innen. De voorgestelde hervorming

⁶ Curaçao: Vierde kwartaalrapportage 2024, blz. 6, Cft, januari 2025;

<https://www.cft.cw/publicaties/kwartaalrapportages/>

⁷ Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2024 Article IV Consultation Discussions—Press Release and Staff Report, blz. 28, IMF, Country Report No. 24/296;

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/09/17/Kingdom-of-the-Netherlands-Curaao-and-Sint-Maarten-2024-Article-IV-Consultation-Discussions-554973>

sluit tevens aan bij de *IMF Technical Notes on Revenue Administration*, waarin kostendekkende tarifiering en uitvoerbare, transparante inning worden gezien als randvoorwaarden voor structurele begrotingsgezondheid.

De beleidsmatige en financieel-juridische relevantie van de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt verder bevestigd door recente bevindingen van het Cft, zoals neergelegd in diens reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2024 van het Land Curaçao d.d. 18 april 2025 (kenmerk Cft 202500037). In deze reactie wijst het Cft onder meer op het belang van het daadwerkelijk realiseren van het geprognosticeerde begrotingsoverschot op de gewone dienst teneinde het tekort op de kapitaaldienst te compenseren. Daarbij signaleert het Cft een risico op oplopende tekorten indien aangegane verplichtingen alsnog leiden tot uitgaven, hetgeen de noodzaak tot versterking van het verplichtingenbeheer en een structureel begrotingsoverschot onderstreept.

Voorts beklemt het Cft de urgentie van een actuele en volledige rapportagecyclus, mede gezien het feit dat de laatst vastgestelde jaarrekening dateert van 2018, waardoor het budgetrecht van de Staten reeds gedurende meerdere jaren niet effectief is uitgeoefend. Tegen deze achtergrond benadrukt het Cft het belang van het genereren van additionele, structurele niet-belastinginkomsten, als instrumentele randvoorwaarde voor het behoud van de begrotingsdiscipline en de financiële duurzaamheid van het Land. De thans voorliggende ontwerp-landsverordening, gericht op herziening van de leges-, precario- en retributietarieven, sluit in dit opzicht aan bij de door het Cft verwoorde beleidsrichting en kan derhalve worden beschouwd als een noodzakelijke stap in de versterking van de financiële ordening van de overheid.

Deze overwegingen onderstrepen dat de onderhavige regeling niet louter een administratief-technische herziening betreft, maar een wezenlijk instrument vormt binnen het bredere kader van begrotingsrechtelijke versterking en het herstel van het vertrouwen in het financieel beheer van het Land Curaçao.

De beleidsmatige totstandkoming van de regeling verliep via een interdepartementaal proces waarin diverse uitvoeringsorganisaties – waaronder de Uitvoeringsorganisatie Publieke Zaken, Veterinaire Zaken, Verkeer en Vervoer, en Ruimtelijke Ordening – structureel zijn betrokken. Dit is conform artikel 4 van de Landsverordening comptabiliteit 2020, dat iedere minister belast met een beleidsdomein verantwoordelijk stelt voor de inning van de bijbehorende niet-belastingopbrengsten. Deze gedecentraliseerde verantwoordelijkheid vergroot de complexiteit van het uitvoeringssysteem, maar vereist, zoals reeds benadrukt, tegelijkertijd centrale coördinatie, uniforme administratieve kaders en adequaat toezicht.

Voorts blijkt uit de MvT bij het ontwerp dat de voorgestelde tariefherziening is gebaseerd op een cumulatieve indexering tot en met 2019, op basis van de CPI zoals vastgesteld door het CBS. Deze indexeringsmethodiek is in beginsel beleidsmatig verdedigbaar, aangezien de CPI een objectieve en breed geaccepteerde maatstaf biedt om de reële waardeontwikkeling over de tijd te corrigeren, mits de toepassing systematisch, transparant en periodiek geëvalueerd wordt.

In het advies van de SER van 19 oktober 2020 (127/2020-SER) met betrekking tot de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten strekkende tot het vaststellen van nieuwe tarieven voor de afgifte van identiteitskaarten (zaaknummer 2019/052353; ref.nr. 105/2020-SER) werd evenwel benadrukt dat administratieve tarieven voor identiteitskaarten primair kostprijsgebaseerd dienen te zijn. Indexering via de CPI kan verantwoord zijn indien in redelijkheid kan worden aangetoond dat de onderliggende kostenstructuur evenredig meestijgt met de algemene prijsontwikkeling. Zonder deze onderbouwing kan het draagvlak en de legitimiteit van de tarieven worden ondermijnd. Ten aanzien van de gekozen indexeringsmaatstaf CPI wenst de SER de fundamentele zorg te uiten over en in hoeverre de CPI geschikt en

gepast is als maatstaf voor het indexeren van producten en diensten van de overheid. De SER adviseert de overheid om de geschiktheid en toepasselijkheid van de CPI als indexeringsmaatstaf te herevalueren.

De voorgestelde afronding van tarieven naar veelvouden van vijf Caribische gulden is praktisch vanuit uitvoeringsperspectief, maar vereist eveneens een duidelijke fiscale en juridische onderbouwing. Ten eerste kan afronding zonder duidelijke fiscale motivering leiden tot disproportionele lasten voor bepaalde groepen, met name wanneer de afronding resulteert in een relatief hogere heffing voor diensten of producten met lagere tarieven. Dit kan de progressiviteit van het belastingstelsel ondermijnen en sociale rechtvaardigheid in het geding brengen. In de tweede plaats vereist het beginsel van rechtszekerheid dat belastingplichtigen vooraf duidelijkheid hebben over de hoogte van de heffingen. Een transparante en consistente afrondingsmethodiek, onderbouwd met fiscale argumenten, voorkomt willekeur en versterkt het vertrouwen in het belastingstelsel. Tot slot is het van belang dat de afronding aansluit bij de beleidsdoelstellingen van kostendekkendheid en efficiëntie. Een fiscale onderbouwing kan aantonen dat de afronding bijdraagt aan een evenwichtige verdeling van de lasten en de financiële duurzaamheid van de publieke dienstverlening ondersteunt. Kortom, de SER is van oordeel dat, hoewel de afronding naar veelvouden van vijf Caribische gulden praktische voordelen biedt, een fiscale onderbouwing relevant is om de maatregel te legitimeren en te zorgen voor een rechtvaardig en transparant heffingenstelsel.

Met het oog op de vereisten van goed regelgevingsbeleid heeft de SER de onderhavige ontwerplandsverordening verder getoetst aan de normen zoals opgenomen in het *Draaiboek voor de regelgeving Curaçao* (versie 2022) en de *Circulaire Model Startnotitie (2020)*. De analyse wijst uit dat de regeling grotendeels voldoet aan de richtlijnen op het vlak van juridische consistentie, uitvoerbaarheid, interdepartementale afstemming en afweging van budgettaire implicaties. Zo is zichtbaar dat het ontwerp is voorbereid met inbreng van WJZ en het directoraat Financieel Beleid en Begrotingsbeheer en is de aansluiting met de ontwerpbegroting aantoonbaar. Daarmee wordt voldaan aan de vereisten met betrekking tot juridische kwaliteit en begrotingsdiscipline.

Echter, de SER constateert dat enkele onderdelen van het toetsingskader van de *Model Startnotitie (2020)* onvoldoende tot uiting komen in de MvT bij het ontwerp. Zo ontbreekt een expliciete beleidscontextualisering waarin de ontwerplandsverordening wordt verbonden aan het Regeerprogramma 2021–2025, het Nationaal Ontwikkelingsplan Curaçao 2015–2030 of relevante Sustainable Development Goals (SDG's). Ook is de maatschappelijke probleemdefinitie summier en ontbreekt een systematische en gestructureerde stakeholdersanalyse. Deze elementen zijn noodzakelijk voor beleidscoherentie, legitimiteit en maatschappelijke verankering van het voorstel. Gelet op het voorgaande acht de SER het wenselijk dat de toelichting bij de ontwerplandsverordening wordt aangevuld met een juridisch en beleidsmatig onderbouwde probleemomschrijving, een expliciete koppeling met relevante beleidsdoelen en een brede analyse van interne en externe stakeholders. Deze verbeteringen dragen bij aan een hogere juridische kwaliteit, een verhoogd maatschappelijk draagvlak en een robuustere implementatiebasis.

Samenvattend stelt de SER vast dat het voorstel op juridisch-technisch en beleidsmatig vlak in grote lijnen voldoet aan de relevante vereisten, doch dat aanvullende inhoudelijke versterking van de toelichting noodzakelijk is om de effectiviteit, legitimiteit en uitvoerbaarheid op langere termijn te borgen. In het navolgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de economische impact van het tariefvoorstel.

2.2 Economische analyse van het ontwerp

De voorliggende ontwerpverordening dient mede te worden beoordeeld in het licht van zijn economische doelmatigheid, macro-economische proportie en de effecten op de inkomstenstructuur van het Land. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de ramingen van opbrengsten, de onderliggende indexeringsystematiek, de verhouding tot het bruto binnenlands product (hierna: 'BBP') en de implicaties voor de begrotingsstructuur. De beoordeling geschiedt met inachtneming van de uitgangspunten van het financieel-economisch toezicht en internationale benchmarks voor kostendekkende heffingen.

2.2.1 Tariefstructuur en indexeringsgrondslag

De economische logica van de ontwerpverordening is gegrond op het actualiseren van tarieven die sedert de oorspronkelijke vaststelling in 1992 niet structureel zijn aangepast. De gehanteerde herijkmethode is gebaseerd op een cumulatieve toepassing van de CPI tot en met het jaar 2019, waarbij gekozen is voor een afronding naar veelvouden van vijf gulden. De volgende tabel is door de SER opgesteld om de cumulatieve inflatie en de implicaties voor tariefaanpassingen te illustreren:

Tabel 1: Cumulatieve inflatie en tariefaanpassing (1992-2019)

Jaar	CPI-index (2019 =100)	Cumulatieve inflatie t.o.v. 1992 (%)	Voorbeeldtarief 1992 (XCG)	Gecorrigeerd tarief 2019 (XCG)	Afgerond tarief (XCG)
1992	54.2	0	100	100	100
2019	100	84.5	100	184.5	185

Bron: SER

Door een voorbeeldtarief van XCG 100,00 uit 1992 te corrigeren voor deze inflatie, resulteert dit in een bedrag van XCG 184,50 in 2019. In overeenstemming met de voorgestelde afrondingsmethodiek wordt dit bedrag afgerond op het dichtstbijzijnde veelvoud van vijf, resulterend in een tarief van XCG 185. Deze benadering benadrukt het belang van periodieke tariefherzieningen om de reële waarde van overheidsheffingen te behouden en de financiële duurzaamheid van publieke dienstverlening te waarborgen. De SER is van mening dat bovenvermelde methode in zekere zin als adequaat kan worden aangemerkt vanuit een begrotingstechnisch oogpunt, doch de methode is niet toereikend.

Zoals eerder uiteengezet, heeft de overheid sinds 1992 geen aanpassingen doorgevoerd in de tarieven voor leges, retributies en precariorechten. Thans wordt voorgesteld deze tarieven te indexeren over de periode van 1992 tot en met 2019. Voor zover de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft kunnen nagaan, is een integrale kostprijsanalyse door de overheid nog niet afgerond.

Bij het vaststellen of verhogen van leges, retributies en precariorechten is het essentieel dat de overheid de noodzaak van dergelijke verhogingen duidelijk motiveert. Dit vereist een onderbouwing gebaseerd op een gedegen kostprijsanalyse, waarbij transparantie in de berekening van de tarieven centraal staat. Een dergelijke

analyse draagt bij aan het inzicht in de werkelijke kosten van overheidsdiensten en vormt de basis voor een rechtvaardige tariefstelling.

De SER is van mening dat het ontbreken van een kostprijsanalyse de transparantie schaadt en het maatschappelijk draagvlak voor tariefverhogingen ondermijnt. Een transparante en onderbouwde benadering is van wezenlijk belang om begrip en acceptatie binnen de samenleving te bevorderen. De noodzaak van een kostprijsanalyse is reeds benadrukt in hoofdstuk 2.1.2 van dit advies.

WJZ heeft aangegeven dat de voorgestelde verdubbeling van de tarieven mogelijk niet voldoende zal zijn om volledige kostendekkendheid te bereiken. In sommige gevallen zou een kostendekkende benadering zelfs kunnen leiden tot een vertienvoudiging van de huidige tarieven. Hieruit blijkt dat de overheid momenteel impliciet een gesubsidieerd prijsbeleid hanteert. De SER benadrukt dat, ongeacht het streven naar volledige kostendekkendheid, een gedegen inventarisatie van de onderliggende kosten van wezenlijk belang is voor een transparante en verantwoorde tariefstelling. Het hanteren van een indexeringsmethode zonder voorafgaande kostprijsanalyse kan worden gezien als een kortetermijnoplossing die weliswaar leidt tot verhoogde inkomsten voor de overheid, maar tegelijkertijd als onredelijk kan worden ervaren door de burger. Een dergelijke aanpak mist de noodzakelijke onderbouwing en kan het maatschappelijk draagvlak ondermijnen.

Een grondige kostprijsanalyse waarborgt niet alleen dat de tarieven niet hoger zijn dan noodzakelijk, maar biedt ook inzicht in de efficiëntie van de geleverde diensten. De SER adviseert daarom dat de verantwoordelijke ministeries binnen een termijn van twee tot drie jaar een volledige kostprijsanalyse uitvoeren. Dit zal bijdragen aan een meer evenwichtige en rechtvaardige tariefstructuur.

Het streven naar kostendekkendheid kan echter bepaalde beperkingen met zich meebrengen, zoals de toegankelijkheid van essentiële diensten voor kwetsbare groepen. In dit verband verwijst de SER naar hoofdstuk 2.1 'Principe van kostendekkendheid' en hoofdstuk 2.2 'Financieringsmodaliteit van ID-kaarten' uit het advies van 19 oktober 2020 (127/2020-SER), waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden van fiscalisatie van bepaalde diensten. De SER adviseert om in het kader van het huidige wetsvoorstel te onderzoeken in hoeverre bepaalde leges, retributies en precariorechten in aanmerking kunnen komen voor fiscalisatie.

In de MvT wordt vermeld dat de indexering is gebaseerd op de CPI van het CBS, waarbij het 12-maands gemiddelde prijsindexcijfer per oktober van het betreffende jaar wordt gehanteerd. De keuze voor de CPI als indexeringsmaatstaf wordt echter niet nader onderbouwd, noch wordt er ingegaan op de overwegingen om alternatieve methoden, zoals de producentenprijsindex, dienstenprijsindex, of een andere berekeningsmethode, niet te gebruiken. De SER merkt op dat niet alle bestedingscategorieën binnen de CPI relevant zijn voor de kostenstructuur van specifieke leges, retributies en precariorechten. Zoals reeds benoemd in Hoofdstuk 2.1.2. Beleidsmatige en juridische onderbouwing uit de SER haar fundamentele zorg in hoeverre de CPI als geschikt maatstaf voor indexering kan worden beschouwd voor diensten en producten van de overheid, onder meer vanwege het feit dat overheidsdiensten en overheidsproducten zeer specifiek van aard zijn. De SER adviseert de overheid om de geschiktheid en toepasselijkheid van de CPI als indexeringsmaatstaf te herevalueren.

Ten slotte wijst de SER op het besluit om de jaren 2020 tot en met 2024 buiten de indexering te laten. Hoewel dit beleidsmatig begrijpelijk kan zijn gezien de pandemiegerelateerde prijsdruk en de ontvangen Nederlandse begrotingssteun, acht de SER dit economisch suboptimaal. Een meer gespreide invoering met jaarlijkse

indexatie zou piekeffecten op korte termijn kunnen mitigeren en bijdragen aan een geleidelijker aanpassing voor de burger.

2.2.2 Raming van meeropbrengsten

Volgens de financiële paragraaf in de toelichting bij de ontwerplandsverordening worden de jaarlijkse meeropbrengsten uit leges, retributies en precariorechten conservatief geraamd op XCG 21,1 miljoen. Hierdoor zou de totale opbrengst na indexering kunnen oplopen tot XCG 44,9 miljoen. Deze indexering impliceert een bijna-verdubbeling van de tarieven en, bij gelijkblijvende afname van de betreffende diensten en producten, een overeenkomstige stijging van de inkomsten.

In een brief van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer aan de Minister van Financiën, gedateerd 3 april 2025, wordt aangegeven dat in de ontwerpbegroting 2025 rekening is gehouden met een geleidelijke toename van de inkomsten uit leges, precariorechten en retributies. Er wordt erkend dat de vraag naar bepaalde producten of diensten mogelijk zal afnemen, en dat de ramingen in de begroting zodanig zijn opgesteld dat zij een dergelijke daling kunnen opvangen. De in de ontwerpbegroting opgenomen stijging is voorzichtiger dan de eerder genoemde schatting van XCG 44,9 miljoen in de toelichting bij de ontwerplandsverordening. Specifiek wordt in de begroting uitgegaan van een verwachte opbrengst van XCG 25,2 miljoen in 2025, oplopend tot XCG 35,2 miljoen in 2028.

In macro-economische termen vertegenwoordigt een structurele opbrengst van XCG 35 miljoen circa 0,5% van het BBP van Curaçao. Deze conclusie is gebaseerd op een benaderde schatting van het BBP. Hoewel de exacte nominale waarde van het BBP voor 2024 niet expliciet wordt vermeld in de meest recente publicaties van de CBCS, kan een ruwe schatting worden gemaakt op basis van beschikbare economische indicatoren.⁸ De verhoging is daarmee significant doch niet disruptief binnen de nationale economische schaal, wat suggereert dat de maatregel begrotingstechnisch relevant maar economisch beheersbaar is. Bij volledige benutting van het potentieel zou het aandeel van niet-belastingontvangsten kunnen stijgen tot circa 4,8% van de totale overheidsinkomsten, waarmee het Land gedeeltelijk tegemoetkomt aan het streven van het Cft naar inkomstenverbreding zonder verhoging van de belastingdruk op arbeid en consumptie.

2.2.3 Invloed op begrotingsstructuur en allocatieve efficiëntie

De voorgestelde heffingen zijn te beschouwen als specifieke of niet-fiscale overheidsopbrengsten, waarvan het doel mede is gelegen in het kostendekkend financieren van publiekrechtelijke prestaties. In de economische

⁸ Als we uitgaan van een geschat BBP van XCG 6,5 miljard voor 2024, wat plausibel lijkt met inachtneming van een gematigde economische groei en inflatiecorrecties, dan vertegenwoordigt een structurele opbrengst van XCG 35 miljoen ongeveer 0,5% van het BBP. Deze berekening is als volgt: $(35 \text{ miljoen} / 6,5 \text{ miljard}) * 100\% = 0,5\%$. Op basis van de meest recente ramingen van de CBCS bedraagt het nominale BBP van Curaçao voor het jaar 2024 naar schatting circa XCG 6,4 miljard. Deze schatting is gebaseerd op de geprojecteerde reële BBP-groei van 5,5% voor 2024, zoals vermeld in het *Economic Bulletin* van maart 2025, in combinatie met de inflatieverwachting van 2,6% voor datzelfde jaar. Door deze groeipercentages toe te passen op het nominale BBP van 2023, dat volgens het CBS van Curaçao ongeveer XCG 5,9 miljard bedroeg (CBS, Gross Domestic Product (GDP) values by industry Curaçao (mln ANG) 2011-2023) wordt het BBP voor 2024 geraamd op circa XCG 6,4 miljard.

literatuur⁹ worden dergelijke instrumenten doorgaans gekenmerkt als prijsmechanismen binnen de publieke sfeer, gericht op het internaliseren van gebruikskosten. In die zin draagt het voorstel bij aan een versterkte allocatieve efficiëntie, mits de gegenereerde middelen ook daadwerkelijk worden aangewend ter dekking van de diensten waarop de heffingen betrekking hebben. De vraag rijst in hoeverre deze opbrengsten geoormerkt zijn binnen de departementale begrotingen. Indien dit niet het geval is, kan een risico ontstaan op het disfunctioneel gebruik van deze middelen, hetgeen de kostendekkendheid ondermijnt en de beleidsmatige rechtvaardiging verzwakt. Economisch gezien zou een koppeling van opbrengsten aan dienstverrijking, digitalisering en capaciteit binnen de heffende diensten de effectiviteit van de maatregel verhogen en het maatschappelijk draagvlak versterken. De SER adviseert de regering om het betreffende aspect zorgvuldig te overwegen en hieraan prioriteit toe te kennen.

2.2.4 Micro-economische overwegingen en sectorale impact

Hoewel de voorliggende ontwerplandsverordening primair macro-economisch verantwoord is opgebouwd, kunnen zich op micro-economisch niveau verstoringen voordoen, met name binnen sectoren waar vergunningplichtige activiteiten en precario-intensieve bedrijfsvoering kernbestanddelen vormen. De SER verwijst hierbij specifiek naar de horecasector, detailhandel, transport, logistiek, toerisme en bouw, die allen in aanzienlijke mate afhankelijk zijn van toegang tot vergunningen, openbare ruimtes en tijdelijke overheidsdiensten. Voor micro-ondernemingen kunnen de lastenstijgingen relatief zwaarder doorwerken dan voor grotere entiteiten, hetgeen aanleiding geeft tot het overwegen van een nadere sectorale differentiatie of overgangsbepalingen in de implementatiefase.

Bovendien is bij een aantal tarieven – zoals die ten aanzien van standplaatsen, evenementen, voedingsmiddelen, of infrastructurele benutting – sprake van een potentieel doorwerkingseffect in consumentenprijzen. Dit prijsdoorberekeningseffect dient vanuit beleidsmatig oogpunt bewaakt te worden, met het oog op inflatiecontrole en koopkrachtbehoud in kwetsbare huishoudens. Vooralsnog ontbreken in de ontwerplandsverordening gedifferentieerde tarieven naar draagkracht, wat vanuit distributief oogpunt een beleidsmatig knelpunt vormt. In het volgende hoofdstuk komt de SER hierop terug.

2.2.4.1 Internationale prijsdruk en handelsrisico's

De recente tariefmaatregelen van de Verenigde Staten, aangekondigd op 2 april 2025, vormen een nieuwe externe risicofactor voor de Curaçaose economie. De Verenigde Staten heeft een basisheffing van 10% ingevoerd op alle importen, aangevuld met verhoogde tarieven op specifieke handelsregio's, waaronder de Europese Unie (20%) en China (34%), met inwerkingtreding in april 2025. De CBCS heeft op 23 april 2025 een analyse gepubliceerd van de verwachte macro-economische implicaties van deze maatregelen voor de

⁹ Zie onder andere: *Cost Recovery for Water Services under the Water Framework Directive*, OECD, mei 2024, publicatienummer: e2a363e3-en (OECD Publications Wikipedia+3OECD+3OECD+3); *Public Expenditure Handbook: Pricing and Cost Recovery*, IMF, 1995 (IMF eLibrary); *Cost Recovery and Pricing of Payment Services*, World Bank, 1997 (World Bank Documents); *Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice*, European Conference of Ministers of Transport (ECMT), OECD, maart 2007, publicatienummer: 9789282101094 (OECD Publications Wikipedia+9OECD+9OECD+9)

monetaire unie, waarin wordt gewezen op de significante gevolgen voor handelsstromen, inflatie en economische groei¹⁰.

Curaçao importeert circa 50,6% van haar goederen uit de Verenigde Staten. Deze hoge mate van importafhankelijkheid betekent dat prijsstijgingen in de VS snel doorwerken in de lokale consumentenprijzen. Het CBCS-rapport voorziet een stijging van de inflatie in Curaçao tot 2,9% in 2025 in een scenario zonder internationale vergeldingsmaatregelen, oplopend tot 3,5% bij een escalatie tot een wereldwijde handelsoorlog. In beide scenario's daalt het reële BBP-groei tempo in 2025 met 0,3 tot 0,6 procentpunt ten opzichte van de basisschatting van 3,2%, voornamelijk door verzwakte buitenlandse vraag en afgenomen consumptie door koopkrachtdaling.

Naast binnenlandse inflatoire druk en reëel-inkomensverlies voor huishoudens, wijzen de bevindingen van het CBCS op bijkomende risico's voor het toerisme en de export van diensten. Hogere inflatie en verminderde koopkracht in de VS en Europa zullen vermoedelijk leiden tot een afname in het aantal inkomende toeristen en bestedingen per bezoeker. Gelet op het grote aandeel van het toerisme in de deviezeninkomsten en binnenlandse vraag, vormt dit een reëel risico voor de bredere economische ontwikkeling in de jaren 2025–2028. Voorts wordt in het CBCS-rapport gewaarschuwd voor een verslechtering van het lopende-rekeningtekort en een afname van de deviezenreserves als gevolg van stijgende importprijzen en dalende exportopbrengsten. In het ernstige scenario daalt de importdekking tot 3,1 maanden in 2028, wat een kwetsbare externe positie impliceert. De SER acht het van belang dat bij de implementatie van het onderhavige herziene heffingenstelsel rekening wordt gehouden met deze externe risico's. Beleidsmatig verdient het aanbeveling om binnen het bredere sociaaleconomisch kader (i) de economische afhankelijkheid van één importmarkt (de VS) te verminderen via actieve handelsdiversificatie, met name richting Latijns-Amerika en de Caribische regio; (ii) de structurele weerbaarheid van de Curaçaose economie te vergroten door stimulering van lokale productie, met nadruk op landbouw, hernieuwbare energie en import substituerende industrieën, en (iii) het effect van de tariefherzieningen op inflatie en koopkracht systematisch te monitoren en indien nodig te corrigeren via sociale compenserende mechanismen. Deze maatregelen dragen bij aan de mitigatie van prijs- en aanbodschokken uit het buitenland, vergroten de beleidsruimte van de overheid en versterken het vertrouwen van zowel burgers als marktpartijen in het sociaaleconomisch beleid van het Land.

2.2.5 Conclusie

De economische onderbouwing van de ontwerp landsverordening is in de kern valide en getuigt van begrotingstechnische rationaliteit. De voorgestelde aanpassingen zijn gematigd in verhouding tot het BBP en sluiten aan bij de internationale aanbeveling om overheidsfinanciën te versterken via verbreding van de inkomstenbasis zonder primaire verhoging van directe belastingen. De SER adviseert de overheid om de geschiktheid en toepasselijkheid van de CPI als indexeringsmaatstaf te herevalueren. Wel verdient het aanbeveling om in de implementatiefase aandacht te besteden aan tariefdifferentiatie, dienst-specifieke 'earmarking' van middelen en monitoring van sectorale neveneffecten. Daarnaast is een periodiek herijkingsmechanisme wenselijk om schoksgewijze aanpassingen in de toekomst te vermijden en voorspelbaarheid te waarborgen.

¹⁰ CBCS, *Economic Impact of U.S. Tariff Measures on Curaçao and Sint Maarten*, april 2025, beschikbaar via: https://cdn.centralbank.cw/media/notes_and_advices/20250423_rapport_impact_us_tariffs.pdf cdn.centralbank.cw

Tegen de achtergrond van recente Amerikaanse tariefmaatregelen, die volgens de CBCS opwaartse inflatiedruk en vertragende economische groei in Curaçao kunnen veroorzaken, acht de SER het bovendien noodzakelijk dat bij de uitvoering van het voorstel ook rekening wordt gehouden met externe prijs- en handelsrisico's. Diversificatie van handelsrelaties, stimulering van lokale productie en versterking van de economische weerbaarheid zijn daarbij beleidsmatig aangewezen.

2.3 Sociaaleconomische impact op burgers en bedrijven

Hoewel de voorgestelde herziening van leges, precariorechten en retributies financieel, beleidsmatig en juridisch gerechtvaardigd lijkt te zijn, vereist de sociaaleconomische impact een nadere analyse, met name gezien de kwetsbare positie van bepaalde bevolkingsgroepen en sectoren binnen de Curaçaose samenleving.

2.3.1 Impact op huishoudens

Volgens het rapport van SEO Economisch Onderzoek leeft ongeveer 30% van de bevolking van Curaçao onder de armoedegrens.¹¹ Armoede komt relatief vaak voor onder ouderen en bij alleenstaande moeders.¹² De sociale voorzieningen zijn ontoereikend om een bestaansminimum te garanderen. Hoewel het minimumloon hoger ligt dan de armoedegrens voor een alleenstaande, is dit voor andere gezinssamenstellingen ontoereikend. De AOV-uitkering is sinds 2013 niet meer geïndexeerd en, hoewel de onderstandsuitkering in 2023 voor het laatst is verhoogd, liggen deze onder het bestaansminimum. Dit maakt, naar het oordeel van de SER, een gedifferentieerd beleid met tariefaanpassing naar draagkracht verdedigbaar en mogelijk zelfs urgent. De verhoging van leges en retributies kan in de praktijk leiden tot een stijging van de kosten voor essentiële diensten, zoals het verkrijgen van vergunningen of administratieve documenten, of vanwege het doorwerkingseffect in consumentenprijzen. Huishoudens met een inkomen rond of onder het minimumloon lopen het risico op verdringing van publieke diensten en verdere verarming. In het bijzonder vormt de afwezigheid van een sociaal correctiemechanisme of vrijstellingsmogelijkheid een knelpunt. De navolgende casestudy dient ter illustratie van de voornoemde aannames.

Casestudie 1: Alleenstaande met laag inkomen

Een alleenstaande met twee kinderen, werkzaam als huishoudhulp in de informele sector, verdient circa XCG 1.200 per maand. Een verhoging van leges van XCG 50, conform het voorgestelde, naar XCG 90, impliceert een kostenstijging van 4% van het maandinkomen naar 7,5%. Zonder compensatie wordt de toegang tot essentiële diensten in dit specifieke geval ernstig belemmerd.

¹¹ *Sociale zekerheid Curaçao – Deelrapport 1: Huidig stelsel en knelpunten*, publicatienummer: 2024-72a, Tamara Doeve, Jellien Knol, Menno Pomp, Daniël van Vuuren, Koert van Buiren, Peter Donker van Heel, Matthijs Gerritsen, Elly Hellings en Martijn Mak, 17 mei 2024, SEO Economisch Onderzoek / Economisch Bureau Amsterdam; SEO Economisch Onderzoek – Sociale zekerheid Curaçao Home+4seo.nl+4two-acsc.com+4two-acsc.com+1seo.nl+1OfficialPublications+3seo.nl+3Home+3two-acsc.com

¹² Deze bevinding is direct gerelateerd aan deelthema E.4 van het Landspakket Curaçao, dat zich richt op de hervorming van het sociaaleconomisch stelsel.

2.3.2 Impact op bedrijven

De verhoging van precariorechten en retributies raakt in het bijzonder sectoren die afhankelijk zijn van openbare ruimte, vergunningen en tijdelijke overheids capaciteit. Voor micro- en kleine ondernemingen zonder substantiële reserves kunnen dergelijke kostenstijgingen leiden tot verlies van concurrentiepositie, prijsstijgingen voor de consument en verhoogde informalisering van economische activiteiten.

Casestudie 2: Kleine horecazaak in Otrobanda (5 werknemers)

Een startende horecazaak met een jaarwinst van circa XCG 15.000 ziet de kosten voor terrasinnamen stijgen van XCG 1.500 naar XCG 2.770, conform de voorgestelde indexering van de leges, retributies en precariorechten. Dit vertegenwoordigt een lastenverzwaring van 8,5% van de nettowinst. Zonder differentiatie of overgangsmaatregelen wordt economische continuïteit bedreigd.

Casestudie 3: Middelgroot bouwbedrijf (25 werknemers)

Een bouwbedrijf dat regelmatig gebruikmaakt van tijdelijke overheidsdiensten (aanvragen voor tijdelijke gebruiksvergunningen, afsluiting van wegen of trottoirs, plaatsing van tijdelijke bouwconstructies) en terreinbezetting (gebruik van openbare grond voor opslag) ziet zijn jaarlijkse lasten met XCG 10.000 stijgen. Bij lopende aanbestedingen zonder mogelijkheid voor verrekening leidt dit tot margedruk en terughoudendheid bij toekomstige inschrijvingen.

2.3.3 Proportionaliteitsbeginsel

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat lastenverhogingen evenredig en gerechtvaardigd zijn. Dit vereist een expliciete toetsing aan het effect op inkomensverdeling, economische gelijkheid en toegang tot publieke dienstverlening. De SER is van mening dat de afwezigheid van differentiatie of sociale correctie deze beginselen ondermijnt. Wanneer lagere inkomensgroepen worden ontmoedigd om gebruik te maken van publieke diensten vanwege verhoogde kosten, kan dit resulteren in onderbenutting van deze diensten en een vermindering van de algehele maatschappelijke welvaart. Het instellen van een sociaal compensatiebudget (SCB) zou mogelijkwerij kunnen dienen als een mechanisme om (deels) de negatieve effecten van verhoogde leges en retributies op sociaal kwetsbare groepen te mitigeren. Door financiële ondersteuning te bieden aan huishoudens met lage inkomens, wordt gewaarborgd dat deze groepen toegang behouden tot essentiële publieke diensten, zoals vergunningen en administratieve documenten. Dit draagt bij aan het voorkomen van sociale uitsluiting en bevordert economische gelijkheid. Bovendien sluit een dergelijk fonds aan bij het streven naar een rechtvaardige en evenwichtige lastenverdeling, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van verschillende bevolkingsgroepen. Het biedt een instrument om de effecten van beleidsmaatregelen op inkomensverdeling expliciet te toetsen en waar nodig te corrigeren. Hierdoor wordt het proportionaliteitsbeginsel niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk nageleefd.

In het licht van bovenstaande overwegingen acht de SER het instellen van een sociaal compensatiebudget (SCB) een mogelijke maatregel om de beginselen van proportionaliteit, rechtvaardigheid en sociale gelijkheid te waarborgen bij de implementatie van verhoogde leges en retributies.

2.3.4 Sociaal Compensatiebudget

In de hiernavolgende paragrafen schetst de SER een mogelijkheid voor de doelstelling, uitvoering en evaluatie van een sociaal compensatiebudget. Voor de uitvoering acht de SER het Ministerie van SOAW, aangewezen om tot een nadere structurering en formalisering van deze voorziening te komen onder de benaming 'SCB'.

Het SCB heeft tot doel om, binnen de grenzen van de jaarlijkse begrotingsruimte van het Land, financiële compensatie te bieden aan sociaal kwetsbare huishoudens en micro-ondernemingen die onevenredig worden geraakt door de tariefherziening. In tegenstelling tot een zelfstandig fonds met rechtspersoonlijkheid, wordt het SCB opgezet als een geormerkte begrotingspost binnen de begroting van het Ministerie van SOAW. De juridische verankering geschiedt derhalve op grond van artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening comptabiliteit 2020, dat ministers verplicht tot een doelmatige en rechtmatige aanwending van begrotingsmiddelen.

Het SCB is beleidsmatig te beschouwen als een niet-autonome uitgavenpost met een specifiek sociaaleconomisch doel, welke jaarlijks aan de Staten van Curaçao wordt verantwoord via de reguliere begrotingscyclus en jaarrekening, overeenkomstig de bepalingen in artikelen 38 tot en met 42 van voornoemde landsverordening.

De uitvoering van het SCB wordt belegd bij het Ministerie van SOAW, onder coördinatie van een daartoe aan te wijzen interne eenheid binnen het beleidsdomein Sociale Ontwikkeling. Deze eenheid treedt op in nauwe samenwerking met de afdelingen belast met inkomensondersteuning en armoedebestrijding. Toetsing en beoordeling van aanvragen geschiedt op basis van beleidsregels die door de regering bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de draagkracht van de aanvrager, de feitelijke lastenverzwaring ten gevolge van de herijkte tarieven en de noodzakelijke rechtvaardiging vanuit het proportionaliteitsbeginsel. De aanwending van middelen geschiedt uitsluitend binnen de kaders van de Landsbegroting.

De compensaties kunnen vorm krijgen als forfaitaire bijdragen of eenmalige tegemoetkomingen, afhankelijk van het karakter van de lastendruk. Daarbij wordt tevens voorzien in een beleidsmatige koppeling met het armoedebeleid en het sociaal vangnet van de overheid, teneinde versnippering en beleidsinefficiëntie te voorkomen.

Ter waarborging van transparantie en rechtmatigheid wordt jaarlijks een integraal evaluatierapport opgesteld, waarin zowel de uitvoering als de effecten van het SCB worden geanalyseerd. Dit rapport wordt uiterlijk op 1 juni van het daaropvolgende dienstjaar aan de Staten aangeboden, voorzien van statistische overzichten, doelgroepenanalyses en indicatoren ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van het instrument. De gegevensverzameling geschiedt overeenkomstig de standaarden van het CBS. De monitoring is niet alleen een middel tot democratische controle, maar vormt tevens een beleidsmatig hulpmiddel om waar nodig het SCB te herijken of uit te breiden in functie van nieuwe sociaaleconomische ontwikkelingen. Tevens wordt voorzien in een cyclische herziening van de beleidsregels, waarbij maatschappelijke partners formeel worden geconsulteerd.

Door het instellen van het Sociaal Compensatiebudget onder deze vorm, wordt niet alleen tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de SER, maar ook gewaarborgd dat de voorziening past binnen de comptabel

rechtelijke en begrotingstechnische kaders. De gekozen benadering voorkomt juridische frictie, biedt beleidsmatige flexibiliteit en garandeert een hoge mate van bestuurlijke verantwoording.

2.3.5 Beleidsvoorstellen ter mitigatie van sociaaleconomische neveneffecten

Naast de eerdergenoemde differentiatie naar draagkracht en het opzetten van een SCB, is het noodzakelijk dat de implementatie van de tariefverhoging geleidelijk en zorgvuldig geschiedt. Een gefaseerde invoering over een periode van drie jaren kan voorkomen dat huishoudens en ondernemingen plotseling geconfronteerd worden met een onevenredige lastenverzwaring. Dit biedt de samenleving de noodzakelijke aanpassingsruimte en geeft de overheid de gelegenheid om gedurende de implementatieperiode effecten te monitoren en waar nodig bij te stellen. De gefaseerde invoering dient, naar het oordeel van de Raad, vastgelegd te worden in een overgangsbepaling binnen het uitvoeringsbesluit, waarbij per jaar vooraf gespecificeerde indexatieniveaus en tariefaanpassingen worden bepaald.

Indien de inwerkingtreding van het wetsvoorstel met terugwerkende kracht per 1 januari 2025 wordt ingevoerd, conform hetgeen is opgenomen in artikel 122 van het onderhavige ontwerp, heeft dit als gevolg dat belastingplichtigen niet vooraf duidelijkheid hadden over de hoogte van heffingen.

Daarenboven is het aangewezen dat het effect van de maatregelen systematisch wordt geëvalueerd. In dit verband wordt aanbevolen om een jaarlijkse monitoringsverplichting op te nemen, waarbij wordt gerapporteerd over de verdelingseffecten van de maatregel op huishoudens, ondernemingen en sectoren. Tevens dient deze evaluatie inzicht te bieden in het aantal gehonoreerde verzoeken tot ontheffing, bezwaarprocedures en mate van toegankelijkheid van de publieke dienstverlening. Deze gegevens dienen niet enkel ter verantwoording aan de Staten, maar vormen ook de basis voor beleidsaanpassing in geval van onvoorziene of disproportionele neveneffecten.

2.3.6 Stakeholdersanalyse

Ter ondersteuning van een effectieve beleidsimplementatie en ter bevordering van het maatschappelijk draagvlak is onderstaande stakeholdermatrix door de SER opgesteld. De matrix biedt gestructureerd inzicht in de belangrijkste maatschappelijke groepen die direct of indirect worden geraakt door de voorgestelde herziening van leges, precariorechten en retributies. Deze analyse maakt het mogelijk om bij de implementatie van het beleid gerichte maatregelen te treffen ter bescherming van kwetsbare groepen en ter versterking van het maatschappelijk draagvlak.

De matrix, puur ter illustratie, laat zien dat burgers met een laag inkomen (huishoudens met een inkomen tot maximaal 120% van het sociaal minimum¹³) en (jaaromzet kleiner dan XCG 500.000 en minder dan 5 werknemers¹⁴) de hoogste impact ondervinden van de tariefverhogingen. Daarom is het van belang dat deze groepen actief worden benaderd via informatiecampagnes en directe communicatiekanalen, zoals sociale instellingen (Reda Sosial) en brancheverenigingen. Grote bedrijven, hoewel minder zwaar getroffen, vereisen een formele consultatiestructuur om hun belangen adequaat te borgen. Sectorale organisaties binnen de

¹³ Het sociaal minimum betreft een opgesteld minimum normbedrag wat benodigd is om te voorzien in levensonderhoud. Curaçao kent momenteel geen vastgesteld wettelijk sociaal minimum. De SER benadrukt het belang van het ontwikkelen van een sociaal minimum.

¹⁴ Bron: CBS (<https://www.cbs.cw/companies>)

toerisme-, bouw- en horecasector worden eveneens geraakt, waardoor specifieke dialoogtafels en thematische bijeenkomsten aangewezen zijn om hun betrokkenheid te verzekeren. Maatschappelijke organisaties, die zich inzetten voor het sociaal vangnet, hebben een gemiddelde impact maar spelen een sleutelrol in het signaleren van negatieve effecten en het aandragen van oplossingsrichtingen.

Door de stakeholdermatrix integraal te betrekken bij de implementatiestrategie kan worden gewaarborgd dat het beleid niet alleen juridisch en economisch onderbouwd is, maar ook sociaal rechtvaardig, uitvoerbaar en breed gedragen.

Figuur 1. Stakeholdermatrix

Stakeholder	Belang	Impact	Communicatiestrategie
Burgers met laag inkomen	Behoud van toegang tot publieke diensten	Hoog	Informatiecampagnes, directe communicatie via sociale instellingen
Micro-ondernemingen	Beperking van operationele kosten	Hoog	Informatie via KvK, brancheverenigingen
Grote bedrijven	Stabiliteit van vergunningstelsels	Gemiddeld	Formele consultatie via KvK
Sectorale organisaties (toerisme, bouw, horeca)	Sectorale lastendruk en concurrentiepositie	Hoog	Dialoogtafels, thematische bijeenkomsten
Maatschappelijke organisaties	Sociaal vangnet en armoedebestrijding	Gemiddeld	Strategische partnerschappen, thematische sessies

2.3.7 Conclusie

De herziening van de tariefstructuur is economisch en juridisch verdedigbaar, mits flankerend beleid gericht op sociaaleconomische bescherming wordt ontwikkeld. Differentiatie, compensatie, gefaseerde invoering en monitoring vormen de sleutel tot breed draagvlak en legitimiteit.

2.4 Budgettaire implicaties en uitvoering

In dit hoofdstuk worden de budgettaire implicaties, voor zover niet eerder aan de orde geweest, en ook de uitvoeringsaspecten van de ontwerplandsverordening geanalyseerd. De focus ligt op de geschatte meeropbrengsten, de verdeelsleutel van de opbrengsten binnen de Landsbegroting, de uitvoerbaarheid binnen de bestaande institutionele kaders en de vereisten op het vlak van capaciteitsopbouw en interdepartementale coördinatie.

2.4.1 Raming van meeropbrengsten en budgettaire verwerking

Volgens de toelichting bij de ontwerplandsverordening wordt uitgegaan van een jaarlijkse meeropbrengst van circa XCG 21,1 miljoen, wat kan leiden tot totale inkomsten van leges, precariorechten en retributies van in totaal XCG 45 miljoen per jaar. De toename van niet-belastingontvangsten verbetert de structurele begrotingspositie

en ondersteunt de doelstelling van het kabinet om de afhankelijkheid van directe belastingen te verminderen. De meeropbrengsten zijn in de ontwerpbegroting 2025 reeds meegenomen onder de post "niet-belastinginkomsten" en maken deel uit van de structurele budgettaire ruimte voor de middellange termijn.

De SER merkt op dat het van belang is dat de extra middelen niet uitsluitend worden aangewend voor algemene uitgaven, maar dat een deel ervan geormerkt wordt voor de financiering van mitigatiemaatregelen zoals opgenomen in hoofdstuk 4, waaronder tariefdifferentiatie, compensatie en beleidsmonitoring. Hiertoe wordt aanbevolen om ten minste 5% van de jaarlijkse meeropbrengsten formeel te reserveren in het sociaal compensatiebudget (SCB).

2.4.2 Uitvoeringsstructuur en administratieve lasten

De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de inning van leges, precariorechten en retributies ligt op decentraal niveau bij de afzonderlijke ministeries en uitvoeringsorganisaties, overeenkomstig artikel 4 van de Landsverordening comptabiliteit 2020. Deze decentrale inning vereist dat elk betrokken departement over adequate capaciteit, systemen en procedures beschikt om de aangepaste tarieven correct toe te passen, te registreren en af te dragen. De SER beveelt aan dat de Minister van Financiën optreedt als coördinerend bestuursorgaan en toeziet op de harmonisatie van uitvoeringskaders en rapportage-eisen.

Daarnaast zal de uitvoering van de sociale correctiemaatregelen extra capaciteitsdruk leggen op met name de ministeries van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), Economische Ontwikkeling (MEO), Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) en Financiën. Het opstellen van toetsingskaders, registratie van aanvragen en de uitbetaling van compenserende middelen vergt adequate personele en digitale ondersteuning. De SER adviseert derhalve dat bij de implementatie reeds expliciet voorzien wordt in capaciteitsversterking van deze entiteiten, eventueel ondersteund door middelen uit het sociaal compensatiebudget (SCB).

Ter waarborging van een doeltreffende implementatie en coördinatie van de voorgestelde herziening van leges, precariorechten en retributies en de uitvoering van sociale correctiemaatregelen, is een gestructureerde aanpak vereist. Hieronder wordt een gefaseerd stappenplan voorgesteld, dat de noodzakelijke acties en verantwoordelijkheden van betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties in kaart brengt.

Figuur 2. Gefaseerd stappenplan voor implementatie en coördinatie



Het proces is onderverdeeld in vijf samenhangende fasen: beleidsvoorbereiding, ontwikkeling van uitvoeringskaders, capaciteitsversterking, implementatie en monitoring en tenslotte evaluatie en bijstelling.

In Fase 1 wordt de basis gelegd door het Ministerie van Financiën via een inventarisatie van bestaande heffingen en een analyse van de noodzakelijke uitvoeringscapaciteiten, inclusief aandacht voor kwetsbare groepen. Fase 2 richt zich op het ontwikkelen van uniforme richtlijnen en sociale correctiemechanismen, wat noodzakelijk is voor een consistente en rechtvaardige toepassing van tarieven. Fase 3 beoogt de versterking van uitvoeringscapaciteit door training van personeel en aanpassing van IT-systemen om een effectieve en betrouwbare registratie en monitoring te garanderen. In Fase 4 wordt overgegaan tot implementatie van de nieuwe tarieven en procedures, waarbij monitoring essentieel is om de effecten nauwgezet te volgen. Fase 5 voorziet in een gestructureerde evaluatie en, indien nodig, bijstelling van het beleid, op basis van de behaalde resultaten en effectanalyses, met betrokkenheid van relevante stakeholders.

De SER acht de gekozen fasering logisch en systematisch; de fasering strookt met internationaal gangbare best practices voor beleidsontwikkeling en -implementatie. Door expliciete koppeling aan sociale correctiemechanismen wordt invulling gegeven aan het proportionaliteitsbeginsel en het streven naar sociale rechtvaardigheid. De nadruk op evaluatie en transparantie versterkt de legitimiteit van het proces en ondersteunt de democratische verantwoordingsplicht tegenover de Staten en de samenleving. Deze aanpak sluit aan bij fundamentele beginselen van goed bestuur, waaronder transparantie, effectiviteit, participatie en rechtszekerheid.

2.4.3 Monitoring en evaluatie

Om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering te waarborgen, wordt aanbevolen een jaarlijkse monitoringscyclus vast te stellen, bijvoorbeeld zoals opgenomen in de conceptbepalingen in de bijlage. De rapportageverplichting dient gegevens te bevatten over de opbrengsten per categorie, de toepassing van ontheffingen en compensaties, de resultaten van bezwaarprocedures, en de geconstateerde sociaaleconomische effecten. Deze systematiek maakt het mogelijk om vroegtijdig bij te sturen op basis van empirische gegevens en draagt bij aan transparantie richting de Staten en de samenleving.

2.4.4 Noodzaak tot verhoogd efficiëntie van inning

In het verlengde van het vorenstaande acht de SER het tevens noodzakelijk dat parallel aan de implementatie van de ontwerpplandsverordening een structureel programma tot verhoging van de inningsefficiëntie wordt ontwikkeld. Deze noodzaak berust zowel op juridische als sociaaleconomische gronden en wordt bevestigd door recente empirische gegevens. Het legaliteitsbeginsel vereist niet alleen dat heffingen een wettelijke grondslag hebben, maar impliceert ook dat de uitvoering — waaronder inning — rechtszeker, effectief en rechtmatig dient te zijn. De belastingmoraal wordt, zoals uit onderzoek van de OECD blijkt, sterk beïnvloed door de waargenomen inningsefficiëntie: een daling van 10% in perceptie leidt tot een gemiddelde daling van 4-6% in compliance.¹⁵ Daarnaast bevestigt de IMF Technical Note "Revenue Administration in Small Island Developing States" dat

¹⁵ OECD, 'Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Taxes?', Parijs: OECD Publishing, 2024, ISBN 978-92-64-43196-1, p. 42-45.

decentralisatie zonder centrale kwaliteitsnormen leidt tot hogere inningkosten en lagere opbrengsten¹⁶. De hervorming van Barbados, die in 2018 zijn inningsstelsel centraliseerde, resulteerde in een stijging van de inningsgraad met 15% en een verlaging van de administratieve kosten met 22%. De SER constateert verder dat Curaçao volgens de VN E-Government Development Index 2024 relatief laag scoort op het gebied van digitale inningscapaciteit¹⁷.

Deze bevindingen ondersteunen dat de inrichting van een digitaal inningsplatform, het vaststellen van capaciteitsnormen binnen de ministeries en de oprichting van een centrale coördinatie-eenheid onder het Ministerie van Financiën geen louter wenselijke beleidsopties zijn, maar essentiële randvoorwaarden voor succes. Dergelijke structurele hervormingen vergroten de aanzienlijk de kans op daadwerkelijke realisatie van de geraamde meeropbrengsten van circa XCG 21,1 miljoen per jaar. De implementatie van een centrale coördinatie-eenheid, met 'real-time' monitoring van inningsgegevens, zou aansluiten bij internationale best practices zoals het Inland Revenue Transformation Program (Nieuw-Zeeland, 2017-2023)¹⁸ en de IRAS Smart Nation Strategy (Singapore, 2020-2025)¹⁹.

2.4.5 Conclusie

De budgettaire en uitvoeringsmatige fundamenteën van de ontwerplandsverordening zijn solide, mits zij worden aangevuld met duidelijke afspraken over de besteding van meeropbrengsten, versterking van de uitvoeringscapaciteit en verbetering van de inningsefficiëntie. De SER benadrukt dat het realiseren van de geraamde jaarlijkse meeropbrengsten van circa XCG 21,1 miljoen afhankelijk is van een effectieve en rechtmatige inning. Recente analyses, waaronder de TADAT-beoordeling van 2024²⁰, wijzen op aanzienlijke tekortkomingen in de huidige inningspraktijken, zoals een gebrek aan gestructureerde risicobeheersing en een ontoereikend systeem voor het monitoren van belastingachterstanden. Daarnaast is er sprake van een aanzienlijke achterstand in de belastinginning, met een openstaand saldo van meer dan 3,2 miljard gulden aan het einde van 2024²¹.

Om de integriteit en effectiviteit van het beleid te waarborgen, acht de SER het van wezenlijk belang dat deze elementen reeds in de eerste fase van de implementatie worden vastgelegd in regelgeving en bestuurlijke afspraken. Dit omvat onder andere de oprichting van een centrale coördinatie-eenheid onder het ministerie van Financiën, de implementatie van een digitaal inningsplatform en het vaststellen van capaciteitsnormen binnen

¹⁶ IMF, 'Revenue Administration in Small Island Developing States', Washington D.C.: IMF, 2025, ISBN 978-1-5135-4567-9, p. 17-19.

¹⁷ United Nations, "E-Government Survey 2024", New York: UNDESA, 2024, ISBN 978-92-1-123215-0, p. 112.

¹⁸ New Zealand Inland Revenue. (2023). *Inland Revenue Transformation Program 2017–2023: Final Report*. <https://www.ird.govt.nz/about-us/our-transformation>

¹⁹ Inland Revenue Authority of Singapore. (2025). *IRAS Smart Nation Strategy 2020–2025: Annual Progress Report*. <https://www.iras.gov.sg/news-events/newsroom/iras-smart-nation-strategy-2020-2025>

²⁰ TADAT Secretariat. (2024). *Performance Assessment Report: Curaçao*. Belastingdienst Curaçao. <https://belastingdienst.cw/wp-content/uploads/2025/02/2025.01.27-TADAT-report-Curacao-2024.pdf>

²¹ Curaçao Chronicle. (2025, maart 4). *Curaçao Tax Office Faces 3.2 Billion-Guilder Backlog in Uncollected Revenue*. <https://www.curacaochronicle.com/post/local/curacao-tax-office-faces-32-billion-guilder-backlog-in-uncollected-revenue/>

de betrokken ministeries. Monitoring en evaluatie vormen een essentieel sluitstuk om tijdig bij te sturen op basis van empirische gegevens en om transparantie richting de Staten en de samenleving te bevorderen.

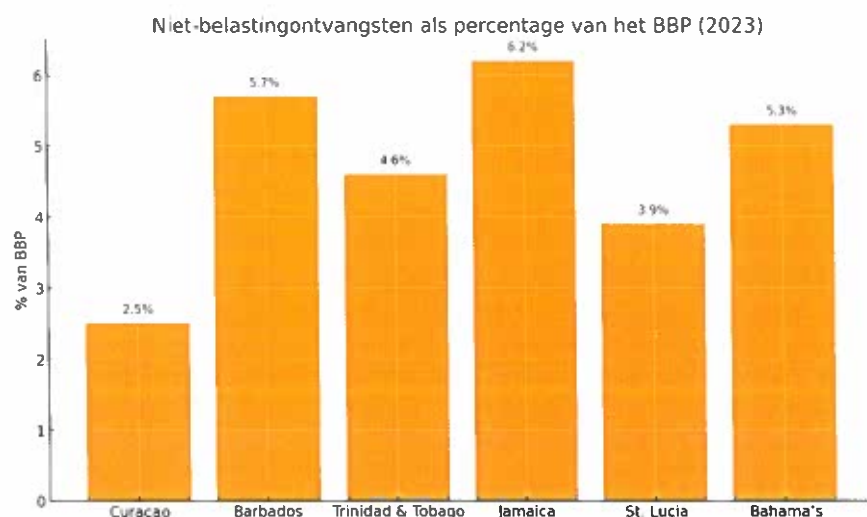
2.5 Internationale vergelijking en best practices

Een analyse van het Curaçaose voorstel tot herziening van leges, precariorechten en retributies is niet compleet zonder het te plaatsen in een bredere internationale context. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het voorgestelde beleid aansluit bij internationale best practices op het gebied van niet-belastingontvangsten en tariefheffing, met bijzondere aandacht voor landen in het Caribisch gebied, kleine eilandstaten (SIDS) en jurisdicties met vergelijkbare bestuursstructuren. De beoordeling vindt plaats op basis van empirisch beschikbare gegevens, institutionele rapportages en internationale richtsnoeren, waaronder die van het IMF, de Wereldbank en de OECD.

2.5.1 Vergelijkende analyse: Caribische en vergelijkbare jurisdicties

Uit data afkomstig van het IMF (Government Finance Statistics Yearbook, 2023) blijkt dat niet-belastingontvangsten in kleine eilandstaten gemiddeld tussen de 3% en 8% van het BBP bedragen. In het geval van Curaçao is dit aandeel in 2023 geschat op circa 2,5% van het BBP, waarmee het Land onder het regionale gemiddelde ligt. Ter vergelijking: Barbados realiseert circa 5,7%, Trinidad & Tobago 4,6%, en Jamaica 6,2%.

Figuur 1. Niet-belastingontvangsten als percentage van het BBP (2023)



Bron: IMF Government Finance Statistics, 2023; CBCS Economic Bulletin, 2024

Curaçao kent daarmee een onderbenut potentieel ten aanzien van alternatieve overheidsopbrengsten. De voorgestelde hervorming van de heffingsstructuur beoogt deze discrepantie gedeeltelijk te corrigeren en is in lijn met het streven van het IMF om SIDS meer financieel weerbaar te maken via verbreding van de inkomstenbasis.

2.5.2 Kostendekkendheid en administratieve beginselen

Volgens de IMF Technical Notes on Revenue Administration (2021) dienen niet-belastingheffingen primair kostendekkend te zijn en mogen zij niet de facto een strafheffing of verkapte belasting vormen. Uit de analyse van meerdere jurisdicties blijkt dat kostendekkendheid in de regel wordt vastgesteld aan de hand van objectieve criteria zoals dienst-specifieke overhead, personeelskosten en verwerkingsduur.

Nederland, als referentiestelsel, hanteert bijvoorbeeld bij leges voor burgerzaken en omgevingsvergunningen een tariefopbouw gebaseerd op normatieve uurtarieven en kostentoerekening per dienstonderdeel. Gemeenten zijn verplicht om in de begroting per dienst te onderbouwen of het legesniveau overeenkomt met de feitelijke kosten. Het College van Rijksadviseurs en de Algemene Rekenkamer in Nederland wijzen op het belang van periodieke herijking en het vermijden van tariefoverschrijding boven kostenniveau, hetgeen kan leiden tot rechterlijke toetsing (vgl. HR 22 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:272).

2.5.3 Juridische kaders en rechtsbescherming

Internationaal erkende beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in het Charter of Fundamental Rights of the European Union en de beginselen van de Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), vereisen dat tariefheffingen:

- ⇒ gebaseerd zijn op een vooraf bekende wettelijke grondslag (legaliteitsbeginsel)²²;
- ⇒ kenbaar, transparant en uitlegbaar zijn (beginsel van kenbaarheid)²³;
- ⇒ voorzien zijn van bezwaar- en beroepsmogelijkheden (recht op rechtsbescherming)²⁴;
- ⇒ geen buitensporige of discriminerende werking hebben (evenredigheidsbeginsel)²⁵.

²² Zie *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, artikel 52, eerste lid, waarin wordt bepaald dat beperkingen op grondrechten bij wet moeten zijn voorzien en de wezenlijke inhoud van de rechten moeten eerbiedigen (Publicatieblad van de Europese Unie, C 202/02, 7.6.2016). Zie voorts de *American Convention on Human Rights* (Pact of San José), artikel 30, waarin het beginsel van wettelijke beperking van rechten is verankerd (OAS Treaty Series No. 36, 22.11.1969).

²³ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Artikel 41, lid 2(a): "het recht om te worden gehoord voordat jegens hem of haar een voor hem of haar nadelige individuele maatregel wordt genomen." Dit veronderstelt toegang tot heldere informatie en transparantie. Vgl. ook IACHR, "Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos" (2019), p. 29-32.

²⁴ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Artikel 47: "Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte." Zie ook *American Convention on Human Rights*, artikel 25, waarin het recht op een effectief rechtsmiddel is vastgelegd.

²⁵ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Artikel 52, lid 1: "Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten [...] evenredig zijn." Eveneens van toepassing zijn IACHR-normen inzake non-discriminatie en proportionaliteit, zie IACHR, Rapport "Corruption and Human Rights" (2019), hoofdstukken III en IV.

Curaçao voldoet in opzet aan deze principes, maar de mate van rechtsbescherming bij toepassing van gedifferentieerde tarieven en het gebruik van discretionaire bevoegdheden vergt zorgvuldige implementatie. In jurisdicties zoals Canada en het Verenigd Koninkrijk is het toezicht op dergelijke sociale tarieven wettelijk en institutioneel verankerd om willekeur, rechtsongelijkheid en bureaucratische willekeur te vermijden.

In Canada zijn sociale tariefstructuren doorgaans ondergebracht binnen provinciale wetgeving en worden zij beheerd door zogenoemde "arms-length review boards", die functioneren als quasi-gerechtelijke toezichthoudende instanties. Zo voorziet bijvoorbeeld de British Columbia Utilities Commission (BCUC) in een specifieke "Low Income Advisory Group" die verantwoordelijk is voor het adviseren over tariefstructuren en vrijstellingscriteria. Daarnaast is er verplichte publicatie van jaarlijks impactonderzoek op kwetsbare groepen, met bindende aanbevelingen aan de bevoegde ministeries²⁶. De toewijzing van sociale tarieven geschiedt daar op basis van inkomensverklaringen en het toezicht op de uitvoering ligt bij onafhankelijke commissies die zijn opgenomen in de provinciale accountability frameworks.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een vergelijkbaar model waarbij tariefreducties ("council tax reductions", "means-tested concessions") worden toegekend op basis van centrale richtsnoeren, maar lokaal worden toegepast door gemeentelijke overheden. Van belang in het Britse systeem is de aanwezigheid van een "Local Government Ombudsman" die klachten over de toepassing van de tarieven onderzoekt en bindende adviezen kan geven. Daarnaast is de "Public Accounts Committee" van het Lagerhuis bevoegd om in gevallen van structurele ongelijkheid of misbruik een parlementair onderzoek te starten²⁷. Het Britse model kent dus meerdere lagen van toezicht en verantwoording die de rechtmatigheid van sociale differentiatie waarborgen.

Deze voorbeelden benadrukken het belang van een robuust toezichtmechanisme dat niet alleen toeziet op de correcte toepassing van sociale tariefdifferentiatie, maar ook fungeert als waarborg tegen onbedoelde neveneffecten. Voor Curaçao betekent dit dat de juridische grondslag voor toezicht niet alleen in regelgeving dient te worden opgenomen, maar dat tevens voorzien moet worden in een onafhankelijke klacht- en bezwaarstructuur, periodieke toetsing door externe instanties en transparante rapportage aan de Staten.

2.5.4 Tariefsystematiek: Standaarden voor differentiatie en vrijstelling

De onderstaande figuur biedt een visuele samenvatting van de differentiatiecriteria die worden gehanteerd in vier representatieve jurisdicties. Deze weergave onderstreept de variëteit aan benaderingen en benadrukt het belang van formeel verankerde, sociaaleconomisch onderbouwde tariefstructuren.

Figuur 3. Visuele samenvatting van differentiatiecriteria

Land	Specifieke criteria voor differentiatie	Wettelijke basis en relevante bepalingen
Nederland	Inkomensafhankelijke bijdrage bij gemeentelijke voorzieningen; staffeling o.b.v. huishoudinkomen, vermogen en gezinssamenstelling.	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.1.4 lid 1 jo. art. 2.1.7 Gemeentewet, art. 229b (grondslag voor gemeentelijke leges).

²⁶ British Columbia Utilities Commission, *Low Income Advisory Group – Terms of Reference*. Government of British Columbia, 2021; <https://www.bcuc.com/Documents>

²⁷ House of Commons Public Accounts Committee, *Accountability and Oversight of Local Government Tax Reliefs*. Parliament UK, 2020; <https://committees.parliament.uk/publications>

Land	Specifieke criteria voor differentiatie	Wettelijke basis en relevante bepalingen
Duitsland	Tarieven gedifferentieerd op basis van jaaromzet, bedrijfsomvang, sectorrisico en locatie-impact (bijv. inrichtingen met verhoogde milieudruk).	<i>Kommunalabgabengesetz</i> (KAG) per deelstaat, bijv. KAG Nordrhein-Westfalen, §6 Abs. 3; aanvullende uitvoeringsverordeningen op gemeentelijk niveau.
Canada	Tariefreductie op basis van "Low Income Cut-Offs" (LICO); gezinssamenstelling, netto huishoudinkomen, woonregio en lastenverhouding.	<i>Provincial Fee Regulation Acts</i> , bijv. Ontario: <i>Services and Supports to Promote the Social Inclusion of Persons with Developmental Disabilities Act</i> , S.O. 2008, c.14, s. 23; British Columbia: <i>Utilities Commission Act</i> , R.S.B.C. 1996, c. 473, s. 60–61.
Aruba	Tariefkortingen op vergunningen en retributies voor bedrijven met SVB-loonverplichting beneden vastgestelde loongrens; differentiatie op sector en aard van de activiteit.	<i>Landsverordening vergunningen en heffingen</i> , A.B. 2012, no. 48, art. 6 jo. art. 10; <i>Landsbesluit, houdende algemene maatregelen (Vergunningentarieven)</i> , AB 2013, no. 103.

Bron: SER

Deze vergelijkingen tonen aan dat differentiatie niet alleen uitvoerbaar is, maar ook in overeenstemming is met beginselen van billijkheid en toegang tot publieke dienstverlening. De internationale vergelijking van tariefdifferentiatie modellen laat zien dat sociaaleconomisch gedifferentieerde heffing in uiteenlopende rechtsstelsels op gestructureerde wijze is ingebed in formele wet- en regelgeving. In Nederland is de toepassing van inkomensafhankelijke tarieven gericht op het waarborgen van betaalbaarheid en gelijke toegang tot gemeentelijke voorzieningen, met name op het gebied van zorg in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor toegang tot deze gereduceerde tarieven is een inkomensverklaring of een beschikking van de Belastingdienst vereist, waarmee de transparantie en rechtszekerheid voor de burger wordt gewaarborgd.

In Duitsland hanteren gemeenten een systematiek van gedifferentieerde heffingen op basis van de *Kommunalabgabengesetz* (KAG), die per deelstaat vorm krijgt in nadere regelgeving. De juridische afdwingbaarheid van de differentiatie is stevig verankerd in jurisprudentie van het *Bundesverwaltungsgericht*, dat vereist dat tarieven rechtstreeks herleidbaar zijn tot de werkelijke kosten en dat zij proportioneel moeten zijn in relatie tot de aard en omvang van de geleverde dienst. Hiermee wordt niet alleen een adequate spreiding van lasten gerealiseerd, maar ook het legaliteitsbeginsel geëerbiedigd.

In Canada geldt een gedecentraliseerd systeem waarbij de toepassing van sociale tarieven per provincie wordt vormgegeven. Deze tarieven zijn doorgaans gebaseerd op de zogenaamde "Low Income Cut-Offs" (LICO), een inkomensgrenssysteem ontwikkeld door Statistics Canada dat rekening houdt met huishoudgrootte, regionale kostenstructuur en bestaanskosten. Deze drempelwaarden worden jaarlijks geactualiseerd, waardoor de responsiviteit op economische schommelingen is gewaarborgd. De toepassing van het LICO-systeem in de tariefstructuur vormt een robuuste, statistisch onderbouwde benadering van inkomensgerelateerde differentiatie. Aruba tenslotte past een staffel toe die gekoppeld is aan de omvang van de onderneming, met name op basis van loonsomgegevens. Kleine bedrijven met een loonsom onder een vooraf vastgestelde SVB-loongrens komen in aanmerking voor een verlaagd tarief, mits zij voldoen aan voorwaarden die controleerbaar zijn via SVB-inschrijvingen en verklaringen van de Kamer van Koophandel. Deze constructie garandeert, naar het oordeel

van de SER, administratieve uitvoerbaarheid en sluit aan bij het beginsel van draagkracht, terwijl zij tegelijk de administratieve lasten beperkt.

Deze interregionale en internationale voorbeelden illustreren dat tariefdifferentiatie juridisch verdedigbaar en administratief uitvoerbaar is, mits verankerd in duidelijke wetgeving, objectieve toetsingscriteria en transparante uitvoeringskaders.

2.5.5 Conclusie

De voorgestelde herziening van de Curaçaose heffingsstructuur sluit aan bij internationale richtsnoeren ten aanzien van kostendekkendheid, administratieve transparantie en rechtsstatelijkheid. Tegelijkertijd wijst de internationale vergelijking op het belang van zorgvuldige juridische verankering van differentiatie, het waarborgen van toetsingscriteria en het inrichten van evaluatiemechanismen. De SER adviseert dat bij de nadere implementatie van het voorstel gebruik wordt gemaakt van best practices, met name uit Nederland, Canada en Aruba, waarbij zowel juridische consistentie als uitvoerbaarheid worden gewaarborgd. Monitoring en bijstelling dienen te worden geïnstitutionaliseerd als onlosmakelijk onderdeel van het tariefbeleid.

2.6 Conclusie en aanbevelingen

2.6.1 Conclusies

De SER concludeert dat de voorgestelde Landsverordening leges, precariorechten en retributies 2024 voorziet in een noodzakelijke, juridisch verantwoorde en beleidsmatig relevante actualisering van het heffingenstelsel voor niet-belastingontvangsten in Curaçao. De huidige wet- en regelgeving dateert van 1992 en is in het licht van veranderde macro-economische omstandigheden, gewijzigde kostenniveaus en moderne bestuurlijke normen evident verouderd.

De ontwerplandsverordening sluit aan bij internationale aanbevelingen, met name van het IMF en het Cft, om de inkomstenbasis van het Land te verbreden, zonder daarbij afbreuk te doen aan sociale rechtvaardigheid of rechtsstatelijkheid. Zowel de systematiek van kostendekkende tarifiering als de invoering van beleidsmatige vrijstellingsmogelijkheden zijn in overeenstemming met internationale best practices.

Tegelijkertijd constateert de SER dat de sociaaleconomische impact op kwetsbare huishoudens en sectoren aanzienlijk kan zijn. De maatregel raakt niet enkel de verhouding tussen burger en overheid, maar ook de toegang tot essentiële diensten, de administratieve rechtvaardigheid en het vertrouwen in publieke instellingen. Zonder flankerend beleid kan de verhoging van tarieven disproportioneel uitwerken voor bepaalde inkomensgroepen en kleine ondernemingen.

De uitvoering van het beleid vereist daarom een zorgvuldige inrichting van administratieve procedures, capaciteitsversterking bij betrokken ministeries, en institutionele coördinatie. Tevens dient structurele monitoring te worden geïmplementeerd om de effecten tijdig te kunnen evalueren en zo nodig bij te stellen.

2.6.2 Aanbevelingen

De SER acht het instellen van tariefdifferentiatie middels een sociaal compensatiebudget (SCB) als een mogelijke maatregel om de beginselen van proportionaliteit, rechtvaardigheid en sociale gelijkheid te waarborgen bij de implementatie van verhoogde leges, retributies en precariorechten. In samenhang daarmee is de aanbeveling van de SER dat minstens 5% van de meeropbrengsten structureel wordt gereserveerd voor compensatie en vrijstellingsregelingen via het sociaal compensatiebudget. Een dergelijk sociaal compensatiebudget moet toegankelijk zijn voor huishoudens met een inkomen onder 120% van het wettelijk sociaal minimum en voor micro-ondernemingen met een beperkte jaaromzet. Hiermee wordt een rechtvaardige verdeling van lasten bevorderd en wordt het vertrouwen van burgers en kleine ondernemers in de overheid versterkt.

De SER adviseert de overheid om de geschiktheid en toepasselijkheid van de CPI als indexeringsmaatstaf te herevalueren. Tevens dient de tariefverhoging gefaseerd te worden ingevoerd over een periode van drie jaar, te weten via de staffels 40%, 70% en uiteindelijk 100%. Deze gefaseerde benadering biedt noodzakelijke aanpassingsruimte voor burgers, bedrijven en overheidsdiensten, en minimaliseert schokeffecten op de korte termijn. Een abrupte implementatie zou disproportionele gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare doelgroepen en het maatschappelijk draagvlak ondermijnen.

Daarnaast is het noodzakelijk dat het uitvoeringsapparaat, in het bijzonder de ministeries van Financiën, Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), en Economische Ontwikkeling (MEO), over voldoende middelen, expertise en personele capaciteit beschikt om de nieuwe taken doeltreffend te vervullen. De uitvoering van de vrijstellingen, de administratie van het sociaal compensatiebudget en de naleving van toezichtmechanismen vergt intensieve interdepartementale samenwerking en adequate digitale ondersteuning.

Om de effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van het beleid te borgen, dient er tenslotte een jaarlijkse evaluatieverplichting te worden geïmplementeerd. Deze evaluatie moet onder meer inzicht geven in het gebruik van ontheffingen, bezwaarprocedures, de sociaaleconomische impact op huishoudens en bedrijven, en de besteding van middelen uit het correctiefonds. Transparante en regelmatige rapportage aan de Staten draagt bij aan democratische controle en bestuurlijke verantwoordingsplicht.

Ten slotte beveelt de SER aan om gedurende de implementatiefase en daarna structureel overleg te voeren met sectorale vertegenwoordigers, sociale partners en relevante maatschappelijke actoren. Het betrekken van deze stakeholders bij de uitvoering, monitoring en eventuele bijstelling van het beleid versterkt het draagvlak en verhoogt de effectiviteit van de maatregel in de praktijk.

Tot slot

De SER benadrukt dat hervormingen in het heffingenstelsel noodzakelijk en legitiem zijn, mits zij vergezeld gaan van sociale waarborgen, administratieve zorgvuldigheid en democratische verantwoording. Alleen dan kan het doel van een evenwichtig, rechtvaardig en toekomstbestendig inkomstenkader voor het Land Curaçao worden gerealiseerd.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)
De Directie Fiscale Zaken (DFZ)