

Aan de Voorzitter van de Staten
De heer Fergino Brownbill
Wilhelminaplein 4
ALHIER



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Datum: Willemstad, 9 oktober 2025

Ref.nr.: 108/2025-SER

Betreft: Advies inzake initiatief-ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW), zittingsjaar 2024-2025-241.

Geachte heer Brownbill,

Graag vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 18 juni 2025 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een formeel adviesverzoek van de Staten ontvangen met betrekking tot de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW). Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is voorgeschreven dat de SER zijn adviezen uitbrengt op verzoek van één of meer ministers, dan wel van de voorzitter van de Staten over voorgenomen regelgeving van sociaaleconomische aard.

Het initiatiefontwerp is oorspronkelijk aanhangig gemaakt bij de Staten op 13 juni 2025 door de Statenleden mevrouw Giselle Mc William en mevrouw Susanne Camelia-Römer (namens de fractie MAN-PIN). Daarbij is gebruikgemaakt van het recht van initiatief zoals verankerd in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Dit artikel bepaalt dat de Staten het recht hebben om ontwerplandsverordeningen bij de Staten aanhangig te maken door middel van één of meer leden.

Het bijgaande advies is behandeld en vastgesteld in de buitengewone plenaire SER-vergaderingen van 26 september en 3 oktober 2025.

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

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

J.H. Jacobs LL.M.

De Algemeen Secretaris,

drs. R.J. Henriquez

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

www.ser.cw



Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en inhoud initiatiefontwerp	4
1.2 Wettelijk kader en toetsingsgrondslag	5
1.3 Reikwijdte, werkwijze en geraadpleegde bronnen	6
1.4 Leeswijzer	8
2. De rol van sociale zekerheid in het sociaaleconomisch bestel	9
2.1 Institutionele en maatschappelijke functie van de AOV en AWW	9
2.2 Internationale kaders en best practices	12
3. Analyse van het voorstel: inhoud, systemische functie en alternatieven	17
3.1 Huidige en voorgestelde indexatiesystematiek: kenmerken en motieven	17
3.2 Inleiding op voorgaande studies	18
3.3 Positionering binnen hervormingsagenda sociale zekerheid	23
4. Sociaaleconomische en budgettaire gevolgen	26
4.1 Gevolgen voor koopkracht en bestaanszekerheid AOV-gerechtigden	26
4.2 Verbondenheid met demografische, arbeidsmarkt- en inkomensontwikkelingen	28
4.3 Effecten op begroting, premiestromen en intergenerationele solidariteit	36
4.4 Indirecte lastenverschuivingen en beleidsspanning met andere sociale domeinen (gevolgen overheid)	39
5. Uitvoerbaarheid, juridische consistentie en institutionele vereisten	42
5.1 Operationele haalbaarheid en uitvoeringslast voor SVB	42
5.2 Afwegingen m.b.t. wetgevingstechniek, bestuurlijke uitvoerbaarheid en toezicht	43
5.3 Randvoorwaarden voor invoering en mitigatie van risico's	44
6. Conclusie en aanbevelingen SER	46
6.1 Integrale beleidsmatige en institutionele beoordeling	46
6.2 Aanbevelingen m.b.t. inhoud voorstel en voorwaarden tot uitvoering	47
7. Slot	50

Advies zoals vastgesteld in de plenaire SER-vergadering op vrijdag 3 oktober 2025 inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW), zittingsjaar 2024-2025-241.

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Bij brief d.d. 18 juni 2025 (kenmerk 24-25/00898-0) heeft de Voorzitter van de Staten van Curaçao de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht om advies uit te brengen inzake het initiatiefontwerp tot wijziging van de Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW);
- Het adviesverzoek is op 18 juni 2025 door de SER ontvangen en geregistreerd onder nummer 058/2025-SER. Dit initiatiefontwerp is op 13 juni 2025 door de Statenleden mevrouw Giselle Mc William en mevrouw Susanne F.C. Camelia-Römer (MAN-PIN) bij de Staten ingediend op grond van het grondwettelijke recht van initiatief ex artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86);
- De indieners beogen met de wijziging een meer robuust en sociaal rechtvaardig stelsel te realiseren dat duurzaam, activerend en toekomstbestendig is; Het verzoek is in lijn met de adviesplicht van de SER om vanuit het algemene sociaaleconomische belang te adviseren;
- Onderhavig SER-advies wordt uitgebracht conform artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is bepaald dat de Raad op verzoek van de Voorzitter van de Staten adviseert inzake ontwerpregelgeving van sociaaleconomische aard;
- De SER acht een herziening van het AOV- en AWW-stelsel dringend noodzakelijk. De vergrijzing, structurele tekorten en het ontbreken van automatische indexatie ondermijnen de houdbaarheid en legitimiteit van het stelsel. Een structurele hervorming is vereist om het stelsel sociaal rechtvaardig en uitvoerbaar te houden;
- De initiatiefnemers beogen een structurele herziening van de indexeringsmethodiek: de uitkeringen van de AOV en AWW worden jaarlijks aangepast aan de consumentenprijsindex (CPI), gemeten in augustus ten opzichte van dezelfde maand een jaar eerder. Indien de CPI niet stijgt, blijft de uitkering gelijk. Daarmee keert Curaçao terug naar de pre-2013-systematiek, omdat het vanaf 2013 ingevoerde mechanisme – gebaseerd op reële economische groei – niet uitvoerbaar bleek wegens ontbrekende statistiek. Het voorstel verandert geen premies of pensioengerechtigde leeftijd, maar de initiatiefnemers onderkennen dat CPI-indexatie tot hogere uitgaven zal leiden;
- De SER wees middels een ontvankelijkheidstoets erop dat het initiatiefontwerp ontbreekt aan een financiële paragraaf, duidelijke probleemdefinitie, analyse van alternatieven en stakeholderanalyse. Deze lacunes raken de inhoudelijke onderbouwing en uitvoerbaarheid van het voorstel;
- De SER beschouwt CPI-indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen als een noodzakelijke correctie. De pensioenen zijn sinds 2013 niet geïndexeerd en de reële waarde van de uitkering is gedaald, waardoor armoede onder ouderen is toegenomen. Zonder indexatie verliezen gepensioneerden verder koopkracht en neemt het vertrouwen in het stelsel af. De koopkracht van uitkeringsgerechtigden is structureel uitgehold. In 2025 bedraagt de volledige AOV-uitkering Cg (XCG) 862 per maand, wat slechts circa 56% van de nationale armoedegrens vertegenwoordigt. Ook AWW-uitkeringen liggen doorgaans onder het bestaansminimum;
- De SER benadrukt echter dat indexatie op zichzelf niet voldoende is; het moet gepaard gaan met brede structurele hervormingen om de financiële houdbaarheid te waarborgen;

- Door onder meer demografische vergrijzing en emigratie krimpt de premiegrondslag en lopen tekorten op. De AOV-uitkering daalde van circa 72% in 2011 naar 56% in 2025 van de armoedegrens; weduwen/weduwnaars ontvangen slechts Cg (XCG) 400–862 en (half)wezen Cg (XCG) 315–398. Voor circa 65% van ouderen is de AOV-uitkering de voornaamste inkomensbron. Het voorstel wordt dan ook gezien als beginpunt van een noodzakelijk hervormingspakket;
- Het stelsel kampt met een technisch tekort: in 2024 waren de premiebatens (Cg (XCG) 394,8 mln) lager dan de uitgaven (Cg (XCG) 395,7 mln), wat duidt op structurele onbalans;
- Demografische druk neemt fors toe: tussen 2023 en 2050 stijgt het aantal 65-plussers met 44–61%. Tegelijk krimpt de premiebasis door lage arbeidsparticipatie, een grote informele sector, migratie-uitdagingen en het ontbreken van aanvullende pensioenen voor circa de helft van de werkenden;
- Het CBS acht de CPI een passend instrument; de SER stemt daarmee in en ondersteunt de voorgestelde methode. Tegelijkertijd waarschuwt de SER dat alleen CPI-indexatie geen bestaanszekerheid garandeert; het niveau van de uitkering moet periodiek worden getoetst aan het sociaal minimum zodat het stelsel niet alleen koopkrachtvast maar ook sociaal toereikend is;
- De Raad constateert dat het ontwerp zakelijk en helder is maar dat de delegatie aan een landsbesluit het risico van politieke willekeur creëert. De SER pleit daarom voor vastlegging van de indexatieplicht in de wet, een evaluatieclausule, adequate digitale registratiesystemen en extra personeel. Ook moeten er duidelijke procedures voor bezwaar en beroep komen en moeten toezicht en controlecapaciteit (SVB, Algemene Rekenkamer) worden versterkt;
- De SER beschouwt CPI-indexatie daarom als een eerste stap. Er is een breder hervormingspakket nodig om de premiebasis te vergroten, de sociale zekerheid te verbinden met arbeidsmarkt- en migratiebeleid en het vertrouwen in het stelsel te herstellen;
- De Raad benadrukt dat automatische indexatie slechts een eerste stap is en dat deze moet worden ingebed in een breed pakket van hervormingen dat de financiële houdbaarheid waarborgt, de administratieve capaciteit versterkt en het sociaal beleid coherent maakt. Het legitieme doel van koopkrachtbehoud en voorspelbaarheid vereist zorgvuldige institutionele verankering: het indexatiemechanisme moet duidelijk in de wet worden gestandaardiseerd, budgettaire inpassing moet binnen het meerjarencader zijn gegarandeerd en flankerend beleid moet eventuele neveneffecten op andere terreinen opvangen;
- De SER adviseert dat het voorstel tot indexatie slechts uitvoerbaar is binnen het bredere hervormingskader van het landspakket. CPI-indexatie kan worden aanvaard indien zij wettelijk is verankerd met een duidelijke formule en automatische jaarlijkse aanpassing, maar om de kosten te dekken en tekorten te beperken zijn aanvullende structurele maatregelen onvermijdelijk;
- De Raad constateert dat de informele economie en ongedocumenteerde arbeidsmigranten bijzondere aandacht vragen. Een legaliserings- en registratiestrategie kan de premiegrondslag aanzienlijk vergroten en de solidariteit versterken, mits deze verankerd is in een beleidskader met kwalitatieve instroomcriteria en structurele monitoring. Een verplichte tweede pijler draagt bij aan welvaartsbescherming en vergt een gefaseerde invoering in samenwerking met sociale partners; deelname aan de formele arbeidsmarkt kan worden bevorderd door lasten van arbeid naar consumptie te verschuiven;
- De Raad onderstreept dat er meerdere financieringsbronnen nodig zijn om indexatie en bestaande tekorten te financieren. Naast progressief hogere premies moeten aanvullende inkomsten worden gezocht in een beperkte btw-verhoging, toeristenheffingen, incidentele landsbijdragen en herprioritering van overheidsuitgaven, waarbij men beseft dat btw-verhoging regressief is en toeristenbelasting beperkte opbrengst heeft; het EBA-rapport laat zien dat louter premies of belastingen verhogen zonder pensioenleeftijdsvrhoging onvoldoende is en de economie kan schaden. Organisatorische versterking is noodzakelijk: de SVB moet haar IT-systemen moderniseren, de gegevensuitwisseling met

belastingdienst en burgerlijke stand verbeteren, fraudepreventie intensiveren en de uitvoeringscapaciteit uitbreiden;

- De SER stelt vast dat sociale-zekerheidsmaatregelen enkel effectief zijn in combinatie met arbeidsmarkthervormingen. Modernisering van ontslagrecht, arbeidsbemiddeling en investeringen in scholing en omscholing zijn nodig om arbeidsparticipatie te verhogen, terwijl een brede maatschappelijke dialoog met vakbonden, werkgevers, ouderenorganisaties en andere betrokkenen noodzakelijk is om draagvlak te creëren. Publieke bijeenkomsten en scenario-analyses moeten leiden tot maatschappelijk legitieme keuzes over zowel het niveau van de AOV als de financiering, waarbij gerichte inkomensondersteuning voor lage inkomens en een gematigde premiedruk worden overwogen;
- De Raad concludeert dat het initiatiefwetsvoorstel tot CPI-indexatie van AOV en AWW alleen kans van slagen heeft wanneer de genoemde aanvullende maatregelen en randvoorwaarden worden overgenomen. De Staten worden geadviseerd het voorstel te aanvaarden, mits het deel uitmaakt van een breder hervormingspakket dat de premiebasis vergroot, de uitvoeringscapaciteit versterkt en het toezicht en de rechtszekerheid borgt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en inhoud initiatiefontwerp

Op 18 juni 2025 heeft de voorzitter van de Staten van Curaçao, met beroep op artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad¹, een formeel adviesverzoek gericht aan de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) inzake een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: AOV) en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (hierna: AWW)². Dit initiatiefwetsvoorstel is ingediend door leden van de Staten op grond van artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Het voorliggende initiatief beoogt een structurele herziening van de indexeringsystematiek van de AOV- en AWW-uitkeringen. Concreet stelt het ontwerp voor om artikel 7 van de AOV en artikel 11 van de AWW zodanig te wijzigen dat de uitkeringsbedragen jaarlijks worden aangepast op basis van de consumentenprijsindex (hierna: CPI), gemeten in augustus ten opzichte van dezelfde maand het jaar daarvoor. Indien er geen stijging van de CPI wordt vastgesteld, blijft het uitkeringsniveau ongewijzigd. Daarmee keert men terug naar de pre-2013 systematiek, waarbij prijsontwikkeling en koopkrachtbehoud centraal staan. De memorie van toelichting onderstreept dat het sinds 2013 geldende aanpassingsmechanisme – gebaseerd op reële economische groei – in de praktijk niet toepasbaar bleek. Het Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (hierna: CBS) publiceert namelijk geen maandcijfers over reële groei, hetgeen sinds 2013 tot een bevrozing van de uitkeringen heeft geleid. Hierdoor is de reële waarde van de AOV-uitkering tussen 2011 en 2025 met circa 16 procent gedaald³. Het initiatief kent een beperkte reikwijdte. Er worden geen wijzigingen voorgesteld ten aanzien van premies, pensioengerechtigde leeftijd of toeslagregelingen. De initiatiefnemers erkennen echter dat een structurele indexering op basis van de CPI tot hogere uitgaven zal leiden. De toekomstige houdbaarheid van de fondsen is in belangrijke mate mede gebaat bij structurele aanvullende financiering, hetzij via aangepaste premiestructuren, hetzij via aanvullende landsbijdragen, afhankelijk van de beleidskeuzes en prioriteiten van de overheid⁴. Het adviesverzoek is ingebed in een bredere beleidscontext, waarin structurele hervormingen van het socialezekerheidsstelsel als prioritair zijn aangemerkt binnen het Landspakket Curaçao, maatregel E.4⁵. In het kader van de gezamenlijke inspanningen van Curaçao en Nederland, zoals vastgelegd in het Landspakket, heeft het Economisch Bureau Amsterdam (hierna: EBA) een diepgaande analyse uitgevoerd van het huidige socialezekerheidsstelsel. Uit deze analyse komt naar voren dat het stelsel momenteel gekenmerkt wordt door financiële fragiliteit, een gebrek aan activerende prikkels en een onvoldoende beschermend karakter voor kwetsbare groepen. De Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) bevestigt bovendien het bestaan van een structureel exploitatietekort binnen het AOV/AWW-fonds⁶.

De SER acht het tevens van belang om in dit verband stil te staan bij de uitkomsten van de door het secretariaat uitgevoerde ontvankelijkheidstoets. Uit deze toetsing blijkt dat het voorliggende initiatiefontwerp in zijn huidige vorm niet volledig voldoet aan de eisen die voortvloeien uit het wetgevingskader, 'Draaiboek voor Regelgeving'⁷ en de bijbehorende Circulaire Model Startnotitie van het Ministerie van Algemene Zaken⁸. Met name ontbreekt een gedegen financiële paragraaf, alsmede een duidelijke probleemdefinitie, een toetsing van mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen en een systematische analyse van relevante belanghebbenden (c.q. stakeholderanalyse). Deze tekortkomingen zijn naar het oordeel van de SER niet louter procedureel van aard, maar raken aan de inhoudelijke onderbouwing en uitvoerbaarheid van het voorstel⁹.

¹ A.B. 2010, no. 87, laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70.

² Adviesverzoek 058/2025-SER, Staten van Curaçao, 18 juni 2025.

³ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023.

⁴ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financieel effectenanalyse, maart 2023.

⁵ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

⁶ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁷ Draaiboek voor de regelgeving geraadpleegd via: <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2025/01/Circulaire-Draaiboek-voor-de-regelgeving.pdf>.

⁸ Startnotitie geraadpleegd via: <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2020/02/Startnotitie-2019-vastgesteld-2.docx>.

⁹ Ontvankelijkheidstoets Startnotitie, SER Secretariaat, 22 juni 2025.

De SER acht het daarom noodzakelijk om deze wetwijziging niet louter begrotingstechnisch te benaderen, maar te plaatsen binnen een bredere sociaaleconomische en institutionele context. Dit initiatief tot een structurele herziening van het indexeringsmechanisme raakt immers aan fundamentele beginselen van sociale bescherming, inter- en intragenerationele solidariteit en het vertrouwen in het stelsel. Artikel 2 van de Landsverordening SER verplicht de Raad tot een advisering in het algemeen sociaaleconomisch belang, met bijzondere aandacht voor draagvlak, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid.

1.2 Wettelijk kader en toetsingsgrondslag

De AOV en de AWW vormen de eerste pijler van het pensioenstelsel op Curaçao. Zij beogen een minimumbescherming te bieden voor respectievelijk ouderen en nabestaanden, ongeacht hun arbeidsverleden. De Landsverordening AOV (P.B. 1960, no. 83)¹⁰ verplicht alle ingezetenen tot verzekering, gefinancierd via een uniform premiepercentage over loon en arbeidsinkomen. De Landsverordening AWW (P.B. 1965, no. 194)¹¹ kent een premie van 1% (0,5% werknemer, 0,5% werkgever) en voorziet in uitkeringen voor partners en kinderen van overleden verzekerden. Beide regelingen worden uitgevoerd door de SVB, een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan ingesteld bij landsverordening. Bij invoering van de landsverordening AOV (P.B. 1960, no. 83)¹² was de pensioengerechtigde leeftijd 65 jaar. Vervolgens is de pensioengerechtigde leeftijd meerdere malen gewijzigd. Met ingang van 1 januari 1975 besloot de regering een verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar naar 62 jaar¹³ in te voeren. Vervolgens is per 1 januari 1991 een tweede verlaging van 62 jaar naar 60 jaar¹⁴ ingevoerd. In 2013 is de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd van 60 jaar naar 65 jaar¹⁵ en is het aantal vereiste verblijfsjaren voor het volledige recht opgehoogd naar 50 (15–65 jaar).

In laatstgenoemd pakket – vastgesteld in 2020 – hebben Curaçao en Nederland zich gecommitteerd aan de modernisering van het socialezekerheidsstelsel, met nadruk op activering en het waarborgen van een adequaat vangnet¹⁶. Ook internationale kaders zijn richtinggevend. Alhoewel deze formeel geen medegelding hebben voor Curaçao, laat dit onverlet dat zij een belangrijk referentiepunt vormen bij de beoordeling en inrichting van nationaal beleid. Zo schrijft ILO Verdrag 102¹⁷ inzake minimumnormen voor sociale zekerheid voor dat pensioenen dienen te worden geïndexeerd om koopkrachtverlies te voorkomen. De Sustainable Development Goals (hierna: SDG's) vragen onder SDG 1.3 expliciet aandacht voor sociale bescherming van kwetsbare groepen.

Het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) geeft in zijn Article IV-consultatie 2025 aan dat het belangrijk is dat de AOV-uitkeringen worden geïndexeerd aan de inflatie. De financiering hiervan zou volgens het IMF moeten plaatsvinden door verbreding van de premiegrondslag, onder meer via arbeidsmarktintegratie van migranten¹⁸. De SER onderschrijft het belang hiervan, maar benadrukt dat een kwalitatief goed migrantenbeleid daarbij essentieel is. Het huidige beleid schiet hierin tekort, waardoor kansen om de arbeidsmarkt structureel te versterken onvoldoende worden benut. Daarnaast wijst de SER op het belang van het stimuleren van arbeidsdeelname onder onderstandtrekkers, om zo de premie- en belastingbasis verder te verbreden en de afhankelijkheid van sociale voorzieningen te verminderen.

De juridische toetsing van het voorstel geschiedt primair aan de hand van de bestaande wet- en regelgeving. Artikel 7 van de AOV en artikel 11 van de AWW bepalen de uitkeringshoogte en indexatie. De wijziging beoogt deze artikelen terug te brengen naar de pre-2013 systematiek, waarin jaarlijkse aanpassing op basis

¹⁰ <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Landsverordening-Algemene-Ouderdoms-Verzekering.pdf>.

¹¹ <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Lvo-AWW-G.T.-P.B.-2014-no.-57.-1.pdf>.

¹² <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Landsverordening-Algemene-Ouderdoms-Verzekering.pdf>.

¹³ PB 1974 No. 221.

¹⁴ PB 1990 No. 87.

¹⁵ PB 2013 No. 24.

¹⁶ Landspakket Curaçao, maatregel E.4 – Hervorming sociale zekerheid.

¹⁷ https://normlex.ilo.org/dyn/normlex_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

¹⁸ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

van het CPI plaatsvindt. Dit sluit aan bij beginselen als proportionaliteit, rechtszekerheid en gelijke behandeling van huidige en toekomstige pensioengerechtigden. De Raad acht het tevens van belang dat het initiatief wordt gezien in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, die bij iedere wijziging van sociaalverzekeringswetgeving een zwaarwegend normatief toetsingskader vormen.

Tot slot onderstreept de SER het belang van inhoudelijke consistentie met eerder vastgesteld beleid en empirisch onderbouwde analyses, waaronder de bevindingen uit de EBA-deelrapporten en de aanbevelingen van het IMF. Het initiatiefontwerp beperkt zich tot één wezenlijke ingreep: het herstel van automatische indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen aan de CPI, met jaarlijkse vaststelling bij landsbesluit. Waar de wet dit toelaat, werkt die indexatie tevens door in samenhangende parameters (zoals de premie-inkomensgrens). Daarmee wordt expliciet afstand genomen van de sinds 2013 geldende—en in de praktijk onuitvoerbare—koppeling aan reële economische groei. De indieners beogen hiermee de koopkracht van gepensioneerden te beschermen, mede gelet op demografische druk door vergrijzing en migratiedynamiek¹⁹. De voorgestelde indexering impliceert dat de uitkeringen jaarlijks per 1 januari worden aangepast aan de CPI, zoals vastgesteld door het CBS. Deze maatregel maakt een einde aan de discretionaire aanpassingspraktijk uit het verleden, die resulteerde in onregelmatige en achterblijvende correcties op het reële pensioenbedrag. Tegelijkertijd impliceert de voorgestelde indexeringssystematiek dat de ontwikkeling van de AOV- en AWW-uitkeringen voortaan in beginsel gelijktijdig zal verlopen met de ontwikkeling van het prijspeil, hetgeen beoogt de koopkracht van pensioengerechtigden beter te beschermen tegen inflatie. Het initiatiefontwerp bevat slechts één van de tien hervormingsopties uit het tweede deelrapport van het EBA: indexering. Andere, beleidsmatig relevante maatregelen – zoals een middelentoets, of het beperken van exporteerbaarheid van uitkeringen – blijven onbenoemd. De SER acht het van fundamenteel belang dat in de parlementaire behandeling expliciet ruimte wordt gecreëerd voor de weging van bredere beleidsopties ter versterking van de houdbaarheid van het AOV-stelsel en een adequate aanpak van de armoede. Dit geldt temeer in het licht van maatregel E.4 van het Landspakket²⁰, waarin is voorzien dat hervormingen binnen de sociale zekerheid mede gericht dienen te zijn op activering, doelmatigheid en structurele borging van financiële duurzaamheid.

1.3 Reikwijdte, werkwijze en geraadpleegde bronnen

Allereerst zijn de relevante initiatiefwetsteksten en memorie van toelichting geanalyseerd om een scherp inzicht te krijgen in de beoogde beleidswijzigingen en de juridische systematiek. Vervolgens is aansluiting gezocht bij de beleidsdocumenten en rapporten die binnen het kader van het Landspakket Curaçao zijn opgesteld, waarin de hervorming van het socialezekerheidsstelsel een prominente plaats inneemt. De SER heeft zich in zijn beoordeling mede gebaseerd op de onderliggende analyses uit de vijf thematische deelrapporten van het EBA, waarin op systematische wijze de uitgangssituatie, de belangrijkste knelpunten, de geformuleerde beleidsdoelstellingen, de financiële implicaties en de randvoorwaarden voor implementatie in kaart zijn gebracht. De reeks omvat achtereenvolgens een inventarisatie van het bestaande stelsel, voorstellen voor inhoudelijke versterking, financiële effectanalyses, een beoordeling van haalbaarheid en uitvoeringsaspecten en een integratie van arbeidsmarkt- en socialezekerheidshervormingen. Voorts is gebruik gemaakt van het jaarverslag 2024 en meerjarenprognoses van de SVB, die gedetailleerd inzicht bieden in de werking van de fondsen. Daarnaast zijn ook publicaties van het CBS en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) geraadpleegd. Deze vormen mede de statistische onderbouwing voor het in het initiatiefontwerp voorgestelde indexatiemechanisme. Daarnaast is de context van macro-economische ontwikkeling betrokken, onder meer op basis van de IMF Article IV Consultatie 2025, waarin wordt gewezen op de urgentie van indexatie, de houdbaarheid van publieke uitgaven, verbreding van de premiegrondslag en legalisering van informele werkenden; deze worden expliciet aan de orde gesteld als

¹⁹ Memorie van Toelichting, Initiatiefontwerp AOV/AWW-indexatie 058/2025.

²⁰ Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao 1 april — 30 september 2025
geraadpleegd via:

<https://open.overheid.nl/documenten/66294592-3bd0-4a2d-9b55-0e91683fac36/file>.

waarborg voor een toekomstbestendig sociaalzekerheidsstelsel²¹. De SER acht het noodzakelijk dat, voorafgaand aan enige vorm van legalisering van ongedocumenteerden, een integraal migratiebeleid wordt ingevoerd dat uitgaat van de economische ontwikkelingsbehoeften van Curaçao, gezinshereniging en humanitaire overwegingen. In dit kader dient een institutioneel raamwerk te worden ingericht voor screening, controle en continue evaluatie van de bijdrage van migranten aan de arbeidsmarkt en de samenleving. Dit omvat onder meer een toetsing op gezondheidsaspecten en criminele antecedenten, gekoppeld aan een gedegen integratieprogramma dat maatschappelijke en economische participatie bevordert. Voorts dient het migratiebeleid rekening te houden met de absorptiecapaciteit van de lokale economie en de bestaande infrastructuur. Daarbij acht de SER het wenselijk om jaarlijkse quota vast te stellen voor het aantal toe te laten migranten, teneinde instroom beheersbaar te houden en duurzame integratie te waarborgen.

De SER benadrukte immers in haar briefadvies van 31 mei 2023 het belang van een doordacht migratiebeleid dat bijdraagt aan een inclusieve arbeidsmarkt, economische groei en sociale cohesie. Een effectief beleid vereist samenwerking tussen overheid, werkgevers, vakbonden en maatschappelijke organisaties en moet onderdeel zijn van een brede beleidsaanpak, inclusief maatregelen voor arbeidsbesparing en het beter benutten van het aanwezige arbeidspotentieel op Curaçao.

Migratiebeleid dient te worden ontwikkeld op basis van arbeidsmarktanalyses die inzicht geven in kwantitatieve en kwalitatieve mismatches tussen vraag en aanbod. Op grond hiervan kan worden bepaald welke vaardigheden lokaal kunnen worden ontwikkeld (via onderwijs, scholing en bijscholing) en voor welke functies arbeidsmigratie noodzakelijk is. De SER pleit in dit verband voor de ontwikkeling van een nationaal onderwijs- en ontwikkelingsplan en voor het formaliseren van arbeidsbehoeften in migratiebeleid. Goed voorbereid en ingebed in een breder sociaaleconomisch kader kan arbeidsmigratie bijdragen aan hogere productiviteit, economische diversificatie en het verminderen van arbeidsmarktkrapte.²²

Ten slotte heeft de Raad aansluiting gezocht bij eerdere SER-adviezen en parlementaire stukken met betrekking tot indexatievoorstellen en het Landspakket, teneinde continuïteit en institutionele consistentie in de beleidsadvisering te waarborgen. De methodiek van analyse heeft zich gericht op toetsing van het initiatiefvoorstel aan vier centrale criteria. Ten eerste is beoordeeld in hoeverre het initiatief beleidsmatig consistent is met eerdere hervormingsvoorstellen en het Landspakket, dat wil zeggen: of het logisch voortvloeit uit eerder vastgestelde beleidskaders en hervormingsdoelstellingen. Vervolgens is de financiële houdbaarheid met aandacht voor premieopbrengsten, uitkeringsdruk en demografische projecties onderzocht, waarbij de aandacht uitging naar zowel de budgettaire impact als de structurele robuustheid van de voorgestelde financieringssystematiek. Daarnaast is de maatschappelijke aanvaardbaarheid geanalyseerd, met inbegrip van de sociaal-politieke haalbaarheid en de verwachte effecten op uiteenlopende (kwetsbare) bevolkingsgroepen. Tot slot is de uitvoerbaarheid beoordeeld, inclusief de mate waarin de betrokken instellingen over voldoende capaciteit beschikken om de voorgestelde maatregelen op korte en middellange termijn adequaat te implementeren. Door deze methodologische aanpak beoogt de SER tot een gedegen, objectief en toekomstgericht oordeel te komen over de voorgestelde herziening van het AOV/AWW-stelsel, met het oog op versterking van zowel sociaaleconomische weerbaarheid als institutionele duurzaamheid. De SER heeft in het kader van dit advies intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Werkgroep Hervorming AOV²³, evenals met functionarissen van de SVB, onafhankelijke onderzoeks-

²¹ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

²² Ref.nr.: 057/2023-SER

²³ Ingesteld bij landsbesluit van 1 juli 2025 (no. 2025/027772). De Stuurgroep Hervorming AOV is) en bestaat uit de ministers van Algemene Zaken, Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN), Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) en Financiën. De Stuurgroep heeft als opdracht om op basis van de werkzaamheden van de onderliggende Werkgroep besluitvorming voor te bereiden inzake beleidsopties voor een verantwoorde verhoging van de AOV-uitkering. De Werkgroep Hervorming AOV, onder voorzitterschap van de minister van GMN of diens vertegenwoordiger en met deelname van de directeur van de SVB, heeft als taak om scenario's en beleidsvoorstellen te ontwikkelen voor een gefaseerde of structurele verhoging van de AOV-uitkering. Het landsbesluit voorziet daarnaast in een verplichting tot rapportering binnen zes maanden over bevindingen en aanbevelingen, met een eindrapport uiterlijk acht maanden na inwerkingtreding van het besluit.

en kennisinstellingen en maatschappelijke instellingen. Daarbij werd tevens gekeken naar alternatieve financieringsopties, noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving en de uitvoeringscapaciteit van de SVB. De SER onderstreept het belang van deze institutionele inzet, die gericht is op een integrale, financieel duurzame en sociaal rechtvaardige hervorming van de oudedagsvoorziening in Curaçao. De doelstelling van dit advies is om een integrale beoordeling te geven van het initiatiefontwerp inzake de wijziging van de Landsverordening AOV en AWW. Het advies beoogt nadrukkelijk om een heldere analyse te bieden van de sociaaleconomische consequenties, zowel voor individuen als voor de bredere Curaçaose samenleving. Daarbij worden de voorgestelde beleidsmaatregelen kritisch getoetst aan de criteria van haalbaarheid, effectiviteit en efficiëntie, met bijzondere aandacht voor de duurzame financiering en toekomstbestendigheid van het stelsel. Daarnaast zal het advies de uitvoerbaarheid van de voorgestelde hervormingen op Curaçao toetsen, rekening houdend met institutionele capaciteiten, beschikbare middelen, en noodzakelijke implementatievoorwaarden. Tevens zal de SER aanbevelingen formuleren die bijdragen aan het creëren van draagvlak en acceptatie onder betrokken maatschappelijke stakeholders, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties. De uiteindelijke doelstelling van het advies is het ondersteunen van een weloverwogen besluitvorming door het parlement en de regering, teneinde bij te dragen aan een duurzaam en toekomstgericht sociaal zekerheidsbeleid, dat tegemoetkomt aan zowel economische als sociale behoeften van de Curaçaose samenleving.

1.4 Leeswijzer

Dit advies opent in hoofdstuk 1 met een toelichting op de aanleiding van het adviesverzoek, de inhoud van het initiatiefvoorstel en het bijbehorende wettelijke kader. Tevens wordt ingegaan op de gehanteerde werkwijze, de afbakening van de adviesopdracht en de geraadpleegde bronnen. Hoofdstuk 2 verkent de plaats van de AOV en AWW binnen het bredere sociaaleconomische bestel van Curaçao. Daarbij wordt stilgestaan bij de institutionele en maatschappelijke betekenis van deze regelingen, en wordt aangesloten bij relevante internationale kaders en referenties, waaronder de SDG's, het Landspakket Curaçao, en aanbevelingen van onder meer de ILO en het IMF. Vervolgens richt hoofdstuk 3 zich op de inhoudelijke analyse van het initiatiefvoorstel. De voorgestelde indexatiesystematiek wordt vergeleken met de huidige regeling, alternatieve benaderingen en internationale good practices. Daarnaast wordt het voorstel gepositioneerd binnen de bredere hervormingsagenda voor de sociale zekerheid. Hoofdstuk 4 onderzoekt de verwachte sociaaleconomische en budgettaire implicaties van het voorstel. Daarbij wordt onder meer ingegaan op effecten voor de koopkracht en bestaanszekerheid van AOV-gerechtigden, de samenhang met demografische, arbeidsmarkt- en inkomensontwikkelingen, en de intergenerationele solidariteit. Ook wordt aandacht besteed aan bredere beleidsmatige spanningsvelden die raken aan andere domeinen van het sociaal beleid. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoerbaarheid van het voorstel beoordeeld, zowel in juridische als in institutionele zin. De operationele haalbaarheid voor de SVB, aandachtspunten in de wetgevingstechniek en toezicht, en mogelijke risico's en randvoorwaarden voor implementatie komen daarbij aan bod. Op basis van deze analyses bevat hoofdstuk 6 de integrale beleidsmatige beoordeling van de SER. Dit hoofdstuk presenteert aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van het voorstel, de condities voor verantwoorde uitvoering en suggesties voor een breder strategisch vervolg binnen het hervormingsbeleid. Het rapport besluit met een slothoofdstuk waarin de hoofdconclusies worden samengevat en vooruit wordt gekeken naar de verdere beleidsmatige en institutionele agenda.

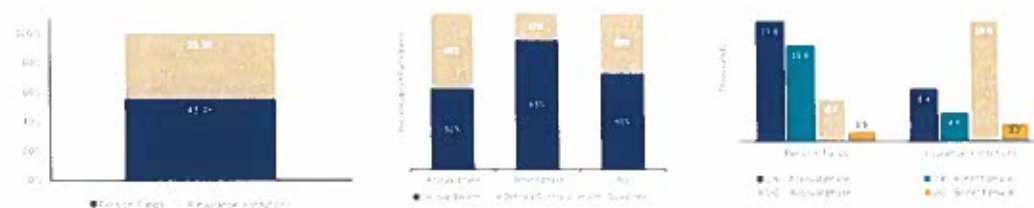
2. De rol van sociale zekerheid in het sociaaleconomisch bestel

2.1 Institutionele en maatschappelijke functie van de AOV en AWW

Het Curaçaose pensioenstelsel volgt een klassieke drie-pijler opzet. De eerste pijler (AOV), op ingezetenschap gebaseerd, is in 2024 de primaire inkomensbron voor circa 65%²⁴ van de ouderen. Het AOV-recht is residentie-gebaseerd (residency-based): de uitkering is gekoppeld aan verblijf en niet aan het verdienverleden. De dekking is nagenoeg universeel voor degenen die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en op het eiland hebben gewoond of gewerkt. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het aantal verzekerde jaren, met een opbouw van 2% per jaar en een maximale uitkering van circa Cg (XCG) 862 per maand bij 50 verzekerde jaren²⁵. De AOV biedt aan iedere ingezetene van 65 jaar en ouder een basispensioen op basis van het omslagstelsel. De financieringsmix van de AOV/AWW bestaat uit een bijdrage van 16% over de grondslag plus overheidsbijdragen (landsbijdrage). Voor inkomens boven de drempel van Cg (XCG) 100.000 geldt een additioneel tarief van 1%²⁶. Voor niet-ingezetenen die recht hebben opgebouwd op een AOV-uitkering geldt een korting van 10% en deze groep ontvangt eveneens geen vakantie-uitkering (13^e maand).

De AWW voorziet in uitkeringen aan achterblijvende partners en kinderen van overleden verzekerden. Het stelsel kent uitkeringsbedragen die variëren tussen Cg (XCG) 400 en 862 voor weduwen/weduwnaars, en tussen Cg (XCG) 288 en 398 voor (half)wezen, met een korting van 10% voor niet-ingezetenen. De dekking eindigt bij hertrouwen of het bereiken van de AOV-leeftijd, respectievelijk bij het aflopen van de leerplichtige leeftijd of het beëindigen van voltijds onderwijs²⁷. De financiering geschiedt via een evenredig door werkgevers en werknemers gedragen premie van 1%.

De tweede pijler van het pensioenstelsel op Curaçao bestaat uit een aanvulling op het basispensioen (de hierboven beschreven eerste pijler: AOV). De tweede pijler betreft aanvullende pensioenregelingen die doorgaans worden gefinancierd via verplichte bijdragen van werkgevers en werknemers. Het doel is om gepensioneerden een groter deel van hun inkomen te laten behouden na hun actieve loopbaan.



Figuur 1a. Aantal pensioenregelingdeelnemers naar type aanbieder

Figuur 1b. Aandeel deelnemers naar type regeling en fase

Figuur 1c. Aantal deelnemers naar fase, type regeling en aanbieder

In totaal zijn er 78.650 deelnemers aan pensioenregelingen in Curaçao. Van deze groep is 43.396 (ongeveer 55%) aangesloten bij pensioenfondsen, terwijl de overige 35.254 deelnemers (45%) zijn ondergebracht bij verzekeringsinstellingen (Figuur 4.1). Daarmee bouwt een substantieel deel van de werkende

²⁴ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

²⁵ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

²⁶ Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83).

²⁷ Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194).

beroepsbevolking pensioen op via een werkgeversverbonden regeling²⁸. Ook de verdeling naar type regeling – met een dominantie van defined benefit plans – biedt waardevolle inzichten voor beleidsvorming. De meeste deelnemers bevinden zich in de uitkeringsfase (benefit phase) – dit geldt voor 61% van alle deelnemers, tegenover 39% in de opbouwfase (accrual phase) (Figuur 4.2). Binnen de uitkeringsfase heeft het merendeel (83%) een defined benefit-regeling, terwijl 17% deelneemt aan een defined contribution-regeling met gegarandeerd rendement. Ook in de opbouwfase blijven defined benefit-regelingen overheersen (52%). Figuur 4.3 geeft een nadere uitsplitsing naar type aanbieder en type regeling. Binnen pensioenfondsen is het aantal deelnemers met een defined benefit-regeling dominant in zowel de opbouw- als de uitkeringsfase (respectievelijk 19.600 en 15.600 deelnemers). Bij verzekeringsinstellingen is juist het aandeel deelnemers in defined contribution-regelingen groot, met name in de opbouwfase (18.400 deelnemers), wat erop wijst dat veel deelnemers zich nog in de fase van kapitaalopbouw bevinden.

Met betrekking tot de verplichting van een tweede pijler pensioen is in december 2024 in de Staten het wetsvoorstel Landsverordening Verplicht Basispensioen unaniem aangenomen. Het voorstel introduceert een verplichte pensioenregeling voor de private sector met een totaalbijdrage van minimaal 2% (1% werkgever, 1% werknemer) als ontwerputgangspunt²⁹. De SER wees echter in 2018 erop dat een dergelijke inleg slechts in beperkte mate zal bijdragen aan de inkomensaanvulling boven op de AOV, zeker wanneer de regeling pas op latere leeftijd ingaat of wanneer arbeidsloopbanen onregelmatig zijn.³⁰

De derde pijler bestaat uit individuele aanvullende voorzieningen, zoals particuliere spaar- en beleggingsproducten, levensverzekeringen en andere inkomensgenererende activiteiten (bijvoorbeeld vastgoedhuur of kleine ondernemingen). Deze pijler is vooral van belang voor zelfstandigen, hogere-inkomensgroepen en huishoudens die niet of beperkt deelnemen aan tweede pijler-regelingen. Hoewel deze pijler in omvang beperkter is dan in veel OESO-landen, speelt zij een toenemende rol in het afdekken van pensioengaten en het vergroten van financiële veerkracht op oudere leeftijd.

De SER acht het van belang dat deze informatie structureel wordt benut voor het vormgeven, bijstellen en monitoren van het socialezekerheidsstelsel. De premie-inleg varieert volgens het EBA daarbij tussen de 2 en 25 procent van het salaris, verminderd met de franchise. Een lage premie-inleg leidt doorgaans tot een bescheiden tweede pijler pensioen of zelfs tot afkoop bij het bereiken van de pensioendatum. Over het gebruik van de derde pijler zijn geen concrete cijfers beschikbaar, maar uit gesprekken met pensioenfondsen en verzekeraars blijkt dat deze vorm van pensioenopbouw momenteel weinig wordt benut, aldus het EBA³¹.

Mercer publiceert jaarlijks het Mercer CFA Institute Global Pension Index in samenwerking met the Monash Centre for Financial Studies. Dit rapport beoordeelt wereldwijde pensioenstelsels en doet aanbevelingen voor hervormingen om de resultaten en het vertrouwen van deelnemers te verbeteren in een tijdperk van vergrijzing. Curaçao vormt geen onderdeel van dit rapport. Mercer Consulting Australia Pty Ltd heeft onlangs in opdracht van het CBCS een onafhankelijke review van het pensioensysteem op Curaçao en Sint Maarten uitgevoerd. Het CBCS rapporteert in de Review of the Pension Systems of Curaçao and Sint Maarten de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van Mercer. Het meetsysteem van Mercer evalueert een pensioenstelsel aan de hand van meer dan 50 indicatoren. De methodologie omvat de beantwoording van fundamentele vragen met betrekking tot toereikendheid, duurzaamheid en integriteit. Uit het onderzoek volgt een algemene score voor de pensioenstelsels van Curaçao en Sint Maarten van 5,8 op 10 (C-score), wat aangeeft dat de stelsels van Curaçao en Sint Maarten enkele goede kenmerken hebben, maar ook belangrijke risico's en/of tekortkomingen die moeten worden aangepakt. Zonder deze verbeteringen kan de effectiviteit en/of langetermijnhoudbaarheid van de systemen in gevaar komen, aldus het rapport van de CBCS.

Het rapport van de CBCS volgt drie aanbevelingen van Mercer. Mercer adviseerde om de pensioenstelsels van Curaçao en Sint Maarten te verbeteren middels de introductie van een verplichte tweede pijler. Deze tweede pijler dient de dekking van particuliere pensioenen te vergroten, een verplicht niveau van bijdragen

²⁸ Factsheet Pension Landscape, CBCS 2024

²⁹ Antilliaans Dagblad, 11 september 2025 geraadpleegd via <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/30512-basispensioen-kan-door-groeien>

³⁰ 047/2018-SER, 139/2018-SER

³¹ Ibid.

vast te stellen en dient de netto vervangingsratio te verbeteren. Een tweede aanbeveling van Mercer was het verhogen van de vereisten voor trustees/fiduciairs om passende beleidslijnen te ontwikkelen. De derde aanbeveling betrof het verbeteren van de informatieverstrekking aan deelnemers van pensioenregelingen.

Het CBCS rapporteert een gewogen netto pensioenvervangingsratio van 25% ten opzichte van de streefvervangingsratio van 70% zoals voorgesteld door de OESO³². Experts geven naar aanleiding van het rapport van het CBCS in de nieuwsmidia op 8 september 2025 aan dat de belangrijkste oorzaak voor de lage ratio de achterblijvende AOV betreft³³. Zij stellen in het artikel dat de huidige AOV in vergelijking met het minimuminkomen veel te laag is en al jaren niet aan de inflatie is aangepast. Verder geven zij aan dat het zinvol is alle criteria van Mercer te bekijken en maatregelen te nemen om de scores te verhogen. Zij benadrukken echter dat de basis begint met een volwaardig staatspensioen.

Tabel 1a: Samenvattende tabel premiedruk en extra uitgaven.

Element	Waarde
AOV/AWW-premie (2023)	16 % van het loon; 9,5 % werkgever, 6,5 % werknemer
Maximale premiegrondslag	ANG 100.000; 1 % extra premie boven deze grens
AWW-premie	1 % van het loon (0,5 % werkgever, 0,5 % werknemer)
Aantal AOV-gerechtigden (2020)	ca. 49.244 (≈ 0,85 gerechtigden per werkende)
Gemiddelde extra uitgaven door CPI-indexatie	XCG 8,3 mln (2026) oplopend tot XCG 48,6 mln (2030) ³⁴

Bron: SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

Tabel 1b: Ontwikkeling AOV- en AWW-gerechtigden (2020–2024).

Jaar	Aantal AOV-gerechtigden (ultimo)	Gemiddeld aantal AOV-gerechtigden	Gemiddelde uitkering per AOV-gerechtigde (per jaar, XCG)	Aantal AWW-gerechtigden (ultimo)	Gemiddeld aantal AWW-gerechtigden	Gemiddelde uitkering per AWW-gerechtigde (per jaar, XCG)
2024	54.472	53.197	7.439	2.648	2.709	6.570
2023	52.576	52.194	7.388	2.756	2.793	6.614
2022	51.544	50.642	7.472	2.856	2.900	6.675
2021	49.628	48.955	7.459	2.931	2.962	6.709
2020	48.609	49.244	7.490	3.055	3.092	6.577

Bron: SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

Zoals reeds opgemerkt, worden zowel de AOV- als AWW-regelingen worden uitgevoerd door de SVB en vallen onder het solidariteitsbeginsel: intergenerationele herverdeling tussen werkenden en gepensioneerden, en intragenerationele solidariteit tussen inkomensgroepen. Surplussen uit het AWW-fonds mogen wettelijk worden aangewend ter dekking van tekorten in het AOV-fonds, wat een horizontale solidariteit tussen nabestaanden en ouderen impliceert. De maatschappelijke betekenis van deze regelingen is aanzienlijk. Het aantal AOV-gerechtigden, inclusief geblokkeerden en toeslaggerechtigden, was per 31 december 2024 54.472 personen (31 december 2023: 52.317)³⁵. In het EBA-rapport is gerapporteerd dat 15% van de 65-plussers op Curaçao vooral afhankelijk is van de AOV-uitkering³⁶ (2011). Van de groep die vooral van de AOV afhankelijk is, gaf 79% aan verder geen inkomen te hebben³⁷ (2011). Het IMF rapporteert dat het AOV voor circa 65% van de ouderen de voornaamste bron van inkomsten is (2024)³⁸. Het aantal AWW-gerechtigden, inclusief geblokkeerden, was per 31 december 2024 2.648 personen (31 december

³² CBCS Review of the Pension Systems of Curacao and Sint Maarten – Financial Stability Notes 2025-02.

³³ “Begin bij het belangrijkste: hervorm de AOV”, 8 september 2025 geraadpleegd via:

<https://www.curacao.nu/nieuws/algemeen/79224/begin-bij-het-belangrijkste-hervorm-de-aov>

³⁴ Memorie van Toelichting, Initiatiefontwerp AOV/AWW-indexatie 058/2025.

³⁵ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

³⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023.

³⁷ Ibid.

³⁸ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

2023: 2.756)³⁹. Toch blijven beide uitkeringen onder het sociaal minimum: de AOV bedraagt in 2025 slechts 56% van de armoedegrens, en ook de AWW-uitkeringen zijn ontoereikend voor een waardig bestaansminimum⁴⁰. Met betrekking tot inter- en intragenerationele solidariteit wenst de SER aan te geven dat inter- en intragenerationele solidariteit ook zijn begrenzingen heeft. Voor AOV-gerechtigden met een laag totaalinkomen bestaat sinds 2005 een toeslag. De toeslag bedraagt Cg (XCG) 169 per maand en wordt toegekend aan op Curaçao woonachtige AOV-ers met een totaal maandelijks inkomen van lager dan Cg (XCG) 862. In 2024 kwam deze aanvulling ten goede aan circa 9.500 personen, op een totaal van circa 35.000 AOV-gerechtigden die in Curaçao wonen (circa 25%)⁴¹.

Tegen deze achtergrond bedroeg het gemiddelde inkomen onder de totale oudere bevolking in 2023 circa Cg (XCG) 2.200 per maand (CBS, 2025), terwijl het mediaan totaalinkomen van ingezetenen AOV-ontvangers rond Cg (XCG) 1.000 lag—ruim onder de nationale armoedegrens van Cg (XCG) 1.549. Bijna twee derde deel van de ingezetenen AOV-gerechtigden in 2023 hebben een totaal maandinkomen onder Cg (XCG) 1.100⁴².

2.2 Internationale kaders en best practices

Ter onderbouwing van de beleidsafwegingen rond indexatie en stelselhoudbaarheid acht de SER het aangewezen drie internationale referentiekaders te betrekken: de Sustainable Development Goals (SDG's), de ILO-normen en de IMF-Article IV-analyse. Curaçao heeft zich, via het Koninkrijk der Nederlanden, verbonden aan de Agenda 2030 van de Verenigde Naties.

Hoewel niet rechtstreeks van toepassing op Curaçao, vormen de ILO-verdragen een richtinggevend internationaal referentiekader. Curaçao is geen zelfstandig lid van de ILO, maar maakt als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden deel uit van een verdragsrechtelijke context waarin het Koninkrijk als geheel partij is bij het ILO-verdrag. Echter, verdragen worden slechts van toepassing verklaard op Curaçao indien ze door het land Curaçao zijn bekrachtigd (medegelding).

SDG 1.3 verplicht staten tot het implementeren van “nationaal passende sociale beschermingssystemen voor iedereen, inclusief armen en kwetsbaren”, terwijl SDG 10 oproept tot vermindering van ongelijkheid binnen en tussen landen. Binnen deze kaders geldt universele toegang tot adequate ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen als een essentiële bouwsteen voor deze sociale rechtvaardigheid. Indicator 1.3.1 meet de dekkinggraad van sociale bescherming onder de bevolking. De structureel achterblijvende indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen ten opzichte van het minimumloon en de armoedegrens staat op gespannen voet met deze internationale ontwikkelingsdoelstellingen. Een aanpassing van het stelsel draagt direct bij aan het realiseren van deze SDG-doelstellingen⁴³.

De SDG's vormen geen juridisch bindend verdrag, maar zijn politiek bindend als onderdeel van de VN-Agenda 2030, die in 2015 is aangenomen door alle VN-lidstaten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk, en dus ook Curaçao, heeft zich politiek gecommitteerd aan het behalen van de SDG's. Echter, de SDG's zijn niet juridisch afdwingbaar: ze verplichten staten niet in rechte, maar roepen wel op tot beleidsmatige implementatie en verantwoording.

³⁹ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁴⁰ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financieel effectenanalyse, maart 2023.

⁴¹ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

⁴² IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

⁴³ United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations geraadpleegd via: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

Het institutioneel kader van de AOV en AWW sluit aan bij internationale verdragen en normen, waaronder artikel 22 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens⁴⁴ (hierna: UVRM), het ILO Verdrag 102 en de SDG's, in het bijzonder de hierboven reeds genoemde SDG 1.3 en 10. De Staatsregeling van Curaçao vormt de constitutionele basis voor het sociaalzekerheidsstelsel. Artikel 23 erkent expliciet het recht op sociale zekerheid en legt daarmee een fundamentele verplichting bij de regering om te voorzien in voorzieningen als de AOV en AWW. Artikel 22 benadrukt aanvullend de taak van de overheid om het sociaal en economisch welzijn van de bevolking actief te bevorderen⁴⁵. De primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van sociale rechten en behoorlijk bestuur berust dan ook bij het Land Curaçao zelf. De primaire verantwoordelijkheid voor sociale grondrechten rust primair bij Curaçao. De waarborgfunctie van het Koninkrijk (Statuut artikel 43 lid 2) fungeert uitsluitend als ultimum remedium bij structurele tekorten in het algemeen.

Internationaal sociaalzekerheidsrecht is weliswaar formeel niet juridisch bindend ("soft law"), maar legt wél een normatieve standaard vast waaraan landen zich politiek en institutioneel hebben verbonden, en die in multilaterale of toezichtskaders mogelijk handvatten biedt om het nationale beleid toetsbaar en richtinggevend vorm te geven.

De ILO stelt met Conventie nr. 102 (1952) minimumnormen voor sociale zekerheid, waaronder ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Aanbeveling 202⁴⁶ (2012) roept staten op om 'social protection floors' te garanderen die een universele basisbescherming bieden. Aanbeveling 204⁴⁷ (2015) verbindt sociale bescherming met de transitie van informele naar formele arbeid en benadrukt het belang van toegankelijkheid en inclusiviteit. Deze instrumenten bevestigen het recht op sociale zekerheid als fundamenteel mensenrecht en verplichten staten tot zowel horizontale uitbreiding (bereiken van alle bevolkingsgroepen) als verticale verbetering (verhogen van uitkeringsniveaus). De huidige tekortschietende indexatiepraktijk en premie-non-compliance doen afbreuk aan de conformiteit van Curaçao met deze internationale minimumnormen⁴⁸. De internationale referentiekaders bevestigen dat periodieke aanpassing van pensioenen geen beleidsmatige luxe is, maar een verdragsrechtelijke en sociaal-economische noodzaak. ILO-Conventie nr. 102 schrijft voor dat periodieke uitkeringen, waaronder ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, worden herzien wanneer zich substantiële veranderingen in het algemene inkomensniveau voordoen, voor zover die voortkomen uit significante wijzigingen in de kosten van levensonderhoud⁴⁹. Conventie nr. 128⁵⁰ concretiseert dat uitkeringsniveaus bij aanzienlijke veranderingen in inkomensniveau of kosten van levensonderhoud moeten worden aangepast, en dat staten de bevindingen van dergelijke herzieningen moeten vastleggen⁵¹. Deze normen worden geflankeerd door Aanbeveling nr. 202 over social-protection floors, die universalisme en adequaatheid als leidende principes verankert. Tegen die achtergrond is de keuze voor automatische indexatie een instrumentele invulling van een bredere normatieve standaarden.

Internationale studies, waaronder die van de OESO, wijzen op verschillende indexatieopties (prijs-, loon-, of gemengde indexatie) en hun effecten op de vervangingsgraad. Prijsindexatie beschermt koopkracht, maar houdt geen gelijke tred met loonontwikkelingen, waardoor gepensioneerden in relatieve zin achterblijven. Loon- of gemengde indexatie waarborgt een stabielere vervangingsgraad, maar legt een zwaardere last op

⁴⁴ <https://unric.org/nl/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens/#:~:text=Artikel%2022,van%20zijn%20persoonlijkheid%2C%20verwezenlijkt%20worden.>

⁴⁵ https://minfin.cw/wp-content/uploads/2019/03/4_Statesregeling_Cura_ao.pdf

⁴⁶ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

⁴⁷ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

⁴⁸ ILO 1952, Convention No. 102: Social Security (Minimum Standards) Convention. Geneva: ILO 2012, Recommendation No. 202: Social Protection Floors. Geneva: ILO; ILO 2015, Recommendation No. 204: Transition from the Informal to the Formal Economy. Geneva: ILO.

⁴⁹ ILO 1952, Convention No. 102 – Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, art. 65 https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO en geconsolideerde tekst (PDF): <https://www.ilo.org/media/328151/download>.

⁵⁰

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO

⁵¹ ILO, Convention No. 128 – Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967, art. 29. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO; zie ook ILO-toelichting: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:2286963.

de financiering van het stelsel⁵². De internationale kaders bevestigen dat sociale zekerheid geen louter nationale aangelegenheid is, maar een integraal onderdeel vormt van mensenrechten, ontwikkelingsbeleid en macro-economische stabiliteit. De SDG's geven richting aan inclusieve groei en armoedepreventie. De ILO-normen stellen minimumeisen aan de toegankelijkheid en adequaatheid van sociale uitkeringen. In lijn met deze kaders acht de SER het van essentieel belang dat de voorgestelde wetswijzigingen bijdragen aan een robuust, transparant en toekomstgericht stelsel dat zowel nationaal effectief als internationaal normconform is. In de beoordeling van het initiatiefontwerp tot wijziging van de Landsverordening AOV en AWW zijn daarom door de SER een aantal specifieke aandachtspunten geïdentificeerd die van essentieel belang zijn voor een evenwichtige en toekomstgerichte advisering. Deze aandachtspunten zijn zowel beleidsmatig als uitvoeringsgericht van aard en worden hieronder thematisch toegelicht. Binnen de OESO bestaat een breed spectrum aan indexatiemodellen. Prijsindexatie (CPI) is het meest gangbaar voor eerste-pijlerregelingen die primair armoedepreventief zijn. Zij beschermt koopkracht, maar laat de relatieve positie ten opzichte van werkenden dalen in periodes van reële loonstijgingen⁵³. Loonindexatie houdt de vervangingsgraad ten opzichte van gemiddelde lonen op peil, maar kent zwaardere budgettaire consequenties, vooral in vergrijzende stelsels⁵⁴. Een gemengde indexatie combineert beide doelstellingen—koopkrachtbehoud en welvaartsvastheid—door bijvoorbeeld vaste gewichten toe te passen op prijs- en loonontwikkeling; OESO-inventarisaties laten varianten zien met verdelingen rond 50/50, 67/33 of 80/20 tussen prijzen en lonen⁵⁵. Het Verenigd Koninkrijk illustreert de consequenties van langdurige prijskoppeling: vanaf 1980 raakte de basispensioenwaarde geleidelijk achter bij de loonontwikkeling, hetgeen later aanleiding gaf tot correcties in de indexatiesystematiek⁵⁶. Naast deze klassieke vormen passen verschillende landen progressieve indexatie toe, waarbij lagere pensioenen relatief sterker worden verhoogd dan hogere; voorbeelden zijn Oostenrijk, Griekenland, Italië en Portugal⁵⁷. Ten slotte bestaan zogeheten stabiliteitsmechanismen die de indexatie koppelen aan de draagkracht van het stelsel. Zweden hanteert in het notioneel-rekeningenstelsel een automatisch 'balancing mechanism' dat bij onderdekking de indexatie neerwaarts corrigeert, terwijl Duitsland via een 'sustainability factor' de waarde van pensioenpunten mede laat afhangen van de verhouding tussen gepensioneerden en premiebetalers^{58, 59}. Toegepast op Curaçao dient de beoordeling van alternatieven de aard en doelstelling van de AOV/AWW te respecteren. De AOV is een universele bodemvoorziening met armoedebestrijdende functie. De langdurige uitblijvende indexatie heeft de koopkracht zichtbaar aangetast. In dit licht is wellicht een terugkeer naar automatische CPI-indexatie het aangewezen minimum om de reële waarde te stabiliseren. Een overstap naar loon- of gemengde indexatie zou de relatieve positie van gepensioneerden additionele bescherming kunnen borgen, maar vereist additionele structurele financiering of grondslagverbreding en verhoogt de uitvoeringscomplexiteit. Progressieve indexatie biedt in stelsels met grote interne ongelijkheid een herverdelend instrument; in Curaçao, waar de AOV en AWW uniforme basisrechten kennen, is de meerwaarde beperkter en de administratieve opbrengst gering. Stabiliteitsmechanismen zoals in Zweden en Duitsland kunnen op langere

⁵² OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.

⁵³ OECD, *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators* – hoofdstukken over indexatie (prijs, loon, gemengd) en vervangingsgraden. Zie: <https://www.oecd.org/pensions/pensions-at-a-glance/>.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Institute for Fiscal Studies (IFS), *The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010* (Briefing Note BN105, 2010) – impact van prijskoppeling op relatieve waarde BSP: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/bn105.pdf.

⁵⁷ ETUC, *Purchasing Power of Pensions in Europe* (maart 2024) – voorbeelden van progressieve indexatie (AT, EL, IT, PT): https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2024-03/Brochure_Purchasing_EN.pdf.

⁵⁸ OECD, *Pensions at a Glance 2023 – Country Profiles* (december 2023), diverse notities incl. Zweden en Duitsland; zie ook Zweden – Country Note (OECD 2023) en Europese Commissie, *Pension Reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions* (H. Aspegren e.a., 2019) voor het Zweedse balancing mechanism: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/pensions-at-a-glance-2023-country-notes_2e11a061/sweden_6b95f735/fde8cb58-en.pdf, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-11/eb048_en.pdf.

⁵⁹ OECD, *Pensions at a Glance 2023 – Germany Country Note* (2024 posting van 2023-editie) – verwijzing naar sustainability factor in de Duitse aanpassingsformule: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/pensions-at-a-glance-2023-country-notes_2e11a061/germany_b25dff82/5c33989b-en.pdf.

termijn potentie hebben, maar vergen betrouwbare actuariële kaders, een volwassen tweede pijler en duidelijke communicatie- en beschermingsclausules om reputatierisico's te mitigeren^{60,61}.

Alhoewel de situatie elders vanwege diverse verschillen niet zomaar een op een vergelijkbaar is met de situatie op Curaçao, wenst de SER ter illustratie de eerste pijler pensioen in omliggende landen te belichten. Op de BES-eilanden is het AOV de afgelopen jaren zowel geïndexeerd als beleidsmatig verhoogd. De inflatiecorrecties op Bonaire bedroegen respectievelijk 4.3% (2022), 12.2% (2023) en 1.9% (2024). De beleidsmatige verhogingen bedroegen 5.4% (2022), 24.1% (2023), 25.1% (2024) en 11.5% (2024), waarmee de AOV-uitkering uitkomt op USD 1.488 per maand. Op Bonaire is de pensioengerechtigde leeftijd 65 jaar. Er zijn plannen voor het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar in 2030 en een verdere verhoging naar 67 jaar daarna. Op Aruba de afgelopen jaren meerdere keren verhoogd en hetzelfde geldt ook voor de reparatietoeslag (ondersteuning voor AOV-ers met een laag inkomen). Het AOV op Aruba bedraagt op dit moment Afl. 1.296 voor ongehuwden en Afl. 2.182 voor gehuwde en samenwonende stellen⁶². In Saint Lucia is, om de bestaanszekerheid van de pensioengerechtigden te waarborgen in het licht van de inflatie, de afgelopen jaren een reeks verhogingen doorgevoerd. Om de stijging van levensonderhoudskosten tegen te gaan, werd de pensioenuitkering vanaf augustus 2022 verhoogd met 4.2% (CPI-indexatie). Dit was de eerste verhoging sinds 1 juli 2015. In 2024 werd de minimale pensioenuitkering veranderd van \$300 per maand naar \$500 per maand. Bovendien werd het minimale maandelijks pensioenbedrag nog eens verhoogd naar \$750 in januari 2025. Per 1 juli 2025 vond er nog eens een CPI-indexatie van 3.9% plaats.⁶³

Concluderend stelt de SER dat de institutionele en maatschappelijke functie van de AOV zeer belangrijk is, aangezien de meeste ouderen voor hun inkomen voornamelijk afhankelijk zijn van deze eerste pijler binnen het pensioenstelsel. Zoals gesteld in voorgaande hoofdstukken blijft opbouw binnen de tweede pijler achter. Daarnaast is er een lage netto pensioenvervangingsratio van 25%. De nijpende situatie van het pensioenstelsel wordt verder benadrukt door de lage C-score (5.8) die door Mercer is afgegeven. Vanuit een SER-perspectief liggen drie sporen voor de hand. Ten eerste: veranker automatische CPI-indexatie met een wettelijke evaluatieclausule die tweejaarlijks de doelmatigheid en houdbaarheid van de formule toetst aan de hand van indicatoren voor koopkracht, vervangingsgraad en fondsresultaten. Ten tweede: ontwikkel, parallel aan grondslagverbreding en betere premie-inning, een scenario voor een beperkte gemengde indexatie (bijvoorbeeld 80% prijzen en 20% lonen) zodra de begrotingsruimte en in de toekomst de tweede pijler dit toelaten. Ten derde: ontwerp prudentiële veiligheidskleppen—zoals bandbreedtes, plafonds of een tijdelijke opschortingsmogelijkheid bij uitzonderlijke macro-schokken—met strikte governance voorwaarden en parlementaire verantwoording, om schokbestendigheid en voorspelbaarheid te combineren. Deze configuratie sluit inhoudelijk aan bij de internationale normen van de ILO en de best-practice-observaties van de OESO, en is consistent met de IMF-aanbeveling om inflatie-indexatie te koppelen aan

⁶⁰ OECD, Pensions at a Glance 2023 – Country Profiles (december 2023), diverse notities incl. Zweden en Duitsland; zie ook Sweden – Country Note (OECD 2023) en Europese Commissie, Pension Reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions (H. Aspegren e.a., 2019) voor het Zweedse balancing mechanism: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/pensions-at-a-glance-2023-country-notes_2e11a061/sweden_6b95f735/fde8cb58-en.pdf, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-11/eb048_en.pdf.

⁶¹ OECD, Pensions at a Glance 2023 – Germany Country Note (2024 posting van 2023-editie) – verwijzing naar sustainability factor in de Duitse aanpassingsformule: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/pensions-at-a-glance-2023-country-notes_2e11a061/germany_b25dff82/5c33989b-en.pdf.

⁶² SVB Aruba, <https://www.svbaruba.org/pensioen/ouderdomspensioen/?lang=nl>, 18 september 2025

⁶³ Auguste, N. (2025, 11 augustus). More support for NIC pensioners. Government of Saint Lucia, <https://education.govt.lc/news/more-support-for-nic-pensioners#:~:text=Before%202021%2C%20many%20NIC%20pensioners,social%20justice%20and%20wealth%20creation>

grondslagverbreding en institutionele versterking⁶⁴. Een van de centrale elementen van het voorstel betreft de invoering van automatische indexering van AOV- en AWW-uitkeringen, alsmede van premiegrenzen. Hoewel dit in beginsel bijdraagt aan het koopkrachtbehoud van ouderen en nabestaanden, roept de structurele koppeling aan het CPI vragen op over de mate van voorspelbaarheid en budgettaire beheersbaarheid van het stelsel. De SER acht het van belang dat duidelijke randvoorwaarden worden geformuleerd voor de jaarlijkse toepassing van deze indexering, mede in relatie tot macro-economische schommelingen en overheidsfinanciën.

Een zorgvuldige invoering van automatische indexering van AOV- en AWW-uitkeringen impliceert dat ook de *franchise*—het vrijgestelde inkomensdeel bij de premieheffing—systematisch wordt herzien. Indien dit *niet* gebeurt, zal de effectieve premiedruk op werkenden jaarlijks toenemen, omdat een groter deel van het inkomen aan premieheffing onderworpen raakt. Dit ondermijnt de proportionaliteit en transparantie van het stelsel en kan de draagkrachtbenadering verstoren. Om deze reden verdient het aanbeveling om de franchise gelijktijdig en volgens een gelijke CPI-formule te indexeren, teneinde het evenwicht tussen inkomensondersteuning en financieringssolidariteit te behouden. Daarmee wordt vermeden dat de premiebasis ongemerkt verbreed wordt zonder expliciet beleidsbesluit—een ontwikkeling die zowel fiscaal als sociaal-politiek ongewenst is. Een dergelijke benadering is niet alleen consistent met internationale aanbevelingen van de ILO en OESO, maar versterkt ook het institutionele vertrouwen in de voorspelbaarheid, neutraliteit en houdbaarheid van het stelsel.

Het draagvlak onder de werkende bevolking voor de financiering van het AOV/AWW-stelsel staat onder druk door structurele demografische veranderingen, waaronder vergrijzing en een afnemende arbeidsparticipatie. In dit licht is het noodzakelijk dat beleidsmaatregelen in het sociale domein gepaard gaan met activeringsprikkels en arbeidsmarktinterventies. De uitvoeringslasten voor betrokken instanties, in het bijzonder de SVB, vormen ook een belangrijk aandachtspunt. Het vergt aanzienlijke operationele en ICT-technische aanpassingen om de systematiek van jaarlijkse indexering, de differentiële behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen, en de bijbehorende controlemechanismen adequaat te implementeren. De SER benadrukt het belang van een robuust monitoring- en evaluatiekader om de effecten van het nieuwe regime te kunnen volgen en waar nodig bij te sturen.

Ten slotte acht de SER het van belang dat de voorgestelde wetswijzigingen niet slechts vanuit intern beleidsperspectief worden gezien, maar tevens worden getoetst aan internationale standaarden op het terrein van mensenrechten, sociale grondrechten en sociale zekerheidscoördinatie, waaronder verdragen van de ILO, het Europees Sociaal Handvest en het EVRM.

⁶⁴ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

3. Analyse van het voorstel: inhoud, systemische functie en alternatieven

3.1. Huidige en voorgestelde indexatiesystematiek: kenmerken en motieven

Sinds de wetwijziging van 2013 is de AOV-uitkering formeel gekoppeld aan reële economische groei. Artikel 7, tweede lid, bepaalt dat aanpassing slechts plaatsvindt indien sprake is van reële groei, waarbij wordt uitgegaan van het CBS-volume-indexcijfer in de maand augustus ten opzichte van augustus van het voorafgaande jaar⁶⁵. Deze constructie is in de uitvoeringspraktijk onhoudbaar gebleken omdat het CBS geen maandcijfers over reële groei publiceert, waardoor feitelijke indexeringen uitbleven en de reële waarde van de uitkering stelselmatig is uitgehold⁶⁶. De stopzetting van de automatische aanpassing van zowel de premie-inkomensgrens (XCG 100.000) als de AOV-toelage heeft bovendien verhindert dat de grondslag voor premieheffing en de aanvullende ondersteuning gelijke tred hielden met de loon- en prijsontwikkeling⁶⁷. Tegen deze achtergrond becijfert het EBA dat de AOV in 2011 nog circa 72 procent van de armoedegrens vertegenwoordigde en in 2025 is gedaald naar 56 procent, hetgeen de armoedebeschermende functie van de eerste pijler verzwakt⁶⁸. Dat beeld sluit aan bij de financiële realiteit in de uitvoering: de SVB rapporteert in haar jaarverslag 2024 vrijwel gelijke premiebatens en uitgaven voor de AOV, met meer dan 54.000 gerechtigden, zodat zelfs beperkte beleidswijzigingen onmiddellijk doorwerken in de kasstromen⁶⁹.

Het initiatiefontwerp beoogt deze impasse te doorbreken door de AOV- en AWW-uitkeringen jaarlijks, per 1 januari en bij landsbesluit, te koppelen aan de CPI, met peilmaand augustus en met automatische doorwerking naar de AOV-toelage en de premie-inkomensgrenzen. Indien geen CPI-stijging optreedt blijft het uitkeringsbedrag ongewijzigd; voor niet-ingezetenen blijft een korting van tien procent van kracht^{70,71}. De ratio van deze systematiek is driedig. Ten eerste is inflatie een directe erosie van koopkracht die, wil men de doelstelling van bestaanszekerheid waarmaken, structureel gecompenseerd moet worden. Ten tweede levert het CBS betrouwbare en tijdige maandcijfers over de CPI, waardoor de uitvoeringsbeslissing objectief en voorspelbaar kan plaatsvinden⁷². Ten derde is CPI-indexatie, juist voor basispensioenen met een armoedepreventief karakter, internationaal de norm; zij sluit aan bij best practices en minimaliseert politieke discretionaire besluitvorming⁷³. De keuze tussen prijs- en loonindexatie vergt een expliciete doelfunctie. De AOV is ontworpen als bodemvoorziening; de primaire opgave is het borgen van reële koopkracht op minimumniveau. In die optiek is koppeling aan de CPI de meest doelmatige maatstaf, omdat zij rechtstreeks de gemiddelde prijsontwikkeling weerspiegelt en ouderen beschermt tegen inflatieschokken die vaak zwaarder neerslaan op huishoudens met een groot aandeel essentiële uitgaven, zoals bij ouderen het geval is. Loonindexatie heeft een andere doelrationaliteit: zij borgt de relatieve positie ten opzichte van werkenden en draagt bij aan welvaartsvastheid, maar biedt geen soelaas wanneer prijzen stijgen zonder dat lonen volgen. Een gemengde formule kan beide doelen dienen, doch kent zwaardere budgettaire implicaties en hogere complexiteit in de uitvoering⁷⁴.

Een zuivere CPI-koppeling kent niettemin begrenzingen. De CPI is een gemiddelde consumptiekorf en kan de specifieke uitgavenstructuur van ouderen, waaronder zorg- en woonlasten, onderschatten; tevens treedt in de feitelijke bijstelling een vertraging op. De maatstaf reflecteert evenmin de loonontwikkeling, zodat de relatieve positie van gepensioneerden ten opzichte van werkenden op lange termijn zal verzwakken. Internationale ervaring laat zien dat deze beperkingen kunnen worden ondervangen met een verfijning van de formule: via aangepaste CPI-mandjes, door het inbouwen van bandbreedtes of plafonds ter demping van extreme uitslagen, of door een beperkte looncomponent toe te voegen die de welvaartsvastheid gedeeltelijk

⁶⁵ Landsverordening AOV/AWW (wijziging 2013, P.B. 2013, no. 24), art. 7 lid 2 (AOV) en art. 11 (AWW).

⁶⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 – Verbeteringen, maart 2023.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁷⁰ Adviesverzoek 058 2025 SER (Staten van Curaçao, 18 juni 2025).

⁷¹ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁷² CBS Curaçao – CPI (methodologie en maandpublicaties). Zie: <https://www.cbs.cw>.

⁷³ OECD, Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators – hoofdstukken over indexatie (prijs, loon, gemengd) en vervangingsgraden. Zie: <https://www.oecd.org/pensions/pensions-at-a-glance/>.

⁷⁴ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

waarborgt. Voorwaardelijke indexatie, waarbij aanpassing alleen plaatsvindt bij voldoende fondscapaciteit, is theoretisch verdedigbaar maar minder goed verenigbaar met het armoede beschermende karakter van de AOV en de huidige structurele krapte in het Ouderdomsfonds^{75,76}. De budgettaire en uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde CPI-koppeling zijn substantieel maar beheersbaar onder randvoorwaarden. De uitvoerbaarheid vraagt daarnaast tijdige aanpassing van de SVB-processen en ICT-systemen, zodat indexaties automatisch en consistent kunnen worden doorgevoerd en transparant worden gecommuniceerd⁷⁷. Tegen deze achtergrond adviseert de SER om de automatische CPI-indexatie in werking te laten treden, en deze te verankeren in een jaarlijkse verslagcyclus waarin effecten op koopkracht, fondsresultaten en begrotingsimpact systematisch worden gevolgd. De Raad acht het verstandig om een prudent veiligheidsmechanisme te voorzien dat bij uitzonderlijke macro-economische schokken tijdelijke plafonnering of opschorting toelaat, onder strikte voorwaarden en met parlementaire verantwoording, zodat schokbestendigheid en budgettaire beheersbaarheid in balans blijven. Op middellange termijn verdient het aanbeveling om, afhankelijk van de voortgang bij grondslagverbreding en de ontwikkeling van een verplichte tweede pijler, de indexatieformule te evalueren en waar nodig te verfijnen, bijvoorbeeld door een beperkte loon- of zorgkostencomponent toe te voegen. Deze combinatie van waardevastheid, uitvoerbaarheid en prudentie is in lijn met internationale richtlijnen en draagt bij aan herstel van vertrouwen in de eerste pijler.

3.2. Inleiding op voorgaande studies

Zoals reeds in Hoofdstuk 1.3 aangestipt, is in het kader van het Landspakket Curaçao een onderzoek gedaan naar het sociale zekerheidsstelsel van Curaçao. Dit onderzoek vormt onderdeel van het thema 'Economische hervormingen' E.4. In lijn hiermee heeft een consortium, bestaande uit het Economisch Bureau Amsterdam (EBA), SEO Economisch Onderzoek, de Beleidsonderzoekers en IndigoBlue, in opdracht van Curaçao en Nederland, onderzoek gedaan naar het sociale zekerheidsstelsel van Curaçao. Op basis daarvan zijn voorstellen ontwikkeld om het stelsel te verbeteren en te versterken. De centrale doelstelling van dit onderzoek was als volgt: 1) Het in kaart brengen van de werking van het huidige socialezekerheidsstelsel, inclusief de knelpunten en tekortkomingen; 2) Het ontwerpen van een versterkt stelsel dat enerzijds een adequaat sociaal vangnet biedt en anderzijds de juiste prikkels bevat, waarbij zowel financiële als maatschappelijke haalbaarheid en duurzaamheid zijn gewaarborgd; 3) Het opstellen van voorstellen voor een implementatieplan, inclusief een overzicht van de benodigde capaciteit, expertise en middelen⁷⁸.

De onderzoeken naar de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid hebben geresulteerd in een groot aantal maatregelen die door de onderzoekers zijn geclusterd in zes beleidsterreinen. Op basis van deze maatregelen hebben zij een 'prioritaire programma verbetering arbeidsmarkt en sociale zekerheid Curaçao' gevormd, met dertien verbeteringen en maatregelen die hieronder zijn weergegeven⁷⁹.

Tabel 2: Verbeteringen en hervormingen op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Beleidssterrein	Verbeteringen en hervormingen	Tijdsplanning
i. Bijstand	1. Automatisering bijstand	2024–2026
	2. Vernieuwing bijstandswetgeving	2024–2026
	3. Verhogen en automatisch indexeren bijstandsuitkering	2024 Q1
	4. Inrichten arbeidsbureau	2025–2026
ii. Werkloosheid	5. Invoering werkloosheidsverzekering	2024–2026
iii. Arbeidsongeschiktheid	6. Verlengen loondoorbetalingsperiode bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en proportionele verlaging van de premies	2024–2025

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 – Verbeteringen, maart 2023.

⁷⁷ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

⁷⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023.

⁷⁹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid, mei 2023.

iv. Ouderdom en pensioenen	7. Verhoging AOV-leeftijd per 2030 en koppeling aan levensverwachting; financieringsoplossing voor de periode tot 2030	2024 Q1
	8. Gelijktrekking pensioenleeftijd met AOV-leeftijd	2024–2025
	9. Verhoging AOV-toelage; automatische indexering AOV-uitkering en AOV-toelage	2024 Q1
v. Arbeidsmarkt	10. Verbeteren en versnellen vergunningsprocedure voor aannemen van buitenlandse arbeidskrachten	2024–2025
	11. Nader onderzoek gericht op verbetering van de ontslagprocedure	2025
	12. Verbetering aansluiting (beroeps)onderwijs en arbeidsmarkt	2025 e.v.
vi. Kwaliteit van arbeid & inzetbaarheid	13. Ontwikkeling van activiteiten gericht op de kwaliteit van de arbeid en verhoging van de inzetbaarheid	2024 e.v.

Bron: EBA, 2023

Voor een uitgebreide toelichting, financiële doorrekening en verdere details wordt verder verwezen naar de bron, gepubliceerd door het EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, bestaande uit 5 deelrapporten. In het overzicht is onder beleidsterrein iv. Ouderdom en pensioenen, bij punt 9. Verbeteringen en hervormingen no. 9. te zien dat een automatische indexering van de AOV-uitkering onderdeel vormt van de prioriteiten in het programma. Verder zijn de prioriteiten breder dan enkel indexatie van de AOV-uitkering en beslaan het gehele sociale zekerheid domein. Zeer recentelijk (2025) heeft het IMF, als onderdeel van de consultatie Article IV annex V, een analyse uitgevoerd waarin is onderzocht hoe uitkeringen gerelateerd aan ouderdomspensioenen in Curaçao op een fiscaal duurzame manier kunnen worden verhoogd. Het rapport licht het pensioenstelsel op Curaçao toe, en wordt gevolgd door een uiteenzetting van hervormingsopties voor aanpassing van de AOV-uitkering op verantwoorde wijze. Verder wordt in het rapport aandacht besteedt aan administratieve overwegingen en projecties van AOV-uitkeringen.

Artikel IV van het IMF verwijst naar een onderdeel van het IMF-verdrag. Conform dit verdrag analyseert het IMF de economische en financiële situatie van een land en geeft beleidsadviezen ter bevordering van economische stabiliteit en groei. In voorliggend advies zullen we niet stilstaan bij het gehele rapport maar wenst de SER wel aandacht te vestigen op enkele relevante passages.

Bij de afronding van de IMF Artikel IV-consultatie van 2025 met het Koninkrijk der Nederlanden—Curaçao en Sint Maarten, onderschreven de uitvoerend directeurs van het IMF in de Executive Board Assessment de beoordeling van het IMF-staf.⁸⁰ Hierin kwam onder andere naar voren dat een fiscaal verantwoorde aanpassing van pensioenen met als doel het waarborgen van de levensstandaard van kwetsbare huishoudens, gepaard dient te gaan met een verbreding van de groep bijdragers. Verder werd door het IMF onderschreven dat een herziening van het uitkeringsniveau waardevol is gezien het aanzienlijke verlies aan koopkracht in het afgelopen decennium. Het indexeren van pensioenen van inwoners aan de inflatie en het verstrekken van een toeslag voor gepensioneerden met een laag inkomen zou gefinancierd moeten worden door de groep bijdragers uit te breiden, bijvoorbeeld door jonge migrerende werknemers te legaliseren, aldus de onderschrijving van de uitvoerend directeurs van het IMF.

De IMF geeft in onderdeel D "Tailoring Fiscal and Structural Policies to a Tourism-led Economy" van Article IV aan dat de autoriteiten voornemens zijn om de pensioenuitkeringen op een fiscaal verantwoorde wijze aan te passen, gepaard met een verbreding van de groep bijdragers. Het IMF-staf spreekt waardering uit voor het plan om de uitkeringen opnieuw te evalueren, in het licht van de gestopte indexering en de afname van de koopkracht met 23 procent tussen 2016 en 2024. Deze daling heeft, aldus het IMF, draagt bij aan het verkleinen van de tekorten in het ouderdomspensioensysteem (AOV). Het IMF geeft aan dat er verschillende opties zijn besproken ten aanzien van de verhoging van uitkeringen en de financiering ervan; hieronder volgt een uiteenzetting van de basisuitgangspunten:

- Basisuitgangspunt 1) De regering heeft de intentie uitgesproken AOV-uitkeringen van uitsluitend ingezetene AOV-gerechtigden op grond van inflatie te indexeren. Op de lange termijn levert dit een besparing van ongeveer 0.2% van het BBP ten opzichte van het toepassen van indexering op alle AOV-gerechtigden.

⁸⁰ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

- Basisuitgangspunt 2) Legalisatie van ongedocumenteerde (voornamelijk jonge) migrantenarbeiders en zorgen voor incentives (voor zowel de arbeiders als de werkgevers) die formalisatie stimuleren. Dit leidt tot een verhoging van de inkomsten van SVB van 0.3% van het BBP.
- Basisuitgangspunt 3) Het verstrekken van een toelage voor AOV-gerechtigden met een laag inkomen. Dit leidt tot een verhoging van de overdrachten vanuit de overheid van 0.5% van het BBP.

Door invoering van basisuitgangspunten 1 en 2 schat het IMF-staf dat het AOV-systeem tegen 2040 opnieuw een overschot zal vertonen van ongeveer 1 procent van het BBP, inclusief de huidige AOV-overdracht van de overheid van XCG 25 miljoen (0,4 procent van het BBP in 2025). De overdracht zou volgens het IMF te zijner tijd geleidelijk kunnen worden afgebouwd. Dit zou compenseren voor de aanvullende toeslag. Het IMF stelt verder in Artikel IV dat de overheidsinkomsten op korte termijn verhoogd moeten worden via gerichte maatregelen om de toeslag te financieren. In de tussentijd kan, aldus het IMF, een tweede pijler pensioen verplicht worden wat de afhankelijkheid van een AOV-uitkering zal doen afnemen en privé spaargelden doet toenemen. In Annex V van het rapport van de IMF⁸¹ volgt een nadere toelichting van de diverse opties voor verhoging van AOV en financiering ervan. Hieronder volgen meer details uit het rapport van de IMF.

Een volledige compensatie van de reële inkomensverliezen in het afgelopen decennium zou in 2026 neerkomen op een verhoging van circa XCG 150 per maand (+25%). Daarmee stijgen de totale AOV-uitgaven van ongeveer 6,0% naar circa 7,5% van het bbp. Een gematigde variant van +XCG 100 per maand ligt rond 1,0% van het bbp. Wanneer de verhoging alleen voor ingezetenen wordt toegepast, komt de additionele kosten uit op ongeveer 1,2% van het bbp (bij volledige compensatie sinds 2015) of 0,7% van het bbp (bij +XCG 100). In analyses wordt daarnaast een door belasting gefinancierde aanvullende AOV-toeslag voor lage-inkomenshuishoudens in Curaçao genoemd als optie. De onderstaande tabel geeft de ordegrrootte weer; de box licht het ingezetenschap nader toe.

Tabel 3: Ordegrrootte budgettaire impact AOV-verhoging per doelgroep.

Doelgroep	+25% (≈ +XCG 150 p.m.)	+XCG 100 p.m.
Alle AOV-gerechtigden	1,5% bbp (≈ XCG 105 mln)	1,0% bbp (≈ XCG 72 mln)
Alleen ingezetenen	1,2% bbp (≈ XCG 88 mln)	0,7% bbp (≈ XCG 47 mln)

Bron: IMF Article IV Curaçao & Sint Maarten, 2025.

Modelaanname gemiddelde maandstijging doelgroep bij 25%-scenario: +145 XCG (alle) en +187 XCG (alleen ingezetenen). Uitbetalingsfrequentie bronraming: 13 voor ingezetenen, 12 voor niet-ingezetenen. Ontvangers in het buitenland: ongeveer één op drie AOV-pensioenen wordt uitbetaald aan niet-ingezetenen (met name NL). Uitgavenaandeel: circa 17% van de totale AOV-uitgaven (± XCG 67 mln) betreft niet-ingezetenen. Gemiddelde uitkering: XCG 284 (niet-ingez.) versus XCG 747 (ingez.). Regels sinds 2016/2017: geen 13^e maand voor niet-ingezetenen (sinds 2016) en 10% korting voor niet-ingezetenen (sinds 2017). Rechtspraak (2021): differentiatie naar ingezetenschap werd rechtmatig geacht; de rechter merkte op dat bij vergaande reducties sprake kan zijn van een “excessive burden” voor niet-ingezetenen (Court of Appeal, 2021).

Gerichte aanvullende AOV-toeslag.

Een nieuwe, aanvullende AOV-toeslag voor lage-inkomenshuishoudens heeft naar raming een minimale budgettaire impact van ≥ 0,4% van het bbp. Ter begrenzing van de uitgaven wordt een gerichte aanpak overwogen: de toeslag zou specifiek worden toegekend aan ingezetenen AOV-gerechtigden met een laag huishoudinkomen. De toegang kan worden bepaald via belastinggegevens (totaal huishoudinkomen), aansluitend op de administratieve werkwijze van de eenmalige “Bashi-betaling” begin 2025 (XCG 350 p.p.). Die uitbetaling is destijds ambtshalve verricht aan ±24.000 ingezetenen gepensioneerd met een individueel inkomen < XCG 1.400 (2023).

⁸¹ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

Drempels Alleenstaand /paren (huishoudinkomen)

Voor de aanvullende AOV-toeslag kan worden gewerkt met gedifferentieerde inkomensdrempels voor alleenstaanden en paren, uitgaande van huishoudinkomen op basis van belastinggegevens. Voor paren wordt geen simpele verdubbeling gebruikt, maar een gecombineerde drempel die schaalvoordelen in de bestedingen weerspiegelt (wonen, voeding, vervoer) en aansluit bij de OECD-equivalentieschaal. Twee varianten worden in de doorrekening onderscheiden: (i) *klein*: XCG 2.000 (Alleenstaand) / XCG 3.000 (paar); (ii) *ruim*: XCG 2.500 (Alleenstaand) / XCG 3.750 (paar). Bij de kleine variant komen in 2026 naar schatting ±26.500 ingezetenen AOV-gerechtigden in aanmerking; ±84% van de alleenstaanden en ongeveer twee derde van de paren zou de toeslag ontvangen. Verruiming naar XCG2.500/ XCG3.750 vergroot het aantal rechthebbenden met circa 2.000 personen. De kosten lopen mee met drempelkeuze en toeslaghoogte.

Tabel 4: Gerichte aanvullende AOV-toeslag: inkomensdrempels voor alleenstaanden en paren (huishoudinkomen; OECD-equivalentieschaal), ordegrrootte 2026.

Variant drempel (huishoudinkomen)	+100 XCG	+150 XCG	+200 XCG
Alleenstaand < 2.000 / Paar < 3.000	0,4% bbp	0,7% bbp	0,9% bbp
Alleenstaand < 2.500 / Paar < 3.750	0,5% bbp	0,7% bbp	1,0% bbp

Bron: IMF Article IV Curaçao & Sint Maarten, 2025

Tabel 5: Gerichte aanvullende AOV-toeslag — bereik en profiel van rechthebbenden.

Kenmerk	Gering (2.0k/3.0k)	Ruim (2.5k/3.75k)
Totaal ontvangers	26.500	28.400
Aandeel ingezetenen AOV'ers	72%	77%
Aandeel Alleenstaanden (van ontvangers)	84%	87%
Aandeel paren (van ontvangers)	62%	69%

Bron: IMF, 2025 Article IV Curaçao & Sint Maarten

Afbouw en partner-rate (75%).

Om onnodige klifranden te vermijden en doelmatigheid te verhogen kan de aanvullende AOV-toeslag geleidelijk afbouwen boven de inkomensdrempel via een afbouw, bijvoorbeeld 20%. Daarmee daalt de toeslag stap voor stap naarmate het inkomen stijgt, in plaats van een abrupte beëindiging. Daarnaast kan het toeslagbedrag voor paren op 75% van het Alleenstaand-bedrag worden gezet, aansluitend bij schaalvoordelen in huishoudbestedingen (OECD-equivalentieschaal). In doorrekeningen levert de afbouw een besparing van circa 1–2 mln XCG per jaar op; het toepassen van 75% partner-rate reduceert de totale kosten met ongeveer 11%. Gezamenlijk liggen de programmakosten circa 14% lager dan in de basisvarianten zonder deze twee elementen.

Indexatie aan inflatie (CPI).

Het koppelen van de aanvullende AOV-toeslag aan inflatie houdt de reële waarde door de tijd intact en beschermt de koopkracht van gepensioneerden. CPI-indexatie, in plaats van koppeling aan lonen of (reële) bbp, houdt de programma-uitgaven als aandeel van het bbp op de lange termijn relatief stabiel. Dit volgt uit het feit dat het aantal 65+'ers dat in aanmerking komt naar verwachting ongeveer in het tempo van de reële bbp-groei toeneemt. Het IMF onderschrijft de beleidslijn om de AOV en AWW te koppelen aan de consumentenprijsindex (CPI) en beveelt aan om de premiegrondslag te verbreden, onder meer door legalisering van jonge migranten en stimulering van formeel werk. Het advies omvat: (i) toepassing van CPI-indexatie op AOV-uitkeringen uitsluitend voor ingezetenen; (ii) een doorlopende toelage van XCG 100 per

maand voor ingezet en AOV-gerechtigden met lage inkomens, ingevoren per 2026 en jaarlijks met CPI geïndexeerd; en (iii) legalisering⁸² van ongedocumenteerde migranten met prikkels voor werknemers en werkgevers om te formaliseren. De IMF-staf raamt dat legalisering van ongedocumenteerde migranten vanaf 2027 leidt tot hogere AOV-premie-opbrengsten van circa 0,2% bbp ($\pm$ XCG 12 mln per jaar). Het voorstel omvat een tijdelijke 'grace period' waarbinnen ongedocumenteerde migranten—veelal afkomstig uit Venezuela—hun status kunnen regulariseren via een werk- en verblijfsvergunning. In de doorrekening wordt conservatief verondersteld dat van een geschatte populatie van ± 12.000 ongedocumenteerden per 2027 ± 3.000 personen formeel werken en daarmee AOV-premie afdragen (minimumloon-grondslag). Volgens IMF-berekeningen kan inflatie-indexatie gecombineerd met grondslagverbreding leiden tot een nagenoeg sluitende exploitatie van het AOV-fonds. Deze gerichtheid impliceert in de uitvoering een vorm van inkomenstoets (means-test) om te zorgen dat de aanvulling bij de juiste doelgroep terecht komt. Om de administratieve last voor zowel aanvragers als overheid te beperken, wordt het aanbevolen om de inkomenstoets voor de AOV-toeslag te automatiseren op basis van bestaande belastinggegevens. De huidige praktijk—individuele inkomensverklaringen—kan afschrikken (ongetuigendheid, stigma) en leidt tot onderbenutting. Door batch-matching van belastingrecords met het SVB-bestand kan de toekenning ambtshalve verlopen en wordt de uitbetaling gestroomlijnd. Ter verhoging van efficiëntie en vermindering van de complexiteit wordt het aanbevolen om de voorgestelde nieuwe toeslag te consolideren met de bestaande AOV-toeslag tot één regeling, met één geüniformeerde en geautomatiseerde inkomenstoets op basis van belastinggegevens. Parallel wordt aanbevolen een geconsolideerd middelenregister voor inkomensafhankelijke regelingen op te zetten. Dit stroomlijnt de toekenning, harmoniseert de toelatingscriteria over programma's heen en reduceert uitvoeringslast voor burgers en uitvoerders.

Daarnaast acht het IMF inzet van algemene middelen plausibel voor de lange termijn houdbaarheid en ziet het verplichte tweede-pijlerpensioen als een instrument om de druk op de AOV te verlichten én de externe balans te ondersteunen. Daarbij onderstreept het IMF dat aanvullende inkomensondersteuning voor lage-inkomensgepensioneerden, hoewel sociaal wenselijk, substantiële budgettaire implicaties kent (geschat op circa 0,5 procent van het bbp) en slechts houdbaar is bij gelijktijdige verbreding van de premiegrondslag. Het Fonds adviseert in dit kader onder meer legalisering en formalisering van overwegend jonge migranten in de arbeidsmarkt, hetgeen – mits goed geïmplementeerd – naar schatting een extra opbrengst van circa 0,3 procent van het bbp kan genereren. Deze maatregelen dragen niet alleen bij aan een stabielere financiering van de sociale verzekeringen, maar versterken tevens de inclusiviteit van het stelsel. Ten slotte stelt het IMF dat waar aanvullende dekking noodzakelijk is, de inzet van algemene middelen gerechtvaardigd kan zijn, mits dit geschiedt zonder doelbinding, en in samenhang met andere hervormingen zoals het verplichtstellen van tweede-pijlerpensioenen ter versterking van de particuliere oudedagsvoorziening en het externe evenwicht van de economie⁸³.

Schatting toename aantal AOV-ers.

Het valt de SER op dat er een discrepantie is in de benadering van de jaarlijkse toename van AOV-gerechtigden die in onderzoeken is toegepast. De analyse van het IMF gaat uit van een jaarlijkse toename van AOV-gerechtigden van 2,5% gedurende de periode 2025-2030.⁸⁴ Het IMF baseert de sterftecijfers en bevolkingsramingen op de UN Population Projections 2024. De cijfers zoals geprojecteerd door het IMF zijn volgens het IMF-rapport dichter bij de groei van het totale aantal gepensioneerden zoals waargenomen van 2022–2024, met 2,7 procent per jaar, aldus het IMF. De huidige middellangetermijnprojecties van de SVB bedragen een jaarlijkse toename van ongeveer 3,2 procent gedurende 2026-2030.

De SER wenst dit verschil in input te belichten. De analyse van het IMF kan gunstiger uitvallen dan de analyses van het SVB. Deze uitkomsten kunnen vanwege de input van verschillende cijfers dus niet een op een met elkaar vergeleken worden.

⁸² Populatie-range (Venezolanen, irregulier): R4V (2024): 11,6k; Amnesty (2023): ± 17 k. Conservatieve basis: R4V 11,6k aangehouden. Leeftijdsstructuur: 25% niet-werkend (voornamelijk kinderen). Take-up grace period (werkenden): 35% van werkzame leeftijd stroomt in. Formalisering: 3.000 personen formeel werkzaam vanaf 2027 (minimumbasis). Internationale referentie: Belize: $\pm 50\%$ kreeg werkvergunning; niet iedereen vond formele baan. AOV-opbrengst (2027): $\approx$ XCG 12 mln p.j. ($\pm 0,2\%$ van het bbp).

⁸³ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

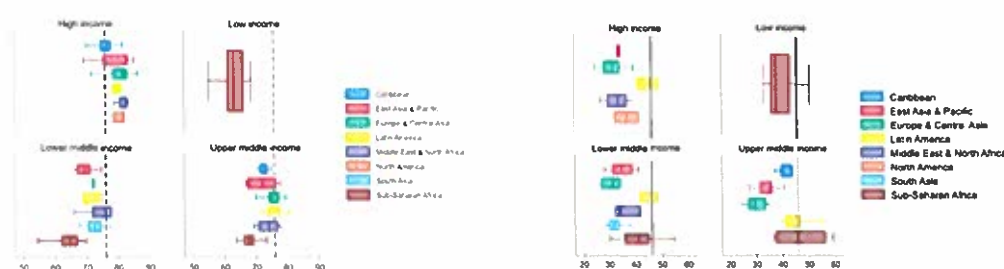
⁸⁴ Ibid.

3.3. Positionering binnen hervormingsagenda sociale zekerheid

De voorgestelde automatische CPI-indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen is een noodzakelijke, maar op zichzelf onvoldoende ingreep binnen de bredere moderniseringsopgave van het sociaal zekerheidsstelsel zoals geadresseerd in het Landspakket. In de reeks deelrapporten van het EBA wordt indexatie expliciet geplaatst in het kader van een integraal hervormingspad, gericht op versterking van koopkracht, houdbaarheid en activerende werking. De structurele uitdagingen zijn evident: een toenemende vergrijzing, een verslechterende afhankelijkheidsratio, een smalle premiebasis mede door informele arbeid en emigratie, en een persistente intergenerationele onevenwichtigheid. In dit krachtenveld herstelt CPI-indexatie weliswaar de waardevastheid van uitkeringen, maar vereist zij flankerende maatregelen om de structurele financierbaarheid van het stelsel te waarborgen en arbeidsparticipatie te stimuleren. De SER acht het van belang dat hervormingen in het sociaaleconomische stelsel gepaard gaan met gerichte activeringsstrategieën, gericht op het stimuleren van onderstandtrekkers tot (her)intrede op de arbeidsmarkt. Dit vereist een integrale aanpak waarin inkomensondersteuning wordt gecombineerd met begeleiding, scholing en maatwerktrajecten richting werk. Een passieve uitkeringsstructuur zonder duidelijke prikkels tot activering draagt bij aan langdurige afhankelijkheid en onderbenutting van arbeidspotentieel. De SER is van oordeel dat onderstandvoorzieningen waar mogelijk werkgericht en tijdelijk van aard moeten zijn. In het kader van institutionele versterking pleit de SER voor een versterkte rol van SOAW in het begeleiden en activeren van onderstandgerechtigden, met het oog op duurzame participatie. Structurele afhankelijkheid van onderstand is vanuit welzijns- én houdbaarheidsperspectief onwenselijk. Daarbij is beleidscoherentie over domeinen heen essentieel. Hervormingen dienen niet geïsoleerd te blijven binnen het domein van sociale zekerheid, maar verbonden te worden met effectieve arbeidsmarktinstrumenten (matching, her-, bij- en omscholing, stimulansen voor formele arbeid) en institutionele versterking.

De SER onderstreept in dit verband het belang van maatwerk, fasering en sociale afruil. Terwijl het EBA-model pleit voor een stapsgewijze verhoging van de AOV-leeftijd naar 67 jaar, met een toekomstige koppeling aan de resterende levensverwachting, wijst de SER op de risico's en beperkingen van een dergelijke eenzijdige maatregel. Daarvoor worden drie centrale bezwaren aangevoerd. Ten eerste is er de sociaaleconomische ongelijkheid⁸⁵ in levensverwachting⁸⁶: de gemiddelde resterende levensverwachting maskeert substantiële verschillen naar sociaaleconomische status, opleidingsniveau en arbeidsverleden⁸⁷. Een verhoging van de AOV-leeftijd treft daardoor relatief zwaar mensen in fysiek veeleisende beroepen en met een discontinu arbeidsverleden, die bovendien een kortere levensverwachting kennen. Dit ondermijnt het principe van rechtvaardigheid in de toegang tot ouderdomsvoorzieningen. Ten tweede zijn er de arbeidsmarktficties voor ouderen. De arbeidsmarkt van Curaçao kent een relatief lage participatie van 55-plussers en een toenemende groep economisch niet-actieven.

Figuur 2a/b: Gemiddelde Levensverwachting & Gini-coëfficiënt Curaçao vergeleken met andere regio's.



Bron: IMF, 2025 Article IV Curaçao & Sint Maarten.

⁸⁵ Gini-coëfficiënt op Curaçao is 46% (CBS Census 2023).

⁸⁶ Levensverwachting bij geboorte op Curaçao bedraagt: Vrouwen: 78,8 jaar / Mannen: 72,7 jaar. Gemiddeld: circa 75,8 jaar (IMF, 2025).

⁸⁷ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

Structurele verhoging van de pensioenleeftijd zonder parallellen in arbeidsmarktaanpassing, zoals omscholing en leeftijdsbewust personeelsbeleid, vergroot het risico op langdurige werkloosheid en inkomensval in de pre-pensioenfase. Ten derde is er de beperkte uitvoerbaarheid en het maatschappelijk draagvlak. Zowel de SVB als de bevolking geven in evaluaties aan dat een leeftijdsverhoging zonder robuuste overgangsregelingen het vertrouwen in het stelsel kan ondermijnen. Bovendien nemen de uitvoeringslasten van uitzonderingsregelingen en het risico op juridische disputen toe. Desalniettemin kan een verhoging van de AOV-leeftijd onvermijdelijk blijken te zijn.

De SER adviseert daarom zowel het hervormingspakket van de EBA als de aanbevelingen van het IMF in overweging te nemen. In deze context vormt CPI-indexatie niet het eindpunt maar het begin van een strategische hervormingsagenda. De SER adviseert de Staten en de regering om het indexatievoorstel expliciet te koppelen aan dit geïntegreerde hervormingspad. Zo wordt vermeden dat waardevastheid ten koste gaat van fondsstabiliteit, en wordt de intergenerationele solidariteit verankerd: huidige gepensioneerden behouden koopkracht, toekomstige generaties krijgen zekerheid via een verbreed draagvlak, hogere participatie en aanvullende opbouw mogelijkheden. De voorgestelde automatische CPI-indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen is een noodzakelijke, maar op zichzelf onvoldoende ingreep binnen de bredere moderniseringsopgave uit het Landspakket. In de analyses van het EBA wordt indexatie consequent geplaatst naast structurele maatregelpakketten die de activerende werking, de inkomensadequaatheid en de financiële houdbaarheid gelijktijdig borgen. De kernproblematiek is meervoudig: een versnelde vergrijzing en ongunstige afhankelijkheidsratio, een smalle formele premiebasis mede door informele arbeid en emigratie, en een aanhoudende disbalans tussen generaties. In dat krachtenveld herstelt CPI-indexatie weliswaar de waardevastheid, maar vraagt zij om flankerende hervormingen om de financiering duurzaam te verankeren en de arbeidsdeelname te versterken. Een consistent hervormingspad voorziet, zoals door EBA uitgewerkt, in een geleidelijke verhoging van de AOV-leeftijd richting 67 jaar met aansluitende koppeling aan de resterende levensverwachting; in verbreding van de premiegrondslag door het optrekken van de premie-inkomensgrens, een evenwichtige differentiatie naar draagkracht en het adresseren van non-compliance; in een gerichte verhoging en CPI-koppeling van de AOV-toelage voor huishoudens die volledig op de AOV steunen; in versterking van inning en handhaving; en in de (verplichte) opbouw van een tweede pijler zodat inkomensvervanging minder uitsluitend op de eerste pijler rust. Deze samenhang is essentieel omdat de meeruitgaven door indexatie anders in toenemende mate drukken op een reeds kwetsbare fondsexploitatie^{88,89}. Voor een effectieve werking is beleidscoherentie over domeinen heen vereist. Het activeringsdoel uit E.4 van het Landspakket impliceert dat uitkeringshervormingen gepaard gaan met maatregelen die formele arbeid vergroten (formaliseringsincentives, betere handhaving, legalisering van jonge migranten die werken maar niet bijdragen) en met arbeidsmarktinterventies gericht op matching, scholing en langer doorwerken. De IMF-missie 2025 onderstreept dit pad: herstel van koopkracht via inflatie-indexatie is aangewezen, maar moet worden geflankeerd door verbreding van de premiebasis en institutionele versterking om de begrotingsimpact te absorberen; daarnaast verdient de ontwikkeling van een tweede pijler prioriteit⁹⁰. De demografische druk—een toename van de 65+/15–64-ratio richting circa 36 in 2030 en verder oplopend richting 2040—maakt die dubbele koers onontkoombaar⁹¹.

Vanuit uitvoeringsperspectief vraagt deze positionering om een strak gefaseerd implementatieplan en stevige governance. De SER acht het aangewezen om de invoering te combineren met: (i) een wettelijke evaluatieclausule die tweejaarlijks de effecten op koopkracht, fondsresultaten en arbeidsparticipatie toetst; (ii) een tijdpad voor de gefaseerde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd met heldere uitzonderings- en overgangsregelingen; (iii) een pakket voor grondslagverbreding (verhoging premie-inkomensgrens, intensivering van inning en toezicht, aanpak non-compliance, en—in lijn met de IMF-analyse—legalisering van economisch actieve migranten); en (iv) een routekaart voor een verplichte tweede pijler met heldere taakverdeling en toezicht. Parallel daaraan is versterking van de SVB-uitvoeringscapaciteit en ICT-infrastructuur nodig, inclusief transparante communicatie over jaarlijkse

⁸⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao. Deelrapport 3 – Financiële effecten, maart 2023.

⁸⁹ SVB, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁹⁰ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

⁹¹ CBS Curaçao, Demografie Curaçao 2023 – verouderings- en afhankelijkheidsratio's; projecties.

aanpassingen, om rechtszekerheid en draagvlak te borgen. In deze integrale context vormt het indexatievoorstel de eerste stap van een prioritaire integratie-agenda, zoals geordend in het EBA-deelrapport over het 'prioritair pakket': snelle maatregelen met direct koopkrachteffect, gevolgd door structurele ingrepen in leeftijd, financiering en institutionele inrichting, en uiteindelijk de verankering van een tweede pijler en arbeidsmarktcoherentie⁹². Dit gefaseerde model sluit aan bij de Uitvoeringsagenda van het Landspakket en maakt voortgang toetsbaar via periodieke rapportages en indicatoren (koopkracht AOV-huishoudens t.o.v. minimumloon, dekkinggraad tweede pijler, premie-compliance, verhouding gerechtigden/premiebetalers)⁹³.

⁹² EBA, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid, mei 2023.

⁹³ Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapport Landspakket Curaçao (maart 2025) – prioritering en governance van E maatregelen.

4. Sociaaleconomische en budgettaire gevolgen

4.1. Gevolgen voor koopkracht en bestaanszekerheid AOV-gerechtigden

Sinds de wettelijke koppeling aan de reële economische groei (2013) in de praktijk niet uitvoerbaar bleek, is de AOV- en AWW-uitkering feitelijk niet geïndexeerd. Daardoor is de reële waarde jaar op jaar uitgehold. Eerder onderzoek laat zien dat het AOV-basisbedrag is teruggezaakt van circa 72% van de armoedegrens (2011) naar circa 56% (2025), terwijl een substantieel deel van de 65-plussers (circa 15%) hoofdzakelijk op AOV is aangewezen en een nog grotere groep grotendeels afhankelijk is van dit basispensioen⁹⁴. De SVB bevestigt in het Jaarverslag 2024 de grote omvang van de gerechtigdenpopulatie en de smalle marge tussen premiebat en uitgaven⁹⁵.

De AOV-uitkering is meer dan tien jaar niet geïndexeerd, wat heeft geleid tot een cumulatief koopkrachtverlies van circa 23% sinds 2015. De AOV is ontworpen om armoede op latere leeftijd te voorkomen en bedraagt XCG 862 per maand (2025) voor personen die ononderbroken in Curaçao hebben verbleven tussen hun 15^e en 65^e jaar. Dit bedrag roept twijfels over de adequaatheid van deze ouderdagsbescherming. Het ontbreken van indexatie ondermijnt niet alleen de armoedebescherming, maar draagt ook bij aan de verdere verzwakking van de middenklasse. De wet schrijft voor dat AOV-uitkeringen jaarlijks worden aangepast aan de reële BBP-groei. Op basis van een cumulatieve reële BBP-krimp van 8% in 2013–2024 zou strikte toepassing van de wettelijke formule hebben geleid tot een verlaging van de volledige AOV-uitkering tot circa XCG 791 in 2024. In de praktijk is het indexatiemechanisme sinds 2013 niet toegepast, hoofdzakelijk door het ontbreken van de specifieke reële BBP-reeks waar de wet naar verwijst (mutatie augustus(t-2)–augustus(t-1)). Tegen deze achtergrond is de voorgestelde automatische indexatie op basis van de CPI een noodzakelijke interventie om verdere koopkracht-erosie te stoppen en de bestaanszekerheid te stutten. De directe inkomenseffecten van CPI-indexatie zijn voor de AOV concreet: bij een veronderstelde inflatie van gemiddeld 1,9% per jaar (zoals in de doorrekeningen gehanteerd) neemt het maandbedrag in 2026 met ongeveer XCG 16–19 toe uitgaande van het huidige basisniveau (circa XCG 862 per maand exclusief toeslagen), met verdere doorwerking in latere jaren. Voor gerechtigden met onvolledige opbouw is de absolute toename kleiner, maar de procentuele stijging identiek. Voor AWW-gerechtigden (weduwen/weduwnaars en volle/halfwezen) betekent 1,9% indexatie een jaarlijkse verhoging die – afhankelijk van de uitkeringscategorie – in de orde van enkele tientallen tot ruim honderd gulden ligt, waarmee actuele prijsstijgingen ten minste gedeeltelijk worden gecompenseerd^{96,97}. Omdat lage-inkomenshuishoudens relatief veel besteden aan eerste levensbehoeften (voedsel, energie, zorg), blijft in inflatieschokken de 'ervaren' inflatie vaak hoger dan het algemene CPI-gemiddelde; de koopkrachtwinst door deze inflatiecorrectie is voor deze groepen daarom tegelijk essentieel en precair. Dit onderbouwt de keuze om indexatie te combineren met gerichte instrumenten (zoals de AOV-toelage) voor huishoudens die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend van AOV leven^{98,99}.

Op macroniveau is koopkrachtreparatie vooral relevant voor de groep AOV-gerechtigden die woonachtig is op Curaçao, en die gezamenlijk circa 83 procent van de totale AOV-uitkeringslasten vertegenwoordigt. Voor deze groep—bij wie de AOV doorgaans het primaire of dominante inkomensbestanddeel vormt—werken binnenlandse prijsontwikkelingen, indexatiebeleid en sociaal-economische beleidskeuzes direct door in hun dagelijkse bestedingsruimte en bestaanszekerheid. De SER rapporteert daarnaast dat de AWW een omvangrijke maar kwetsbare doelgroep bedient. CPI-indexatie werkt in beginsel door naar toeslagen en premie-inkomensgrenzen (voor zover wettelijk gekoppeld), zodat niet alleen de uitkering, maar ook de randvoorwaarden voor draagkracht en financiering in de pas kunnen blijven lopen. In distributieve zin komt circa twee-derde van de AOV-uitgaven ten goede aan ingezetenen; een kwart vloeit naar rechthebbenden

⁹⁴ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023.

⁹⁵ Sociale Verzekeringsbank (SVB) Curaçao, Jaarverslag 2024.

⁹⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financiële effecten, maart 2023.

⁹⁷ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

⁹⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023.

⁹⁹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financiële effecten, maart 2023.

in Nederland, terwijl de AOV-toelage uitsluitend aan ingezetenen wordt verstrekt. De koopkrachtimpuls concentreert zich daarmee overwegend in de lokale economie¹⁰⁰.

Zonder aanvullende maatregelen drukt dit op een exploitatie die al jaren onder spanning staat doordat tegelijkertijd premies en (incidentele) landsbijdragen de uitgaven onvoldoende dekken. Naar raming betreft het orde-grootte 0,1% van het bbp; multiplicatoreffecten via extra consumptie bij ouderen zijn aanwezig maar beperkt. Daarom is verbreding van de premiegrondslag (o.m. hogere premie-inkomensgrens, betere inning en handhaving, aanpak non-compliance, en—zoals internationaal aanbevolen—legale participatie van jonge migranten) en ontwikkeling van een tweede pijler onontkoombaar om de koopkrachtrepatriatie niet ten koste te laten gaan van fondsstabiliteit^{101, 102, 103}. Het is van belang om in dit kader ook oog te hebben voor de structurele verzwakking van de middenklasse, waarvan de omvang de afgelopen jaren merkbaar is afgenomen.

De sociaaleconomische betekenis van indexatie is ten slotte breder dan de onmiddellijke inkomensstijging die dit tot gevolg heeft. Een adequate en voorspelbare aanpassing van basispensioenen is een randvoorwaarde onder internationale normen en wordt door externe toezichthouders expliciet aanbevolen. In haar Article IV-consultatie 2025 stelt het IMF dat de koopkracht van AOV-uitkeringen tussen 2016 en 2024 met circa 23% is gedaald als gevolg van het ontbreken van indexatie en adviseert daarom inflatie-indexatie te combineren met verbreding van de contributiebasis en de opbouw van een tweede pijler, juist om de solidariteit tussen generaties te beschermen en het stelsel weerbaar te maken¹⁰⁴. Binnen het nationale hervormingskader past indexatie in een integrale aanpak die koopkrachtbehoud, activering en financiële houdbaarheid in samenhang adresseert¹⁰⁵. CPI-indexatie voorkomt verdere erosie van het reële uitkeringsniveau en herstelt een minimum aan waardevastheid voor ouderen en nabestaanden. Tegelijk blijft de absolute uitkering voor veel huishoudens onder het (sociaaleconomisch) minimum; aanvullende instrumenten, met name een gerichte en aan CPI gekoppelde AOV-toelage en de opbouw van een tweede pijler, blijven noodzakelijk. Budgettair vereist indexatie gelijktijdige versterking van de inkomstenbasis en van de uitvoeringscapaciteit, zodat koopkrachtbescherming en fondsstabiliteit elkaar niet ondermijnen.

Vanaf 2026 gaat de SVB uit van een jaarlijkse stijging van de premieopbrengsten met 1,3%, wat overeenkomt met circa 56% van de door CBCS geprojecteerde economische groei (gemiddeld 2,4% per jaar in 2026–2028). Deze koppeling is gebaseerd op ervaringscijfers 2013–2023 en houdt verband met de ontwikkeling van de loonsom, die op haar beurt afhankelijk is van de reële economische groei en loonindexering. De inflatie wordt door de CBCS op de middellange termijn geraamd op maximaal 2,0% per jaar (2025: 2,3%). De 1,3% groeiraming wordt in de meerjarenbegroting als prudent aangemerkt. Voor 2025 is de premieprojectie gebaseerd op realisaties in de eerste maanden, gecorrigeerd voor de verwachte effecten van eenmalige aanpassingen aan de overheidsrichtlijn eind 2024 en de uitgifte van zogeheten pensioenbrieven begin 2025. Toekomstige aanpassingen blijven afhankelijk van feitelijke ontwikkelingen. De landsbijdrage aan het AOV-fonds blijft in de prognose onveranderd op XCG 25 miljoen. Wat betreft uitgaven wordt vanaf 2026 gerekend met een jaarlijkse groei van het aantal AOV-gerechtigden, oplopend van 3,4% in 2026 tot 3,9% in 2029, op basis van het demografisch model van Keesen/Aartsenhuis (2021). De indexering van de AOV-uitkering is voorwaardelijk gekoppeld aan reële economische groei (nominale groei $\geq$ inflatie), met een maximum van 3% per jaar. Bij economische tegenwind wordt indexatie beperkt of opgeschort. Er wordt gewerkt met een stapsgewijs indexatiepad (schijven van 0,5% tot 2%), waarbij indexering boven 2% kan worden doorgeschoven.

Voor de AWW-fondsen geldt een afzonderlijk premiepercentage van 1% (waarvan 0,5% ten laste van de werkgever, 0,5% ten laste van de werknemer, en 1% voor zelfstandigen). Hoewel dit percentage formeel gescheiden is vastgesteld, vindt in de uitvoering geen administratieve splitsing plaats. De uitgaven stijgen

¹⁰⁰ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financiële effecten, maart 2023.

¹⁰¹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financiële effecten, maart 2023.

¹⁰² SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

¹⁰³ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapport Landspakket Curaçao, maart 2025.

met ingang van 2027 met 2,4% per jaar, los van de structurele economische groei. De AWW kent geen toename van het aantal gerechtigden volgens de huidige projecties.

Tabel 6: Meerjarenraming pensioenuitkeringen AOV/AWW 2025–2030 (x mln XCG) — basisscenario SVB.

Jaar	Totaal baten AOV/AWW	Totaal Uitkeringen AOV/AWW
2025	440,145,587	428,010,907
2026	445,978,983	443,051,112
2027	451,889,691	467,105,125
2028	457,878,736	491,785,416
2029	463,947,155	516,132,762
2030	470,096,001	540,079,921

Bron: SVB meerjarenbegroting, 2025.

4.2. Verbondenheid met demografische, arbeidsmarkt- en inkomensontwikkelingen

Economische, demografische en arbeidsmarktcontext

Na een scherpe recessie in de periode 2019–2021 kende de economie in 2024 een tijdelijke groei van circa 5%, vooral dankzij het toerisme en een opleving in de vastgoed- en bouwsector. Echter, deze groei is grotendeels conjunctureel en niet voldoende om de onderliggende problemen structureel het hoofd te bieden. De economie blijft sterk afhankelijk van externe impulsen en mist robuuste binnenlandse groeimotoren. De langdurige stilstand van de olieaffinaderij, het verlies aan regionale handelspartners zoals Venezuela en de beperkte arbeidsproductiviteit beperken het verdienvermogen. Daarnaast leidt demografische vergrijzing tot druk op de zorg, de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel. Zonder een gerichte investeringsstrategie in menselijk kapitaal, institutionele versterking en economische diversificatie dreigt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en sociale zekerheid verder onder druk te komen. De werkloosheid blijft te hoog en het armoedeprobleem wordt steeds nijpender.

Voor de middellange termijn wordt een gematigde economische groei voorzien, met name dankzij herstel in het toerisme en aanhoudende investeringen in vastgoed en infrastructuur. Tegelijkertijd blijven de structurele economische fundamenten broos. De overheidsfinanciën bevinden zich nog altijd in een kwetsbare positie: ondanks de tijdelijke verlichting door Nederlandse liquiditeitssteun is de overheidsschuld aanzienlijk toegenomen, en ligt de schuldquote boven het door het IMF als houdbaar beschouwde niveau. De collectieve lastendruk is hoog, terwijl de economische draagkracht van burgers en bedrijven onder druk staat. In deze context is een solide en effectieve sociale zekerheid meer dan ooit van cruciaal belang – als waarborg voor bestaanszekerheid en sociale stabiliteit. Tegelijkertijd is het huidige socialezekerheidsstelsel in zijn bestaande vorm financieel en demografisch onhoudbaar. Hervormingen zijn onontkoombaar, niet alleen om het stelsel betaalbaar te houden, maar ook om het responsiever, eerlijker en activerender te maken.

Tabel 7. Samenvattende sociaaleconomische indicatoren: vergelijking binnen Caribisch gebied

Indicator	Curaçao	Aruba	Sint Maarten	Caribisch gemiddelde ¹⁰⁶
Overheidsschuld (% bbp), 2024	62,9%	74,4%	42,3%	75,3%
bbp per hoofd (USD), 2024	22,9	36,39	25,07	17,45

¹⁰⁶ Het Caribisch gemiddelde is gebaseerd op Antigua en Barbuda, De Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica; St. Kitts en Nevis, St. Lucia, St. Vincent en de Grenadines, Suriname, en Trinidad en Tobago

bbp-groei (gemiddelde 2022–2024, %)	5,3%	6,4%	5,3%	8,2%
Vergrijzing (65+ per 100 15–64 jarigen), 2023	24,7	24,3	12,3	14,9
Levensverwachting, 2025	77,2	76,6	80,2	75,3
Netto Participatiegraad, 2024	54,1%	62,8%	63,9%	69,2%
Werkloosheid (%), 2024	7,8%	4,0%	8,5%	7,7%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023), o.b.v. World Development Indicators (Wereldbank), IMF World Economic Outlook, IMF Article IV-documenten, CBS Curaçao, Department of Statistics Sint Maarten

Vergeleken met andere landen in de Caribische regio blijven de economische prestaties van Curaçao achter. Het bbp per hoofd van de bevolking bedroeg in 2024 circa USD 22.900, wat weliswaar hoger ligt dan het regionale gemiddelde van USD 17.450, maar aanzienlijk lager is dan in Aruba (USD 36.390) en Sint Maarten (USD 25.070). De gemiddelde bbp-groei in de periode 2022–2024 was op Curaçao met 5,3% positief, maar bleef achter bij de regionale groei (8,2%) en bij de bovengemiddelde groei op Aruba (6,4%). Ook op andere structurele indicatoren, zoals de netto participatiegraad (54,1% versus 69,2% regionaal) en de mate van vergrijzing (24,7 ouderen per 100 werkenden tegenover 14,9 gemiddeld), wijkt Curaçao duidelijk af van het regionale patroon.

Onderstaande tabel illustreert de structurele zwakte van het economisch en begrotingsfundament van Curaçao aan de hand van kernindicatoren over de periode 2015–2025. De economie kende tussen 2015 en 2019 een aanhoudend negatieve groeidynamiek, gevolgd door een forse krimp in 2020 (–18,4%). Deze ontwikkeling ging gepaard met een scherpe toename van de overheidsschuld tot 88,4% van het bbp en een structureel hoge collectieve lastendruk van rond de 40% van het bbp, wat wijst op beperkte begrotingsruimte. Vanaf 2021 zet een duidelijk herstel van de reële bbp-groei in, maar in de periode 2023–2025 vlagt de groei af naar lagere, meer structurele niveaus, hetgeen erop duidt dat Curaçao zich in een post-crisisherstelfase bevindt zonder sterke langetermijndynamiek. Tegelijkertijd blijft de externe positie kwetsbaar, met aanzienlijke tekorten op de lopende rekening. De houdbaarheid van het sociaalzekerheidsstelsel staat onder druk door de combinatie van matige economische groei, demografische vergrijzing en structurele zwaktes op de arbeidsmarkt. Deze trends versterken de noodzaak tot institutionele en stelselmatige hervormingen, onder meer binnen het domein van de sociale zekerheid¹⁰⁷.

Tabel 8: Macro-economische kernindicatoren Curaçao 2015–2025 (in % bbp of XCG per capita)

Indicator	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	OESO (2015–2019)
Reële bbp-groei (%)	0,3	-0,9	-1,7	-2,2	-3,4	-18,4	4,2	6,0	4,5	3,0	2,0	2,1*
Nominaal bbp per hoofd (XCG x 1.000)	35,5	34,9	34,8	34,1	33,6	29,1	32,0	34,3	37,3	39,6	41,4	70,7
Overheidsschuld (% bbp)	44,2	50,6	54,5	56,4	57,9	88,4	89,2	83,3	76,6	71,6	67,5	107,2
Lopende rekening (% bbp)	-16,5	-18,7	-21,8	-26,9	-18,0	-27,6	-21,9	-21,6	-17,7	-16,5	-15,4	0,36

¹⁰⁷ EBA, Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 5 – Integratievoorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid, mei 2023.

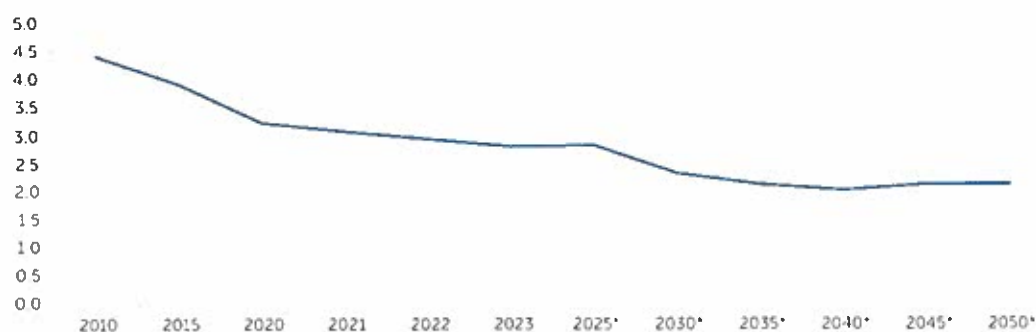
Handel (% bbp)	140	131	135	155	137	109	118	146	141	138	136	56
Collectieve lastendruk (% bbp)	38,5	39,0	39,7	40,4	40,5	43,0	41,0	41,7	38,6	37,1	36,0	33,4
Inflatie (%)	-0,5	0,0	1,6	2,6	2,6	2,2	3,8	6,8	4,4	2,7	2,3	1,7

Bron: EBA, 2023.

Demografie / Demografische kernindicatoren Curaçao

De vergrijzing vergroot het aantal uitkeringen, terwijl de premiebasis door netto-emigratie en informele arbeid achterblijft. De EBA-scenario's ramen de groei van de 65-pluspopulatie op circa 27–31% in 2030 (t.o.v. 2022) en 44–61% in 2050, waardoor de verhouding premiebetalers/uitkeringsgerechtigden verder verslechtert. In dat licht verschuift de financieringslast van indexatie in de tijd naar relatief kleinere groep werkenden. Indexatie is sociaal nodig (bestaanszekerheid), maar vergroot – zonder flankerende maatregelen – de intergenerationele druk^{108,109}. Tegen 2050 zal het aandeel 65-plussers naar verwachting bijna verdubbelen, terwijl de afhankelijkheidsratio van ouderen daalt van 3,9 naar 2,0. Deze ratio geeft het aantal mensen in de werkende leeftijd (15–64 jaar) weer voor elke persoon van 65 jaar of ouder; een daling betekent dat er minder werkenden beschikbaar zijn om elke oudere te ondersteunen, wat de druk op zorg en overheidsfinanciën vergroot¹¹⁰.

Figuur 3: Ontwikkeling van de afhankelijkheidsratio van ouderen in Curaçao.



Bron: CBS Curacao

De EBA-analyse laat zien dat het aantal 65-plussers in 2030 circa 27–31% hoger ligt dan in 2022 en in 2050 zelfs 44–61% hoger, waardoor de verhouding werkenden/pensioengerechtigden verder verslechtert¹¹¹. Gelijktijdig is sinds 2017 sprake van bevolkingskrimp door netto-emigratie, terwijl een substantieel deel van de op Curaçao verblijvende migranten (o.a. uit Venezuela) niet of nauwelijks aan de premieheffing deelneemt zolang zij ongedocumenteerd zijn^{112,113}. Deze combinatie vergroot de uitkeringsdruk per premiebetaler en ondermijnt de intergenerationele draagkracht van het stelsel¹¹⁴. De bevolking is tussen 2017 en 2022

¹⁰⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 – Financieel effectenanalyse, maart 2023, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁰⁹ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

¹¹⁰

https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases_2025/20250814_pb2025_036_demographic_developments_are_set_to_drive_a_sharp_rise_in_healthcare_costs_ne.pdf.

¹¹¹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 - Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023.

¹¹² Ibid.

¹¹³ CBS Curaçao, *Census 2023* (incl. thema's bevolking, arbeid en inkomen) en *Population Projections 2015–2050*.

¹¹⁴ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 - Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023.

afgenomen, met een vergrijzing van 31,2 ouderen per 100 werkenden in 2022, oplopend naar 43 in 2040¹¹⁵. De arbeidsmarkt in 2025 vertoont structurele kwetsbaarheden, waaronder een hardnekkig hoge jeugdwerkloosheid van 16,3%, een aanzienlijke mate van langdurige werkloosheid en een brede informele sector die deels buiten het bereik van premieheffing en sociale bescherming opereert. Daarnaast blijft een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten uitgesloten van formele sociale zekerheid, wat de structurele draagkracht en inclusiviteit van het stelsel onder druk zet.

De officiële bevolking van Curaçao is tussen 2017 en 2022 gekrompen, omdat er meer mensen emigreren dan immigreren. Emigratie is van invloed op de omvang van de beroepsbevolking en daarmee op de premiebasis van het sociale zekerheidsstelsel. Er leeft een relatief grote Venezolaanse immigrantengemeenschap op het eiland, naar schatting 11 procent van de officiële bevolking. Andere landen waar relatief veel immigranten vandaan komen zijn Colombia, Haïti en de Dominicaanse Republiek. Voor zover deze immigranten illegaal op het eiland verblijven, kunnen ze niet bijdragen aan de financiering van de zorg en het sociale zekerheidsstelsel, terwijl ze wel van bepaalde voorzieningen gebruik maken.

Tabel 9: Demografische kernindicatoren Curaçao 2006–2050 — krimp, vergrijzing en migratie (historisch en projecties)

Indicator	2006	2010	2014	2018	2022	2030	2040	2050	OESO (2020)
Bevolking	139.596	147.122	154.846	160.012	151.066	152.242	152.801	146.170	n.v.t.
Vergrijzing (65-plussers per 100 15–64-jarigen)	18,3	19,7	22,6	25,9	31,2	36	43	46	27
Levensverwachting	74,7	76,2	78,0	78,0	-	80,4	81,8	80,6	80
Natuurlijke aanwas per jaar	738	786	593	281	-	-436	-774	-	-
Migratiesaldo per jaar	1.960	266	1.532	-1.634	-	689	283	-	n.v.t.
Percentage internationale migranten	-	23,5	23,9	-	-	-	-	-	9,7
Geschat aantal Venezolaanse migranten/vluchtelingen	-	-	-	-	17.000	-	-	-	-

Bron: EBA, 2023 op basis van CBS Curaçao, CBS Nederlandse Antillen, World Bank World Development Indicators, het CBS-rapport 'Population Projections 2015–2050', en UNHCR/IPCRM-data over migratiegolven uit Venezuela.

Arbeidsmarkt / Arbeidsmarktindicatoren Curaçao

De arbeidsmarkt kent structurele fricties: hoge (jeugd)werkloosheid, een lage participatiegraad en een grote informele sector¹¹⁶. Tijdens de pandemie piekte de werkloosheid richting 20% en bleef daarna verhoogd; langdurige werkloosheid is hardnekkig¹¹⁷. Een aanzienlijk deel van de potentiële premiebetalers draagt daardoor niet (volledig) bij, hetgeen de afhankelijkheid van landsbijdragen vergroot¹¹⁸. EBA en IMF adviseren daarom een activerend beleid (re-integratie, scholing, betere prikkels in inkomensondersteuning) en

¹¹⁵ CBS, Demografie Curaçao 2023 geraadpleegd via www.cbs.cw.

¹¹⁶ CBS Curaçao, Census 2023 (incl. thema's bevolking, arbeid en inkomen) en Population Projections 2015–2050.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

legalisering/formalisering van arbeid om de premiebasis uit te breiden^{119,120}. Het gaat hierbij om de kwaliteit van instroom: gericht op individuen met relevante kwalificaties, arbeidsmarktrelevante competenties, een bewezen binding met Curaçao (bijv. via diaspora), en een reële kans op succesvolle integratie.

Een selectief, vraaggestuurd migratiekader draagt niet alleen bij aan het versterken van het arbeidspotentieel, maar ook aan het verhogen van de productiviteit, het verlichten van druk op het sociaal vangnet en het waarborgen van maatschappelijke cohesie. In dit verband pleit de SER voor institutionele versterking van de migratieketen, inclusief verbeterde registratie, monitoring, toetsing en begeleiding van migranten. Deze benadering vereist beleidsmatige synergie tussen Justitie, SOAW, Onderwijs en Economische Zaken, teneinde arbeidsmarkt-, bevolkings- en integratiebeleid op elkaar af te stemmen.

Onderstaande arbeidsmarktindicatoren schetsen een consistent beeld van structurele kwetsbaarheden in de Curaçaose arbeidsmarkt. De werkloosheid is hoog, met pieken tijdens economische crises en slechts beperkte structurele daling in recente jaren, behalve in 2024 met een werkloosheidspercentage van 7,8%. De jeugdwerkloosheid is langdurig boven de 30% gebleven en overschreed in 2020 zelfs de 40%, wat wijst op een gebrekkige aansluiting tussen onderwijs, vaardigheden en arbeidsmarktvraag. Recentelijk (2024) is de jeugdwerkloosheid gezakt naar 16,3%, alhoewel nog steeds hoog ten opzichte van het OESO-gemiddelde. De participatiegraad blijft structureel achter ten opzichte van het OESO-gemiddelde en het aandeel informele werkenden is uitzonderlijk hoog, met bijna 40% in 2017. Deze cijfers onderstrepen de noodzaak voor activerende arbeidsmarktmaatregelen en een verbreding van de formele premiebasis om de sociale zekerheid duurzaam te financieren.

Tabel 10: Arbeidsmarktindicatoren Curaçao 2005–2024 — participatie, werkloosheid, jeugdwerkloosheid en informaliteit (met OESO-vergelijking).

Indicator	2005	2008	2011	2014	2017	2020	2022	2024	OESO (2019)
Bruto Participatiegraad (% bevolking 15+)	58,4	60,0	57,9	54,8	57,1	56,4	61,6	58,7	60,8
Werkenden (aantal)	51.343	56.535	59.295	62.834	62.834	57.050	66.722	71.919	n.v.t.
Werkloosheidspercentage	18,2	10,3	9,8	12,6	14,4	19,1	13,1%	7,8%	5,4
Jeugdwerkloosheid (15–24 jaar)	44,0	26,3	24,7	33,2	32,4	42,2	29,8	16,3%	12,6
% langdurig werklozen (min. 1 jaar)	-	-	43,1	46,4	36,1	-	-	-	25,8
Tijdelijke contracten (% werknemers)	8,8	15,7	17,0	16,8	19,1	12,5	-	-	-
Percentage informeel werkenden	21	-	-	-	39,8*	-	-	-	-
Aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen	-	-	4.200	-	-	-	-	-	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam CBS Curaçao arbeidskrachtenonderzoeken, IMF Article IV consultaties, World Bank en OECD Labour Market Statistics.

De arbeidsmarkt van Curaçao kent verschillende problemen. De arbeidsmarkt reageert sterk op de economie, die de laatste jaren verschillende problemen kende. De werkloosheid is hoog, niet in de laatste plaats onder jongeren, en veel werkzoekenden zitten al lang zonder (formeel) werk. Een adequaat sociaal zekerheidsstelsel is erop gericht deze groepen te ondersteunen en te helpen aan werk. De werkloosheids- en armoedeproblematiek kan mensen ontmoedigen (formeel) werk te zoeken, en kan zo samenhangen met de relatief lage geregistreerde participatiegraad. Er bestaat een grote informele sector, met werkenden die

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

geen toegang hebben tot (volledige) sociale zekerheid en die geen financiële bijdrage leveren aan de bekostiging van het stelsel. De arbeidsmigratie is hoog, terwijl migranten minder rechten hebben op voorzieningen. Gezien de structurele vergrijzing van de bevolking, de dalende geboortecijfers¹²¹ en een afname in de potentiële beroepsbevolking, acht de SER het van strategisch belang om een actief beleid te ontwikkelen gericht op het aantrekken van Curaçaose diaspora en gerichte arbeidsmigratie. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij best practices zoals het Canadese migratiebeleid, dat zich kenmerkt door een puntensysteem gericht op arbeidsmarktrelevante vaardigheden, integratiecapaciteit en economische bijdrage. Volgens de SER biedt het Canadese migratiebeleid een relevant referentiekader voor Curaçao, met name vanwege de systematische koppeling tussen arbeidsmarktbehoeften, integratievermogen en selectiecriteria¹²². Canada past een puntensysteem toe (Express Entry), waarin vaardigheden, taalbeheersing, opleidingsniveau en werkervaring centraal staan in de toelating tot economische migratiestromen. De beleidsarchitectuur is gebaseerd op transparante wettelijke kaders en een gedifferentieerde rolverdeling tussen federale en provinciale overheden¹²³. Daarnaast wordt immigratie actief ingezet als strategisch instrument om demografische vergrijzing tegen te gaan en de werkenden-populatie te versterken. Recent is het beleid aangescherpt met zogeheten “category-based draws” om specifiek sectorgericht talent aan te trekken¹²⁴. Deze integrale, adaptieve benadering wordt internationaal gezien als best practice en illustreert hoe gereguleerde migratie bij kan dragen aan economische veerkracht en sociale stabiliteit^{125, 126}.

Een dergelijk beleid kan bijdragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie, het versterken van het draagvlak voor de sociale zekerheid, en het tegengaan van de ontgroening en vergrijzing. Het verdient aanbeveling deze migratiestrategie integraal af te stemmen met onderwijs-, arbeidsmarkt- en woningbeleid.

Inkomens en macro-economische context.

Ongeveer 30 procent van de bevolking van Curaçao leeft (ruim) onder de armoedegrens. Armoede treft vooral ouderen en alleenstaande moeders, terwijl sociale voorzieningen ontoereikend zijn om mensen zonder inkomen een bestaansminimum te bieden. Hoewel het minimumloon periodiek wordt geïndexeerd (XCG 2029.90 in 2025), blijven de AOV-uitkering (XCG 862) en de bijstand (XCG 352) structureel achter; beide zijn sinds respectievelijk 2013 en 2012 niet aangepast. De inkomenspositie van uitkeringsafhankelijke huishoudens is uitgehold¹²⁷. Deze uitkeringen liggen niet alleen onder het minimumloon, maar ook onder de armoedegrens voor een alleenstaande (XCG 1547 in 2025). Voor 15 procent van de bevolking is AOV de primaire inkomensbron, voor 5 procent de bijstand. Het gemiddelde netto maandinkomen van werkenden bedraagt XCG 2.128. De inkomensongelijkheid is aanzienlijk (GINI-coëfficiënt: 0,425 in 2017 en 0,46 in 2023). Macroeconomisch kende Curaçao een diepe krimp in 2020 (–18,4% van het bbp), gevolgd door herstel, maar de structurele groei blijft gematigd en de inflatie schommelde opwaarts, wat de koopkracht drukte en de budgettaire ruimte beperkte. In deze context is loutere economische groei ontoereikend om de vergrijzingsdruk en de krimpende premiebasis te compenseren. Deze gegevens onderstrepen dat indexatie noodzakelijk is om de koopkracht van kwetsbare groepen te beschermen, maar dat dit gepaard moet gaan met structurele ingrepen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde van het sociaal stelsel.

In dit klimaat kan loutere economische groei de premiebasis niet snel genoeg versterken om de vergrijzingsdruk te compenseren; beleid moet dus gelijktijdig op uitgaven- én inkomstenkant ingrijpen¹²⁸. De sociale voorzieningen zijn onvoldoende om mensen zonder inkomen een bestaansminimum te bieden. Hoewel het minimumloon hoger ligt dan de armoedegrens voor een alleenstaande en met regelmaat

¹²¹ fertility rate is gedaald van 2,0 kinderen per vrouw in 2004 naar 1,4 in 2024

¹²² https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/202005E

¹²³ <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html>

¹²⁴ <https://www.cfr.org/background/what-canada-immigration-policy>

¹²⁵ https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-tcm_canada-demographics-immigration-2025_final.pdf

¹²⁶ <https://www.banet.org/major-changes-to-Canadian-immigration>

¹²⁷ CBS Curaçao, Census 2023 (incl. thema's bevolking, arbeid en inkomen) en Population Projections 2015–2050.

¹²⁸ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

geïndexeerd wordt, is het voor andere gezinsomstandigheden niet toereikend. Beiden uitkeringen zijn lager dan de armoedegrens.

Tabel 11. Kernindicatoren sociaaleconomische situatie Curaçao (selectie)

Variabele	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022	2023	2024	2025
Officiële armoedegrens alleenstaande	XCG 1.138	XCG 1.201	XCG 1.235	XCG 1.229	XCG 1.280	XCG 1.343	XCG 1.393	XCG 1.456	XCG 1.508	XCG 1.547
Armoede (% huishoudens)	25,1%	-	-	31,7%	-	-	-	-	-	-
Headcount Index¹²⁹	25,1							30,4		
Poverty Gap Index¹²⁷	8,9							11,0		
FGT2 Index¹²⁷	4,2							5,6		
Minimummaandloon (40 uur/week)	XCG 1.304	XCG 1.373	XCG 1.412	XCG 1.559	XCG 1.623	XCG 1.666	XCG 1.666	XCG 1.853	XCG 1.954	XCG 2030
Bijstand alleenstaande (per maand)	XCG 342	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352	XCG 352
AOV-basispensioen	XCG 818	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862	XCG 862
Inkomensongelijkheid (GINI-coëfficiënt)	0,415	-	-	0,425	-	-	-	0,460	-	-
Gemiddeld maandinkomen werkenden (bruto)	XCG 3.023	-	-	XCG 2.188*	XCG 2.128*	-	XCG 3.218	-	-	-
Gemiddeld maandinkomen werkzoekenden	XCG 1.384	-	-	-	-	-	-	XCG 1.167	-	-
Gemiddeld maandinkomen inactieven	XCG 1.979	-	-	-	-	-	-	XCG 2.133	-	-
Belangrijkste inkomensbron - Arbeid	50,2%	-	-	46,3%	-	-	-	44,0%	-	-
Belangrijkste inkomensbron - AOV	14,4%	-	-	14,7%	-	-	-	19,0%	-	-

¹²⁹ De Headcount Index, Poverty Gap Index en Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Index zijn belangrijke armoede-indicatoren die vaak worden gebruikt door de Wereldbank en de Verenigde Naties om de mate en diepte van armoede binnen een samenleving te meten. Headcount Index: geeft het percentage huishoudens weer dat onder de armoedegrens leeft. Poverty Gap Index: meet de gemiddelde afstand van de inkomens van arme huishoudens tot de armoedegrens. Dit biedt inzicht in hoe ver deze huishoudens gemiddeld onder de armoedegrens zitten en geeft een completer beeld van de diepte van de armoede dan alleen de Headcount Index. FGT Index: verdiept verder in de armoede en houdt rekening met zowel de omvang als de intensiteit van armoede. De FGT wordt berekend met een parameter α , die bepaalt welk aspect van armoede het meeste gewicht krijgt:

$\alpha = 0$: gelijk aan de Headcount Index (alleen omvang), $\alpha = 1$: gelijk aan de Poverty Gap Index (omvang + diepte), $\alpha = 2$: legt meer nadruk op de ernst van armoede; de armoedekloven worden gekwadeerd, waardoor extreme armoede zwaarder meetelt. Inkomens en inkomensverschillen in Curaçao 2023, CBS Curaçao

Belangrijkste inkomensbron - Pensioen	7,5%	-	-	7,7%	-	-	-	8,0%	-	-
Belangrijkste inkomensbron - Bijstand	3,5%	-	-	4,9%	-	-	-	4,0%	-	-

*Netto maandinkomen.

Bron: EBA, 2023, o.b.v. databestanden van CBS Curaçao, een CBS-rapport tijdens de coronacrisis, Publicatieblad van Curaçao (2012/12, 2014/106, 2016/46, 2018/79), adviezen van de Sociaal Economische Raad (229/2011, 125/2021), Afkondigingsblad Curaçao (2009/135), het rapport Het empoweren en ondersteunen van bijstandsgerechtigden, jaarrekeningen SVB, het CBS-rapport Inkomens en inkomensverdelingen in Curaçao, arbeidskrachtenonderzoek 2017 van het CBS.

De toevoeging van de Headcount-, Poverty Gap- en FGT2-index voor 2023 laat zien dat armoede niet alleen omvangrijker is geworden, maar ook dieper en ongelijker: De Headcount Index steeg naar 30,4%, wat betekent dat bijna één op de drie huishoudens onder de armoedegrens leeft. De Poverty Gap Index (11,0%) duidt erop dat de gemiddelde inkomensafstand tot de armoedegrens groter is geworden. De stijging van de FGT2-index (5,6%) wijst op toenemende inkomensongelijkheid binnen de groep armen zelf. Deze combinatie suggereert structurele armoede, waarbij niet alleen meer mensen arm zijn, maar ook de kloof binnen de armste groep toeneemt. De reeks minimumloonbedragen tot 2025 maakt duidelijk dat het wettelijk minimumloon weliswaar nominaal stijgt, maar niet altijd gelijke tred houdt met de armoedegrens. In 2023 lag het minimumloon slechts beperkt boven de armoedegrens voor alleenstaanden, terwijl nog steeds 21 % van de werkenden minder dan dit minimumloon verdient, wat duidt op nalevingsproblemen en/of precaire arbeidssituaties. De nieuw toegevoegde gegevens over belangrijkste inkomensbron per huishouden tonen een duidelijke verschuiving: Het aandeel huishoudens dat primair afhankelijk is van arbeid daalde van 50,2 % (2011) naar 44,0 % (2023). Tegelijkertijd nam de afhankelijkheid van AOV en pensioenen toe, wat de impact van vergrijzing en de groei van inactieve huishoudens weerspiegelt. Voor het eerst sinds jaren bevat de tabel actuele cijfers (2023) voor werkenden, werkzoekenden en inactieven. Het verschil is groot: Werkenden: XCG 3.218 per maand, Werkzoekenden: ca. XCG 1.167 (sterke spreiding), Inactieven: ca. XCG 2.133. Deze kloof onderstreept de economische kwetsbaarheid van mensen buiten de arbeidsmarkt.

De Gini-coëfficiënt stijgt van 0,415 (in 2011) en 0,425 (in 2017) naar 0,460 in 2023 — een duidelijke toename van de ongelijkheid, waarschijnlijk versterkt door verschillen tussen werkenden en niet-werkenden, en door de ongelijke inkomensverdeling binnen de groep armen. De houdbaarheid van het indexatievoorstel kan slechts worden beoordeeld in samenhang met drie structurele ontwikkelingen: vergrijzing, een kwetsbare arbeidsmarkt en een ongelijk inkomensbeeld. Curaçao vergrijst in hoog tempo; het aandeel 65-plussers neemt de komende decennia fors toe en de beroepsbevolking krimpt onder invloed van emigratie en een beperkte instroom in formeel werk. Dat vergroot het aantal rechthebbenden, verkleint de premiebasis en zet het omslagstelsel verder onder druk^{130,131}. Tegelijkertijd is de werkloosheid hoog geweest in de nasleep van de covidpandemie, is de informele sector omvangrijk en leeft een aanzienlijk deel van de bevolking onder de armoedegrens—factoren die de premie- en belastinggrondslag uithollen^{132,133}. Tegen deze achtergrond is indexatie noodzakelijk om koopkracht te beschermen, maar zij kan zonder flankerend beleid de fondstekorten vergroten.

Indexatie op CPI verhoogt de uitgavenvoet evenredig met het aantal rechthebbenden; bij een snel groeiende 65-pluspopulatie neemt het beslag op het AOV/AWW-fonds daardoor zichtbaar toe. Zonder versterking van de premiebasis (verbreding van de grondslag, hogere premie-inkomensgrens, betere naleving) en uitgavensturing (o.a. pensioenleeftijd) lopen de jaarlijkse tekorten op. Anderzijds voorkomt indexatie dat

¹³⁰ CBS Curaçao, Census 2023 (incl. thema's bevolking, arbeid en inkomen) en Population Projections 2015–2050.

¹³¹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023.

¹³² CBS Curaçao, Census 2023 (incl. thema's bevolking, arbeid en inkomen) en Population Projections 2015–2050.

¹³³ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

gepensioneerden verder achteropraken ten opzichte van prijsstijgingen en ondersteunt zij bestaanszekerheid in lijn met internationale kaders (SDG 1.3; ILO-normen)^{134,135}. De SER acht het daarom wenselijk indexatie te koppelen aan een pakket dat de arbeidsdeelname verhoogt, informele arbeid formaliseert en de migrantenpositie legaliseert, zoals aanbevolen door het EBA en IMF. Naar het oordeel van de SER dient elke vorm van legalisering wel gepaard te gaan met een zorgvuldig gereguleerd screeningsproces, gericht op arbeidsmarktrelevantie en maatschappelijke inpasbaarheid. CPI-indexatie is een noodzakelijke, maar op zichzelf onvoldoende maatregel. Vergrijzing en netto-emigratie vergroten het aantal uitkeringen en verkleinen het aantal premiebetalers; de arbeidsmarkt levert te weinig formele banen en premiedragers; inkomensongelijkheid en armoede blijven hoog. De SER adviseert daarom indexatie expliciet te verankeren binnen een integraal hervormingsprogramma met (i) een gefaseerde verhoging en eventuele koppeling van de AOV-leeftijd aan de levensverwachting, (ii) verbreding van de premiegrondslag en verhoging van de premie-inkomensgrens met gelijktijdige handavingsimpuls, (iii) activerings- en scholingsmaatregelen en legalisering van arbeid om de participatie te vergroten, en (iv) een gerichte verhoging/gerichtheid van de AOV-toelage om armoede onder uitsluitend-AOV-huishoudens te beperken. Alleen in die constellatie draagt indexatie duurzaam bij aan koopkracht, rechtvaardigheid en financiële houdbaarheid.

4.3. Effecten op begroting, premiestromen en intergenerationele solidariteit

De AOV/AWW-fondsen opereren op omslagbasis en zijn daardoor direct gevoelig voor conjunctuur, demografie en beleidskeuzes. De memorie van toelichting laten zien dat automatische prijsindexatie – uitgaande van een gemiddelde inflatie van 1,9% – de jaarlijkse uitgaven van de AOV/AWW-fondsen verhoogt met circa XCG 8,3 miljoen in 2026, oplopend naar circa XCG 48,6 miljoen in 2030, mede door demografische doorwerking. De budgettaire impact van indexatie is reëel maar beheersbaar mits geflankeerd. Deze bedragen betreffen de meeruitgaven als gevolg van indexatie, exclusief andere volumemutaties. Deze raming impliceert de noodzaak van een flankerend pakket dat de inkomstenbasis verbreedt en de inning intensiveert, met name door het terugdringen van non-compliance en het formaliseren van arbeid, alsmede door gefaseerde implementatie en het opzetten van een robuust monitorings- en evaluatiekader bij SVB en de betrokken ministeries. Deze omvangrijke budgettaire impact benadrukt de noodzaak tot aanvullende financieringsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld premieverhogingen of hogere landsbijdragen. Bij hogere inflatie of snellere vergrijzing nemen de meeruitgaven evenredig toe.¹³⁶ Zonder aanvullende inkomsten of uitgavenbeheersing resulteert dit in structurele tekorten en een versnelde afname van de reële dekkingskracht van de (niet-geïndexeerde) landsbijdrage. De financiering van AOV en AWW rust primair op loongebonden premies die door de SVB worden geïnd.

In samenhang met de relatief kleine formele arbeidsmarkt en de omvangrijke informele sector rust de huidige premiestructuur relatief zwaar op de formeel werkenden, aangezien informele werkenden doorgaans niet bijdragen aan de financiering van het stelsel. Dat maakt de premiedynamiek kwetsbaar in een context van vergrijzing en emigratie¹³⁷. Onder CPI-indexatie blijven de toeslagbedragen én de inkomensdrempels in reële termen constanter, terwijl hun bbp-aandeel op middel- en lange termijn in grote lijnen stabiel blijft. Zonder indexatie daalt het bbp-aandeel weliswaar, maar neemt de reële adequaatheid af. De CPI-koppeling combineert budgettaire voorspelbaarheid met koopkrachtbehoud. Volgens de IMF-staf draait de AOV in het baselinepad naar verwachting overschotten op de middel- en lange termijn, waardoor de behoefte aan landsbijdragen afneemt. Dit sluit aan bij de recente trend: 2023 sloot in evenwicht, 2024 met een klein overschot. Voor 2025 wordt, op basis van gerealiseerde gegevens januari–mei, uitgegaan van een stijging van de premie-/bijdrageopbrengsten met 6,8% (circa XCG +9 mln t.o.v. de raming uit 2024). Aan de

¹³⁴ Verenigde Naties, Sustainable Development Goals, doel 1.3 (sociale bescherming) en doel 10 (ongelijkheid verminderen). un.org/sustainabledevelopment.

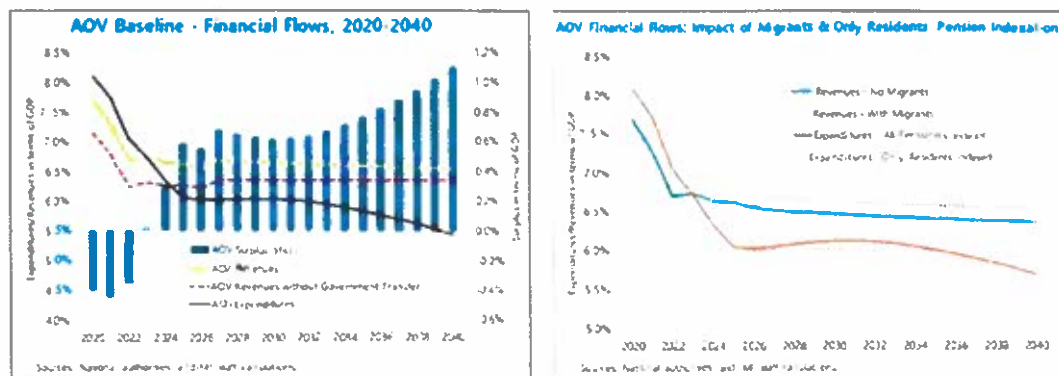
¹³⁵ ILO, Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 102) en Recommendation 202: Social Protection Floors (periodieke aanpassing en adequaatheid). ilo.org.

¹³⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023, Deelrapport 3 - Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹³⁷ Ibid.

uitgavenkant veronderstelt de IMF-staf dat de indexatie voor ingezetenen vanaf 2026 wordt hervat en jaarlijks met CPI doorloopt. De SER kan zich in deze projecties verenigen.

Figuur 4: AOV-baselineprojecties en effecten van migratie en indexatie op financiële stromen, 2020–2040.



Bron: IMF, Kingdom of the Netherlands – Curaçao: Staff Concluding Statement of the 2025 Article IV Mission.

CPI-indexatie alleen voor ingezetenen.

Volgens de IMF-staf wordt de AOV-indexatie vanaf 2026 hervat en gekoppeld aan inflatie (CPI), wat neerkomt op jaarlijkse stijgingen van gemiddeld 2,2% in de periode 2026–2030. Een vergelijkbare aanpassing (2,5%) volgt indien uitkeringen zouden meestijgen met de reële BBP-groei conform de huidige wettelijke koppeling. In lijn met het streven om uitkeringen te differentiëren naar ingezetenschap wordt de indexatie alleen toegepast op ingezetenen. De fiscale impact van deze differentiatie is beperkt, aangezien circa 17% van de totale AOV-uitgaven naar niet-ingezetenen gaat. De besparingswerking van uitsluitend resident-indexatie accumuleert door de tijd: circa XCG 2 mln in 2026, oplopend naar XCG 9 mln in 2030 (0,1% van het bbp). In combinatie met de formalisering van ongedocumenteerde werkenden resulteert dit in hogere toekomstige overschotten van de AOV van 0,2% bbp op korte termijn en 0,5% bbp richting 2040. Naarmate het AOV-saldo verbetert, kan de huidige landsbijdrage van XCG 25 mln (0,4% bbp in 2025) in de komende jaren (deels) overbodig worden. De SER acht het noodzakelijk de koopkracht van ouderen en nabestaanden te borgen én de lasten evenwichtig te verdelen tussen cohorten. Dit vereist een samenhangend beleidsaanpak dat langs vier sporen wordt ontwikkeld¹³⁸.

Een gefaseerde verhoging van de AOV-gerechtigde leeftijd – richting 67 jaar en vervolgens gekoppeld aan de levensverwachting – kan volgens het EBA de volumegroei van uitkeringsgerechtigden substantieel beperken en het arbeidsaanbod vergroten. In doorrekeningen van het EBA¹³⁹ levert dit tegen 2030 een structurele besparing op van een orde van grootte boven de XCG 100 miljoen, afhankelijk van het gekozen tempo en de implementatie. In dit kader wordt in de EBA-deelrapporten eveneens gesuggereerd om de draagkracht te vergroten door verbreding van de premiegrondslag – onder meer via verhoging van de premie-inkomensgrens, versterkte naleving en formalisering van arbeid en ter bevordering van een evenwichtige lastenverdeling, een inkomensafhankelijke bijdrage te overwegen van gepensioneerden met hogere aanvullende inkomens. Door periodieke herijking of indexatie van de landsbijdrage zou reële uitholling kunnen worden voorkomen. Daarnaast zou de inzet van AWW-reserves als tijdelijke buffer onder strikte wettelijke voorwaarden – mits tijdsbegransd en zorgvuldig gereguleerd – ruimte om schommelingen in de financiering op te vangen, zonder de kernfunctie van de nabestaandenvoorziening te ondermijnen.

De SER ziet nadrukkelijk geen draagvlak voor de invoering van een inkomensafhankelijke bijdrage van reeds gepensioneerden met hogere aanvullende inkomens. Hoewel deze optie in de deelrapporten wordt aangereikt als een zogenoemde fair-share-verdeling, is de SER van oordeel dat dit juridisch precair,

¹³⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 3 - Financiële effecten, maart 2023, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹³⁹ Ibid

maatschappelijk onrechtvaardig en bestuurlijk riskant is. Een dergelijke maatregel zou in essentie neerkomen op een vorm van ex-post herverdeling die indruist tegen het rechtszekerheidsbeginsel en het principe van verworven rechten. Personen die decennialang hebben gespaard en bijgedragen aan hun oudedagsvoorziening worden daarmee achteraf geconfronteerd met een inperking van hun verwachte levensstandaard – enkel op grond van hun spaarzin of aanvullende inkomenspositie. Het achteraf belasten van opgebouwde rechten ondermijnt het rechtszekerheidsbeginsel en tast het vertrouwen in het pensioen- en socialezekerheidsstelsel aan. Wie heeft gespaard, gedaan wat het systeem verlangde, en daarop levensbeslissingen baseerde, mag niet met terugwerkende kracht worden 'gestraft' op grond van vermeende overbodigheid. De SER verwerpt deze benadering dan ook principieel. De SER is van oordeel dat financiële draagkracht niet gelijkgesteld kan worden met overbodigheid. Het beginsel van solidariteit mag geen dekmantel vormen voor het bestraffen van degenen die prudent en verantwoordelijk hebben gehandeld. Wie zijn leven lang heeft bijgedragen én gezorgd voor aanvullende voorzieningen, mag niet worden geconfronteerd met herverdeling die enkel stoelt op het feit dat men 'meer heeft': ook hogere aanvullende pensioenen zijn doorgaans opgebouwd met offers, planning en opoffering, en kunnen gepaard gaan met verplichtingen of zorglasten. Daarom verwerpt de SER deze optie als onevenwichtig, demotiverend en potentieel ondermijnend voor het draagvlak onder huidige én toekomstige generaties werkenden.

Tot slot vraagt ook de stelselarchitectuur om versterking. Versnelling van de tweede-pijleropbouw en een gerichtere inzet van de AOV-toelage – specifiek voor huishoudens die uitsluitend op de AOV zijn aangewezen – kunnen het armoederisico verkleinen en de druk verminderen om de eerste-pijleruitkering zelfstandig op te tillen tot het sociaaleconomisch minimum. Vanuit bestaanszekerheid is automatische CPI-indexatie verdedigbaar en in lijn met internationale normen. Tegelijk maakt de huidige kaspositie van de fondsen duidelijk dat indexatie niet als solitaire maatregel kan worden ingevoerd. De SER adviseert daarom een geïntegreerde invoering, vergezeld van: (a) een wettelijk vastgelegd, gefaseerd pad voor leeftijdsverhoging en een evaluatiemoment om de koppeling aan levensverwachting te activeren; (b) verbreding van de premiegrondslag (hogere cap, betere handhaving, formalisering arbeid, bijdrage hogere pensioenen); (c) herijking/indexatie van de landsbijdrage en – desgewenst – tijdelijk, wettelijk begrensd bufferen via de AWW-reserve; en (d) versnelling van tweede-pijleropbouw en gerichte AOV-toeslag. Alleen met deze verdelingsmix wordt de intergenerationale solidariteit geloofwaardig in stand gehouden en blijft het stelsel financieel houdbaar. Tabel 12 biedt een geïntegreerd overzicht van de meerjarige kasstromen die gepaard gaan met diverse hervormingsopties binnen de sociale zekerheid op Curaçao, uitgesplitst naar uitgaven, inkomsten en implicaties voor werkgeverslasten en premieheffing. De bedragen zijn geraamd voor de jaren 2030 en 2050 en uitgedrukt in constante 2023-prijzen. De tabel maakt onderscheid tussen directe budgettaire effecten en structurele bijdragen aan premie-inkomsten of premie-equivalenten (d.w.z. de waarde van maatregelen die bijdragen aan de houdbaarheid van het stelsel zonder directe kasstroom).

Hier valt een breed scala aan beleidsopties op. Het verhogen van de pensioenleeftijd reduceert de uitgaven sterk (–90 mln) en genereert extra premie-inkomsten (+34 mln) in 2030, wat leidt tot een netto houdbaarheidsbevorderend effect, maar dit is sociaal en politiek controversieel. Kostendekkende premieheffing levert substantiële meeropbrengsten op, namelijk +158 mln in 2030 en oplopend tot +181 mln in 2050, waarmee een grote mismatch tussen premie-inkomsten en uitgaven in het huidige stelsel zichtbaar wordt. Een verhoging van de premiegrens, gecombineerd met de invoering van een heffing van 8% boven XCG 100.000, genereert naar schatting een additionele opbrengst van circa XCG 22 miljoen in 2050. Een verhoging van de omzetbelasting met 1% ten behoeve van de AOV biedt alternatieve financiering via de consumptiezijde (+89 mln in 2030), maar kan regressief uitwerken. De invoering van een premieplicht voor 65-plussers resulteert naar verwachting in te verwaarlozen additionele opbrengsten van +1 mln in 2030 en +1 mln in 2050. Andere opties, zoals verhoging van toelagen zorgen voor extra kosten van 19 mln in 2023 op en lopen af tot 17 mln in 2050. Additionele kortingen voor niet-ingezetenen leveren een besparing van 13 mln op in 2023, oplopend tot 14 mln in 2050. De tabel laat zien dat vooral maatregelen aan de AOV-kant significante budgettaire ruimte kunnen creëren, met name via premieverhoging en pensioenleeftijdsaanpassing. Bijstandsverhoging is budgettair zwaar, en moet dus gecompenseerd worden via activeringsbeleid of inkomstenmaatregelen. Combinatiepakketten met een evenwichtige inkomens- en uitgavenkant bieden het meest robuuste perspectief op houdbaarheid.

Tabel 12. Samenvatting financiële effecten van hervormingen sociale zekerheid (XCG mln, prijzen 2023)

Categorie	Maatregel	2030		2050		2030			2050		
		Uitgaven	Inkomsten	Uitgaven	Inkomsten	Directe kosten werk-gevers	Premies	Premie-equiva-lent	Directe kosten werk-gevers	Premies	Premie-equiva-lent
AOV	Pensioenleeftijd omhoog	-90	+34	-111	+54	+10	-	-	+14	-	-
AOV	Vervroegd pensioen ruil korting	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AOV	Heffing omzetbelasting 1%	-	+89	-	+104	-	-	-	-	-	-
AOV	Premiegrens omhoog	-	+14	-	+13	-	+9	-	-	+8	-
AOV	Kostendeekkende premie	-	+158	-	+181	-	+95	-	-	+109	+4,3%
AOV	Premie > XCG 100.000 (8%)	-	+10	-	+9	-	+6	+0,002 %	-	+5	+0,002%
AOV	Premie 65-plussers (6%)	-	+1	-	+1	-	-	-	-	-	-
AOV	Toelage omhoog (XCG 250)	+19	-	+17	-	-	-	-	-	-	-
AOV	Korting niet-ingezetenen	-13	-	-14	-	-	-	-	-	-	-

Bron: EBA Deelrapport 3 (2023).

4.4. Indirecte lastenverschuivingen en beleidsspanning met andere sociale domeinen (gevolgen overheid)

De keuze om AOV- en AWW-uitkeringen jaarlijks te indexeren aan de consumentenprijsindex (CPI) heeft effecten die verder reiken dan de sociale fondsen zelf. Indexatie versterkt de koopkracht en bestaanszekerheid van ouderen en nabestaanden, maar kan – bij ongewijzigde financiering – indirecte lastenverschuivingen veroorzaken en spanningen oproepen in samenhangende beleidsdomeinen zoals bijstand, arbeidsmarkt, gezondheidszorg en fiscaliteit. Een integrale benadering is daarom noodzakelijk om welvaartsdoelen, houdbaarheid en prikkelwerking in evenwicht te houden. Door de reële waarde van ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen te borgen, neemt de druk op de algemene bijstand onder ouderen af. Dit ontlast de algemene middelen en helpt armoede onder alleenstaande ouderen terug te dringen. Tegelijk kan de relatieve afstand tussen bijstandsuitkeringen en AOV kleiner worden wanneer de bijstand achterblijft. (sinds 2012 niet geïndexeerd) Om de arbeidsinzet te blijven stimuleren en armoedevaleffecten te vermijden, is het wenselijk dat herijking en (gedeeltelijke) indexatie van het minimumloon en de bijstand worden afgestemd op de AOV/AWW-indexatie, met bijzondere aandacht voor alleenstaande ouders en jongeren, groepen waarin armoederisico's doorgaans het hoogst zijn¹⁴⁰. Een structurele indexatie van AOV en AWW moet worden ingepast in het activeringsdoel dat in het Landspakket is vastgelegd. Hogere

¹⁴⁰ Ministerie van Financiën, Begroting 2025 – Memorie van Toelichting en Uitvoeringsagenda Landspakket Curaçao, maart 2025.

uitkeringsbedragen kunnen de prikkel tot formele arbeid en aanvullend pensioenopbouw niet ondergraven. Naarmate de AOV-leeftijd stapsgewijs stijgt, vergt dit flankerend beleid om duurzame inzetbaarheid te borgen: scholing, preventief gezondheidsbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en effectieve arbeidsbemiddeling. Daarmee worden verdringingseffecten – vervanging van oudere werknemers door jongeren of informele krachten – beperkt, en blijft doorstroom mogelijk. In samenhang hiermee dienen naleving en handhaving te worden versterkt, zodat de premiedruk niet wordt afgewenteld op een krimpende formele arbeidsmarkt^{141, 142, 143}. Indexatie vergroot het premieplichtige inkomen van ouderen en kan de premieopbrengst voor de basisverzekering ziektekosten (BVZ) en de Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten (AVBZ) verhogen. Tegelijkertijd stijgt de zorgvraag door vergrijzing. Een integrale analyse van de totale premiedruk is daarom geboden om cumulatieve effecten voor huishoudens te voorkomen.

De SER acht het wenselijk om – naast prijsindexatie – gerichte maatregelen te treffen die de toegankelijkheid en betaalbaarheid van eerstelijnszorg en langdurige zorg voor lage-inkomensouderen waarborgen, bijvoorbeeld via inkomensafhankelijke eigen bijdragen of gerichte compensatie. Indien (tijdelijk) wordt gekozen voor financiering via een verhoging van de omzetbelasting (btw), wijst de SER op de inherente regressieve impact hiervan: lagere inkomens besteden een groter deel van hun inkomen aan consumptie, en worden daardoor relatief zwaarder getroffen. Het IMF erkent dat de omzetbelasting op Curaçao efficiënt te innen is, maar wijst eveneens op het risico dat btw-verhogingen de koopkracht van kwetsbare huishoudens onder druk zetten, tenzij deze worden gecombineerd met adequate mitigerende maatregelen. (bijv. via een hogere AOV-toeslag voor uitsluitend-AOV-huishoudens en/of via gerichte bijstand), zodat het netto-effect op de laagste inkomensgroepen neutraal of positief is. Tegelijkertijd beveelt het IMF aan om toeristenbelastingen te verhogen als alternatieve of aanvullende bron van structurele inkomsten. Gezien de sterke groei van het toerisme in de afgelopen jaren en de relatief beperkte verstoring van de binnenlandse economie, acht de SER dit in beginsel een kansrijke route om het belastingdragend vermogen van tijdelijke bezoekers aan te wenden voor de financiering van publieke voorzieningen, waaronder AOV-uitgaven en zorg.

Toch waarschuwt de SER voor overschatting van het opbrengstpotentieel en onderschatting van uitvoeringscomplexiteit. De heffingsstructuren rondom toeristenbelastingen zijn in Curaçao versnipperd (o.a. per verblijfsvorm of accommodatiecategorie), met beperkte dekking van alternatieve verblijfsvormen zoals short-stay verhuur (Airbnb). Daarnaast kent de toeristische sector een zekere prijsgevoeligheid: structurele lastenverzwaring kan – afhankelijk van timing, bestemmingstype en concurrentiepositie in de regio – op termijn nadelig uitwerken op de vraag, met afwenteling op arbeidsplaatsen in de toeristische dienstensector. Daarnaast verdient verbreding van de premie- en belastinggrondslag (o.a. betere naleving, formalisering van arbeid, gerichte migratie en remigratie van diaspora, geringe verhoogde premie-inkomensgrens) de voorkeur boven generieke tariefsverhogingen^{144, 145, 146}. Zonder structurele tegenmaatregelen wordt de landsbijdrage (nominaal gemaximeerd en sinds 2013 niet-geïndexeerd) in reële termen uitgehold en ontstaat verdringing binnen de begroting. Dit beperkt de investeringsruimte voor onderwijs, zorg en infrastructuur en verhoogt de kwetsbaarheid van het begrotingsbeleid in een conjunctureel volatiele omgeving. Een samenhangend pakket aan maatregelen – leeftijdsverhoging, verbreding van de premiegrondslag, gerichte toeslagen en herijking van de landsbijdrage – is noodzakelijk om de budgettaire schok te absorberen en intergenerationele rechtvaardigheid te borgen^{147, 148}. De koppeling aan de CPI biedt stabiliteit en voorkomt ad-hoc

¹⁴¹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023, Deelrapport 3 - Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁴² IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025)

¹⁴³ SER-verkenning, De toekomst van de AOV op Curaçao: een vergelijking tussen verschillende migratiescenario's, maart 2020.

¹⁴⁴ Ministerie van Financien, Begroting 2025 – Memorie van Toelichting en Uitvoeringsagenda Landspakket Curaçao, maart 2025.

¹⁴⁵ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

¹⁴⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023, Deelrapport 3 - Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁴⁷ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

¹⁴⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 2 - Contouren nieuw stelsel, maart 2023, Deelrapport 3 - Financiële effecten, maart 2023 en Deelrapport 4 - Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

koopkrachtverlies wanneer reële groei uitblijft. Niettemin kan de inflatie die ouderen ervaren hoger uitvallen dan de algemene CPI (bijvoorbeeld door relatief hoge uitgaven aan zorg en energie).

In de Verenigde Staten is er een experimentele consumentenprijsindex ontwikkeld voor personen van 62 jaar en ouder ("CPI-E"), waaruit blijkt dat deze stijgt wat sneller dan de algemene CPI-indexen (zoals CPI-W), vooral door grotere uitgaven aan zorg en huisvesting¹⁴⁹. Ouderen besteden gemiddeld relatief meer aan gezondheidszorg, huisvesting en nutsvoorzieningen, en relatief minder aan zaken zoals vervoer, onderwijs, recreatie. Deze verschuiving in de uitgavenmand maakt dat algemene CPI-gewichten niet volledig representatief zijn voor hun kostenstructuur¹⁵⁰. In veel OECD landen zijn ouderen met langdurige zorgbehoefte een groot deel van hun inkomen kwijt aan zorg, zelfs met publieke voorzieningen. Ook blijkt dat zorgkosten vaak sneller stijgen dan algemene kosten van levensonderhoud¹⁵¹.

Het verdient daarom aanbeveling de indexatiemethodiek periodiek te evalueren en – indien nodig – aan te vullen met gerichte instrumenten (zoals een inkomensafhankelijke toeslag of een beperkte correctiefactor voor specifieke kostenposten) om de doelmatigheid van bestede middelen te vergroten zonder de eerste pijler uit te breiden tot een welvaartsvast pensioen¹⁵². Zo wordt een evenwicht bereikt tussen fiscale beheersbaarheid, juridische duidelijkheid, en sociaal-maatschappelijke doelmatigheid van de indexatiesystematiek. Inflatie-indexatie van AOV en AWW is een noodzakelijke stap om de maatschappelijke functie van de eerste pijler te herstellen. De maatregel brengt echter indirecte lastenverschuivingen en beleidsspanningen met zich mee die – zonder aanvullende hervormingen – de houdbaarheid van het stelsel en de investeringscapaciteit van de overheid aantasten. De SER adviseert daarom de indexatie te verankeren binnen een breder sociaal-fiscaal pakket dat (i) de bijstand en het minimumloon in samenhang herijkt, (ii) de premie- en belastinggrondslag verbreedt bij gelijktijdige versterking van naleving en formalisering, (iii) inzet op activering en duurzame inzetbaarheid rond een gefaseerde verhoging van de AOV-leeftijd, en (iv) de zorgpremie- en eigen-bijdragen druk monitort in relatie tot de inkomenspositie van ouderen. Zo blijft het solidariteitsbeginsel in balans en wordt de sociale zekerheid toekomstbestendig ingericht.

De SER acht het ook wenselijk om – in lijn met internationale ontwikkelingen – te verkennen of flexibilisering van de AOV-leeftijd mogelijk is in het licht van demografische verschillen en levensloopdiversiteit. Een systeem waarin mensen binnen een bepaalde bandbreedte zelf kunnen kiezen om eerder of later met pensioen te gaan, afhankelijk van hun persoonlijke situatie en voorkeuren, draagt bij aan maatwerk, autonomie en differentiatie naar levensloop. Een dergelijke keuzevrijheid dient wel gepaard te gaan met duidelijke financiële prikkels: vervroegde uittrekking zou leiden tot een lagere maandelijkse uitkering, terwijl latere opname recht kan geven op een hogere uitkering. Dit bevordert niet alleen eigen regie, maar kan ook bijdragen aan de houdbaarheid van het stelsel, mits actuariële neutraliteit wordt gewaarborgd. De SER adviseert om deze optie zorgvuldig door te rekenen en juridisch-financieel te verkennen.

¹⁴⁹ <https://www.bls.gov/cpi/research-series/r-cpi-e-home.htm>.

¹⁵⁰ <https://www.soa.org/491f93/globalassets/assets/files/resources/research-report/2023/inflation-essay-guterman.pdf>.

¹⁵¹ https://www.oecd.org/en/publications/is-care-affordable-for-older-people_450ea778-en.html.

¹⁵² Ibid.

5. Uitvoerbaarheid, juridische consistentie en institutionele vereisten

5.1 Operationele haalbaarheid en uitvoeringslast voor SVB

De SVB voert de AOV- en AWW-regelingen uit. Volgens het Jaarverslag 2024 is de afgelopen periode geïnvesteerd in digitalisering en procesoptimalisatie (nieuw uitkeringsadministratiesysteem, selfservice-portalen). Niettemin blijft de capaciteit voor premiesignalering, invordering en controle beperkt. De Belastingdienst verwerkt aangiften en legt premies op; de formele invordering berust bij de Landsontvanger, die ontvangsten doorstort aan de SVB¹⁵³. Het initiatief om uitkeringen jaarlijks te indexeren op basis van de CPI herstelt een praktisch toepasbare systematiek en vervangt de thans in de wet verankerde, in de praktijk onuitvoerbare koppeling aan reële economische groei (maand augustus t.o.v. voorgaand jaar)¹⁵⁴. De CPI van CBS is tijdig en eenduidig beschikbaar, wat het mogelijk maakt om de jaarlijkse aanpassing van uitkeringsbedragen en premiegrenzen te baseren op één objectieve statistische maatstaf¹⁵⁵. Operationeel vergt dit met name een adequate parametrisering binnen de systemen van de SVB, zodat per 1 januari automatisch de uitkeringsbedragen en eventuele gerelateerde toeslagen worden geactualiseerd. Daarnaast zijn ketenaanpassingen noodzakelijk in de aangifte- en invorderingsprocessen, voor zover deze betrekking hebben op de premie-inkomensgrens en mits wettelijk voorzien. Tot slot is het van belang dat de nieuwe bedragen tijdig en op consistente wijze worden gecommuniceerd aan alle pensioengerechtigden, zowel ingezetenen als niet-ingezetenen. De kernprocessen kennen nog deels analoge stappen (aanvragen per post/e-mail/fysiek, steekproefcontroles, halfjaarlijkse attestatie de vita voor niet-ingezetenen). Bestandskoppeling met andere overheidsregistraties is ontoereikend; eerdere rechtmatigheidsbevindingen signaleren bestandsvervuiling en achterlopende mutaties. De invoering van een jaarlijkse CPI-ronde is op zichzelf geen complex nieuw proces, maar veroorzaakt wel piekbelasting (beschikkingen, klantvragen, bezwaar/beroep wanneer het percentage wordt betwist). In aanpalende domeinen (bijstand) leiden onduidelijke procesontwerpen en beperkte digitalisering tot lange doorlooptijden; de achterliggende capaciteits- en IT-knelpunten zijn vergelijkbaar^{156,157}.

Randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid.

Gegeven de huidige digitaliseringsgraad acht de SER de invoering van CPI-indexatie operationeel haalbaar, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Cruciaal daarbij is de waarborging van datakwaliteit en interoperabiliteit binnen en tussen betrokken ketenpartners. Dit impliceert onder meer een versnelde bestandenopschoning en de implementatie van verplichte digitale koppelingen met de burgerlijke stand, het bevolkingsregister en de Belastingdienst, zodat overlijdens- en migratiemutaties automatisch kunnen worden verwerkt. Tevens dient periodiek te worden gerapporteerd over de kwaliteit van de onderliggende data. Daarnaast vergt een succesvolle invoering gerichte IT-aanpassingen, waaronder tijdige parametrisering van het CPI-percentage in de relevante systemen, het uitvoeren van integrale ketentesten op uitkeringsbedragen, toeslagen en premie-inkomensgrenzen, alsmede de ontwikkeling van fallback-scenario's en een uitgewerkt cut-over-plan richting de jaarlijkse implementatiedatum van 1 januari. Ook op het vlak van capaciteit en procesinrichting zijn tijdelijke maatregelen noodzakelijk. Tijdens de jaarlijkse indexatiepiek zal extra formatieve inzet vereist zijn, aangevuld met gerichte training van personeel op het gebied van besluitvorming, bezwaarafhandeling en datagebruik. Tegelijkertijd is standaardisering van communicatie richting belanghebbenden gewenst, bijvoorbeeld via FAQ's en gestandaardiseerde beschikkingensjablonen.

Tot slot vraagt de systematiek om een robuuste juridische borging en duidelijke governance. Dit omvat onder meer een heldere delegatiegrondslag voor de jaarlijkse vaststelling van het CPI-percentage bij landsbesluit en de vastlegging van harde termijnen (bijvoorbeeld uiterlijk november voor implementatie per 1 januari. In de praktijk is echter niet altijd duidelijk in hoeverre de index een volledige dekking van prijscomponenten (zoals bepaalde diensten) waarborgt. Dit hangt mede samen met het feit dat budgetonderzoeken niet conform de vijfjaarlijkse voorschriften plaatsvinden en dat periodieke actualisaties en verfijningen van de

¹⁵³ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

¹⁵⁴ Landsverordening algemene ouderdomsverzekering (AOV), art. 7 lid 2).

¹⁵⁵ CBS Curaçao, consumentenprijsindex.

¹⁵⁶ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁵⁷ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

indexmethodiek niet structureel en systematisch worden uitgevoerd. Daarmee wordt voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de berekeningsgrondslag of de tijdigheid van actualisaties. Eveneens dienen proportionele regels voor correctie of terugvordering te worden opgenomen voor het geval indexaties achteraf onjuist blijken te zijn. Met deze waarborgen zijn de IT-aanpassingen beheersbaar en blijft de uitvoeringslast overzienbaar. De SER adviseert om hiervoor een gezamenlijk projectteam (SVB–Landsontvanger–Belastingdienst–SOAW–Financiën–CBS) in te richten met een duidelijk mandaat, planning en testkalender, aangevuld met een evaluatie na het eerste uitvoeringsjaar (gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid en klantimpact), inclusief een verbeteragenda.

5.2 Afwegingen m.b.t. wetgevingstechniek, bestuurlijke uitvoerbaarheid en toezicht

De keuze om de jaarlijkse indexatie via een landsbesluit houdende algemene maatregelen (LBHAM) te regelen biedt bestuurlijke flexibiliteit, maar vergroot het risico op jaarlijkse politieke wegingen en daarmee op vertraging of afstel. De SER acht het daarom aangewezen om de verplichting tot indexeren ondubbelzinnig in de landsverordeningen AOV en AWW vast te leggen, met een duidelijke koppelingsformule naar de CPI van CBS Curaçao (bijvoorbeeld referentiemaand augustus) en met een procedurele jaarkalender die tijdige bekendmaking waarborgt. Een tijdelijke afwijking of opschorting zou uitsluitend mogelijk moeten zijn bij uitzonderlijke macro-economische omstandigheden, voor een begrensde periode, onder een zware motiveringsplicht en met zwaarwegende parlementaire steun (bijv. tweederdemeerderheid), zodat rechtszekerheid en begrotingsdiscipline in evenwicht blijven. De voorgestelde techniek—indexatie vaststellen bij LBHAM per 1 januari—sluit aan bij de historische uitvoeringspraktijk, mits de berekeningsmethode in de wet zelf is verankerd (nieuw bedrag = oud bedrag $\times$ CPI(t)/CPI(t-1)) en de delegatie niet verder reikt dan de jaarlijkse vaststelling van het percentage. Daarmee blijft de normstelling wettelijk en wordt het LBHAM daadwerkelijk een uitvoeringsbesluit in plaats van beleidsdiscretionaire ruimte. Tevens verdient het aanbeveling om een evaluatiebepaling op te nemen (bijv. na twee uitvoeringsjaren) met rapportage aan Staten over doelmatigheid, rechtmatigheid en doelbereik, en de mogelijkheid tot technisch-juridische bijstelling zonder de indexatieverplichting zelf te ondergraven.

Wetssystematisch vergt de wijziging coherente aanpassing van verwante regelgeving (o.a. het landsbesluit AOV/AWW-premies, de Landsverordening op de loonbelasting en relevante toeslagenregelingen), om tegenstrijdige bepalingen over referentieperioden, bedragen of afrondingen te voorkomen. Waar de wetgeving onderscheid maakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen (bijv. een lager uitkeringsniveau), heeft dit een expliciete gelijkheidstoets en motivering in het licht van doel en systematiek van de regeling; de memorie van toelichting dient deze proportionaliteitsafweging helder weer te geven¹⁵⁸. Bestuurlijk sluit de uitvoerbaarheid aan de benodigde IT-parametrisering en keteninrichting zijn beheersbaar, maar slagen alleen bij voldoende datakwaliteit, interoperabiliteit en tijdige communicatie richting uitkeringsgerechtigden (inclusief niet-ingezetenen). De toelichting bij het voorstel zou dit expliciet moeten borgen via een uitvoeringsagenda met mijlpalen voor digitalisering, gegevensuitwisseling (burgerlijke stand, Belastingdienst), capaciteit en training¹⁵⁹. Tevens verdient de beleidscoherentie aandacht: het isoleren van AOV/AWW-indexatie kan tot inkomens- en beleidsspanning leiden wanneer bijstand en andere sociale uitkeringen niet synchroon moderniseren; in het landspakket is reeds vastgelegd dat hervormingen zoveel mogelijk in samenhang moeten worden uitgewerkt. Een breder wetgevingsspoor dat de indexatie van AOV/AWW koppelt aan aanpalende regelingen vergroot uitvoeringszekerheid en vermindert transactiekosten bij SVB en ketenpartners.

Het toezichtskader heeft gelijktijdige versterking. Rechtmatigheidsbevindingen uit eerdere jaren laten zien dat risico-gestuurde selectie, gegevenskoppeling en tijdige mutatieverwerking (overlijden, emigratie) verbetering vergen¹⁶⁰. De SER adviseert om wettelijk te verankeren dat de SVB jaarlijks rapporteert over de uitvoering van indexatie (inclusief foutcorrecties en terugvorderingen), en om de Algemene Rekenkamer Curaçao periodiek en systematisch te laten oordelen over fondsbalansen, indexatiebesluiten en

¹⁵⁸ Landsverordening algemene ouderdomsverzekering (AOV), art. 7 (huidige indexatiekader) en voorgestelde wijziging t.b.v. CPI-koppeling; idem Landsverordening AWW, art. 11.

¹⁵⁹ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁶⁰ Ibid.

ketenbeheersing, met openbaarheid van bevindingen richting Staten¹⁶¹. Voor rechtsbescherming verdient de memorie van toelichting explicitering dat de bestaande bezwaar- en beroepsroutes (ALL/LAR) onverkort van toepassing zijn op met de indexatie samenhangende besluiten, inclusief termijnen en bevoegdheden; dit bevordert voorspelbaarheid voor rechthebbenden en uniformiteit in de bestuursrechtelijke toetsing¹⁶². Een wettelijk genormeerde indexatiesystematiek met een strakke koppelingsformule, beperkte en zwaar gemotiveerde afwijkmogelijkheid, coherente wetstechnische doorwerking en een aangescherpt toezicht- en verantwoordingstraject, levert de nodige rechtszekerheid en uitvoerbaarheid op. De SER adviseert om deze waarborgen integraal op te nemen in het wetsvoorstel en de toelichting, in samenhang met de uitvoeringsagenda en de beleidscoherentie.

5.3 Randvoorwaarden voor invoering en mitigatie van risico's

De overgang naar CPI-gerelateerde indexatie van AOV- en AWW-uitkeringen is vanuit het perspectief van bestaanszekerheid wenselijk, maar introduceert financiële, organisatorische en bestuurlijke risico's. Een verantwoorde invoering vergt een sluitend financieringskader, aantoonbare uitvoeringscapaciteit en een helder normatief kader waarin verantwoordelijkheden, termijnen en toetsingscriteria zijn vastgelegd. Zoals ook in § 5.1 en § 5.2 benoemd en door het EBA onderstreept, is pas sprake van een houdbare implementatie wanneer deze randvoorwaarden gelijktijdig worden geborgd¹⁶³. Indexatie vraagt om structurele dekking en – gedurende de transitie – om tijdelijke buffers. Op korte termijn kan een aanvullende landsbijdrage noodzakelijk zijn om de hogere uitgaven te accommoderen totdat structurele maatregelen effect sorteren. Op middellange termijn ligt verbreding van de premiebasis voor de hand: versterkte formalisering en handhaving, betere aansluiting van zelfstandigen en hogere inkomens boven de huidige premiegrens, en het reduceren van lekken in de inning. Indien premies ontoereikend blijven, is medefinanciering vanuit de algemene middelen aangewezen binnen een evenwichtige fiscale mix (waaronder de in het landspakket voorziene btw-invoering, modernisering van vastgoedheffingen en toeristenheffingen), opdat begrotingsdiscipline behouden blijft. Daarnaast is het zinvol de druk op de eerste pijler te beperken via versterking van de tweede pijler en een prudent pad voor verhoging van de AOV-gerechtigde leeftijd, bij voorkeur met een actuair neutrale mogelijkheid tot vervroegen; dergelijke hervormingen bevorderen arbeidsparticipatie op latere leeftijd en intergenerationele rechtvaardigheid. Deze hervormingen dienen gepaard te gaan met versterking van compliance, transparantie en uitvoeringscapaciteit, alsook met hervormingen die het belastingstelsel eenvoudiger, rechtvaardiger en economisch minder verstorend maken. Daarbij verdient het aanbeveling om niet alleen te focussen op gegevensuitwisseling, digitalisering en doelmatigheid van fiscale vrijstellingen. Tot slot verdient het aanbeveling een reservefonds te vormen waaruit uitzonderlijke inflatie- of conjunctuurschokken kunnen worden opgevangen; de huidige bepaling over meerjarige premievaststelling dient hiervoor te worden geactualiseerd, zodat reserveringsdoelen expliciet aansluiten bij de door indexatie hogere uitgaven¹⁶⁴.

Succesvolle uitvoering staat of valt met datakwaliteit en interoperabiliteit. Een geïntegreerd, actueel registratiesysteem dat SVB-, Belastingdienst- en burgerlijke-standgegevens automatisch koppelt (inclusief overlijdens- en migratiemutaties) en risicogebaseerde fraudepreventie ondersteunt, is randvoorwaardelijk. De SVB en de Landsontvanger moeten aantoonbaar beschikken over voldoende menskracht en expertise om jaarlijkse indexatie correct te parametriseren, beschikkingen af te handelen en rechtmatigheidstoetsen uit te voeren; opleiding, procesherziening en geautomatiseerde controles zijn hierbij onmisbaar. Bestuurlijke coördinatie is vereist om spanningen met aanpalend sociaal beleid te voorkomen; indexatie in de eerste pijler dient in de pas te lopen met bijstand, minimumloon en relevante toeslagen, conform de samenhang die in het landspakket is afgesproken. Een strikte jaarkalender (CPI-vaststelling, bekendmaking, ketentests en cut-over per 1 januari) en duidelijke mandatering voor ketenbesluiten verminderen uitvoeringsrisico's en verhogen voorspelbaarheid^{165, 166}. Transparantie over het indexatiepercentage, de financieringswijze en het

¹⁶¹ Algemene Rekenkamer Curaçao: wettelijke taak en periodieke rapportages over doelmatigheid/rechtmatigheid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

¹⁶⁶ SVB Curaçao, Jaarverslag 2024, juni 2025.

tijdspad voor eventuele leeftijdsverhoging is essentieel voor verwachtingsmanagement en draagvlak. Voor leeftijdscohorten die kort voor pensionering staan, verdient een overgangsregime (bijv. geleidelijke leeftijdsopbouw of vrijwaringsmarge) overweging, zodat abrupte inkomenseffecten worden vermeden¹⁶⁷. De voornaamste risico's zijn budgettair (onvoldoende dekking bij stijgende uitgaven), administratief (fouten of fraude door gebrekkige registratie), macro-economisch (hogere loonkosten en druk op competitiviteit) en politiek (draagvlakverlies bij scheve lastenverdeling). Mitigatie vereist gefaseerde premiebesluiten, zo nodig in combinatie met lastenverlichting elders (bijvoorbeeld verschuiving van werkgeverslasten binnen het sociale domein), en continue monitoring van inflatie-, arbeidsmarkt- en demografische indicatoren met vooraf gedefinieerde bijstuurmomenten. Jaarlijkse rapportage door de minister van SOAW aan de Staten over koopkrachteffecten, premie-inkomsten en fondsposities is daarbij onontbeerlijk, gevolgd door een onafhankelijke evaluatie na drie jaar gericht op effectiviteit, doelmatigheid en rechtvaardigheid, met expliciete aanbevelingen voor bijstelling¹⁶⁸. CPI-indexatie is verantwoord zodra de financieringsbasis structureel is geborgd, uitvoeringscondities aantoonbaar op orde zijn en een strak governance- en evaluatiekader van kracht is. De SER adviseert de invoering te koppelen aan tijdige bufferfinanciering, verbreding van de premiebasis, versterking van de tweede pijler en een ordentelijk leeftijdspad, parallel aan versnelling van digitalisering en ketensamenwerking.

¹⁶⁷ IMF, Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Consultation—Staff Report, IMF Country Report No. 25/254 (Washington DC: IMF, augustus 2025).

¹⁶⁸ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 4 – Haalbaarheid en implementatie, maart 2023.

6. Conclusie en aanbevelingen SER

6.1 Integrale beleidsmatige en institutionele beoordeling

Het initiatiefwetsvoorstel om de AOV- en AWW-uitkeringen automatisch jaarlijks aan te passen aan de stijging van de CPI wordt door de SER gezien als een noodzakelijke correctie. De pensioenen staan sinds 2013 nagenoeg stil, waardoor de reële waarde van de uitkeringen is gedaald en de armoede onder ouderen is toegenomen. Zonder indexatie verliezen gepensioneerden koopkracht en dreigt het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel verder af te nemen. Tegelijk benadrukt de Raad dat indexatie slechts een deel van de oplossing is; de maatregel vergt brede structurele hervormingen om houdbaarheid te garanderen. De financiële situatie van het AOV-fonds is kwetsbaar. Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en emigratie verminderen de premiegrondslag, terwijl de economische groei relatief zwak blijft. Dit leidt tot krimpende premiebat en oplopende tekorten. Zo bedroegen de premiebat in 2024 Cg (XCG) 394,8 miljoen, terwijl de pensioenuitgaven Cg (XCG) 395,7 miljoen waren bij ruim 54.000 gerechtigden. Deze cijfers wijzen erop dat het huidige stelsel zonder aanvullende structurele hervormingen maatschappelijk niet houdbaar is en de intergenerationele solidariteit onder druk kan komen te staan. Tegelijkertijd zijn de huidige AOV- en bijstandsuitkeringen in internationaal perspectief laag. Na de indexatiepauze sinds 2013 is de AOV-uitkering gedaald van 72% naar 56% van de armoedegrens. Het basispensioen in 2024 bedraagt Cg (XCG) 862 en de toeslag Cg (XCG) 591, wat voor veel ouderen onvoldoende is voor een menswaardig bestaan. Ook de AWW-uitkering voor weduwen, weduwnaars en wezen ligt vaak beneden het sociaal minimum: het fonds keert voor weduwen en weduwnaars tussen Cg (XCG) 400 en 862 uit, en voor (half)wezen tussen Cg (XCG) 315 en 398. Voor ongeveer 65% van de ouderen is het AOV het voornaamste inkomen en circa 5% van de bevolking is afhankelijk van een bijstandsuitkering. Dit benadrukt de urgentie om de koopkracht van deze kwetsbare groepen te herstellen. Demografisch staat Curaçao voor een sterke vergrijzing: het aantal 65-plussers stijgt naar verwachting met 27–31% in 2030 en zelfs 44–61% in 2050. Tegelijk kent de arbeidsmarkt grote uitdagingen: de werkloosheid is hoog en er is een omvangrijke informele sector. Relatief weinigen werken door na hun 60^{ste} en ongeveer de helft van de werknemers bouwt geen aanvullend pensioen op. Al deze factoren verkleinen de premiegrondslag en versterken de tekorten op het AOV-fonds nog verder.

Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel herstelt de CPI-indexatie van AOV en AWW door de uitkeringen jaarlijks per landsbesluit aan te passen aan de inflatie. Hiermee keert Curaçao terug naar het systeem van vóór 2013, nadat de maatstaf van reële economische groei in de voorgaande jaren niet uitvoerbaar bleek vanwege gebrek aan geschikte statistieken. Het CBS wijst erop dat inflatie direct de koopkracht raakt en dat de CPI een passend indexatie-instrument is voor zowel lonen als pensioenen. De SER onderschrijft deze redenering, maar wijst erop dat CPI-indexatie op zichzelf geen garantie biedt voor bestaanszekerheid. Indien de nominale uitkering te laag is in verhouding tot de feitelijke kosten van levensonderhoud, leidt ook een correct geïndexeerde AOV tot een structurele mismatch met het sociaal minimum/armoedegrens. De SER acht het daarom wenselijk dat het indexatiestelsel periodiek wordt getoetst aan de vraag of het netto-uitkeringsniveau voldoende is om het bestaansminimum te dekken. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij armoedemonitoring en budgetonderzoeken. Zeker voor alleenstaande AOV-gerechtigden zonder aanvullend inkomen (de zogenoemde 'alleen-AOV-huishoudens') is het van belang dat het uitkeringsniveau niet slechts in relatieve zin koopkrachtstabiël blijft, maar ook in absolute zin voldoende is om participatie en bestaanszekerheid te waarborgen.

De SER onderschrijft dat herindexatie de koopkracht van ouderen en nabestaanden herstelt en het vertrouwen in het stelsel dient. Tegelijk waarschuwt de Raad dat deze maatregel op zichzelf onvoldoende is om de houdbaarheid op lange termijn te verzekeren. Indexatie is nodig om het dreigend koopkrachtverlies tegen te gaan, maar vormt slechts het begin van een omvangrijke hervormingsopgave. Vanuit beleidsmatig perspectief concludeert de SER dat de CPI-indexatie kan worden aanvaard, mits deze gepaard gaat met een commitment tot brede, structurele hervormingen. Pas met aanvullende maatregelen kan een sociaal zekerheidsstelsel ontstaan dat armoede bestrijdt, activering bevordert en financieel duurzaam is. De SER staat gereed om de Staten en de regering te ondersteunen bij de verdere uitwerking van dit hervormingspakket. Institutioneel constateert de Raad dat de ontwerpwet zakelijk en helder is vormgegeven. De delegatie van de indexatie aan een landsbesluit biedt flexibiliteit, maar brengt ook het risico van politieke willekeur met zich mee. De SER pleit er daarom voor om de indexatieplicht expliciet in de wet vast te leggen

en om een evaluatieclausule op te nemen. Daarnaast moeten de uitvoeringsinstanties – met name de SVB – beschikken over adequate digitale registratiesystemen, voldoende personeel en duidelijke werkprocessen. De SER signaleert knelpunten zoals datavervuiling, gebrekkige automatisering en onvoldoende instrumenten voor risicoanalyse. De Raad acht het onverantwoord om indexatie in te voeren zonder tevens deze randvoorwaarden te versterken. Ook het toezicht op de uitvoering vereist versterking. Een rechtmatigheidstoets van 2022 bracht vele onrechtmatige uitkeringen aan het licht. De SER vindt dat bij de invoering van indexatie het toezicht moet worden opgeschroefd: denk aan een jaarlijkse rechtmatigheidsrapportage door de SVB, uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en een geïntegreerd datavoorziening register. Bovendien moet duidelijk worden vastgelegd hoe bezwaar en beroep tegen indexatiebesluiten kunnen worden ingesteld, om de rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden te waarborgen.

6.2 Aanbevelingen m.b.t. inhoud voorstel en voorwaarden tot uitvoering

Zoals reeds opgemerkt, ondersteunt de SER het doel van het initiatiefontwerp: het herstellen van de koopkracht van gepensioneerden en nabestaanden door automatische koppeling van de uitkeringen aan de inflatie. Dit is een noodzakelijke correctie op een systeem dat sinds 2013 in waarde is uitgehold. De Raad prijst de heldere berekeningsmethodiek en de consistentie met eerdere wetgeving. Het verdient aanbeveling de indexatiemethodiek periodiek te toetsen en waar nodig aan te vullen met gerichte correctiemechanismen, zodat de middelen effectief bijdragen aan bestaanszekerheid zonder de AOV te transformeren tot een welvaartsvast pensioen. Tegelijk benadrukt de SER dat indexatie slechts een eerste stap is naar een robuust en activerend sociaal zekerheidsstelsel. De maatregel moet daarom worden ingebed in een breed pakket van hervormingen dat de financiële houdbaarheid garandeert, de administratieve capaciteit versterkt en het sociaal beleid coherent maakt.

Het onderliggende beleidsdoel – koopkrachtbehoud en voorspelbaarheid voor ouderen – is legitiem en maatschappelijk wenselijk. Tegelijk vereist de voorgestelde wijziging volgens de Raad een zorgvuldige institutionele verankering. Op dit moment ontbreken nog enkele essentiële waarborgen voor structurele houdbaarheid, uitvoeringszekerheid en juridische consistentie. Volgens de Raad kan de wetswijziging pas uitvoerbaar en verantwoord worden geacht wanneer het indexatiemechanisme helder in de wet is gestandaardiseerd en de procedure op consistente wijze is genormeerd, wanneer de budgettaire inpassing aantoonbaar is gewaarborgd binnen het meerjarig financieel kader en wanneer er tevens flankerend beleid beschikbaar is om mogelijke neveneffecten in andere beleidsterreinen op te vangen. Bovendien moet het voorstel tot indexatie worden gezien in het bredere hervormingskader van het landspakket. Alleen met structurele maatregelen kan het pensioenstelsel financieel en sociaal houdbaar worden gemaakt. De CPI-indexatie kan worden aanvaard indien zij wettelijk is verankerd met een duidelijke formule en automatische jaarlijkse aanpassing. Maar om de kosten te dekken en de tekorten te beperken, zijn aanvullende maatregelen onvermijdelijk. De EBA-rapporten stellen voor AOV-pensioenleeftijd stapsgewijs te verhogen naar 67 jaar in 2030 en daarna te koppelen aan de levensverwachting. Dat levert volgens de berekeningen een substantiële structurele verbetering op.

In het verlengde van het bovenstaande vragen de informele economie en ongedocumenteerde arbeidsmigranten bijzondere aandacht. Een legaliserings- en registratiestrategie kan de premiegrondslag aanzienlijk vergroten en de solidariteit versterken. Volgens de SER is het essentieel dat legaliseringstrajecten ingebed worden in een beleidskader waarin kwaliteit van instroom, strikte toelatingscriteria en structurele monitoring centraal staan. Aanvullend acht de SER het noodzakelijk om, parallel aan de beoogde indexatie van AOV/AWW, de tweede pijler structureel te versterken, conform de aanbevelingen van het IMF en CBCS. In de recente onafhankelijke doorlichting van de pensioenstelsels van Curaçao en Sint-Maarten (Mercer, in opdracht van de CBCS) worden drie hoofdsporen aanbevolen: (i) invoering van een (vorm van) verplichte tweede pijler om dekking, verplichte inleg en de netto-vervangingsratio te verhogen; (ii) zwaardere eisen aan trustees/fiduciars inzake beleid, risicobeheersing en integriteit; en (iii) verdere transparantie en informatieverstrekking aan deelnemers.

De SER onderschrijft de richting van deze aanbevelingen en adviseert het Land deze, in overleg met sociale partners en toezichthouder, te vertalen in wet- en regelgeving en uitvoeringskaders, zodat de waardevastheid van de basisvoorziening wordt ingebed in een breder, robuuster pensioenstelsel.¹⁶⁹ Een verplichte tweede pijler draagt bij aan latere welvaartsbescherming voor gepensioneerden en vermindert de druk op het basispensioen. De invoering van een tweede pijlerregeling vergt een gefaseerde aanpak in nauwe samenwerking met sociale partners. Ook kan de participatie in de formele arbeidsmarkt worden bevorderd door lasten te verschuiven van arbeid naar consumptie.

De SER acht het wenselijk dat bij de herijking van de AOV meerdere beleidsopties in samenhang worden overwogen, die zowel het koopkrachtbehoud van ouderen garanderen als de financiële houdbaarheid van het stelsel versterken. In de eerste plaats beveelt de SER aan om een algemene verhoging van circa 23% door te voeren voor alle AOV-gerechtigden, gebaseerd op de consumentenprijsindex in plaats van de economische groei. Dit sluit aan bij internationale standaarden en biedt een solide waarborg voor koopkracht. Indien een volledige toepassing financieel of juridisch niet haalbaar blijkt, kan worden gekozen voor een beperkte toepassing van dezelfde verhoging voor uitsluitend lokale AOV'ers op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, waarmee prioriteit wordt gegeven aan de groepen die direct worden geconfronteerd met lokale prijsstijgingen. Daarnaast kan overwogen worden om de gemiddelde economische groei van de afgelopen twee tot drie jaar als indexatiecriterium te hanteren, desgewenst met terugwerkende kracht vanaf de invoering van de wetgeving in 2014. Deze optie biedt een alternatief dat budgettair beter beheersbaar kan zijn. Tegelijkertijd adviseert de SER om de AOV-uitkering stapsgewijs op te trekken tot het niveau van de armoedegrens, in eerste instantie gericht op lokale en kwetsbare AOV-gerechtigden, zodat het stelsel sterker wordt verbonden met sociaal-minimumdoelstellingen. Ten slotte kan de armoedegrens worden gehanteerd als expliciet criterium voor de toekenning van een aanvullende AOV-toelage aan gerechtigden die zonder aanvullende middelen onder het sociaal minimum dreigen te zakken. De SER benadrukt dat deze varianten niet los van elkaar hoeven te worden gezien, maar ook complementair en gefaseerd kunnen worden toegepast, afhankelijk van de budgettaire ruimte en de juridische en uitvoeringsvoorwaarden. De SER acht het juridisch verdedigbaar om onderscheid te maken bij indexering naar woonplaats, onder verwijzing naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (*Carson and Others v. The United Kingdom*, 2010). Eveneens is een differentiatie naar draagkracht mogelijk: met name de groep kwetsbare AOV-gerechtigden kan selectief ondersteund worden. Dit kan doelmatig en uitvoerbaar vorm krijgen via een aanvullende toeslag, gefinancierd en uitgevoerd door het Ministerie van SOAW (bijvoorbeeld naar analogie van de DWI-toelage). Hiermee wordt de bescherming van de meest kwetsbare ouderen gewaarborgd, zonder dat de houdbaarheid van het stelsel in gevaar komt.

De Raad benadrukt dat meerdere financieringsbronnen nodig zijn om de indexatie en bestaande tekorten te financieren. Naast (progressief) hogere premies zijn aanvullende inkomstenbronnen nodig, zoals een beperkte btw-verhoging, incidentele landsbijdragen, toeristenheffingen en herprioritering van overheidsuitgaven. De SER wijst erop dat zowel de btw als toeristenbelasting beleidsmatig kansrijk zijn, maar in de praktijk gepaard gaan met beperkingen: btw-verhoging is regressief en raakt lagere inkomens relatief zwaarder, terwijl het opbrengstpotentieel van toeristenbelastingen beperkt is door versnippering, lage dekking en prijsgevoeligheid van de sector. Het EBA-rapport laat zien dat louter hogere premies of belastingen zonder verhoging van de pensioenleeftijd ontoereikend zijn en de economie onnodig kunnen belasten. De SER concludeert dat voor een structurele stabilisering van het pensioenstelsel meer nodig is dan enkel hogere bijdragen: de mix van demografische, fiscale en inkomensmaatregelen moet zorgvuldig in balans worden gebracht. Ook organisatorisch is versterking noodzakelijk. De SVB moet haar IT-systemen verder moderniseren en de gegevensuitwisseling met de belastingdienst en de burgerlijke stand verbeteren. Dit is nodig voor efficiënte premieheffing, een rechtmatige en administratief deugdelijke uitkeringsadministratie, vrij van materiële fouten en met een hoge mate van betrouwbaarheden, en fraudepreventie (bijvoorbeeld verplichte bewijs-van-levenprocedures voor niet-ingezetenen). Daarnaast dient de uitvoeringscapaciteit te worden versterkt met extra personeel en procesoptimalisatie, bij voorkeur in een projectstructuur onder leiding van SOAW en SVB, om de invoering van CPI-indexatie zorgvuldig te begeleiden. De SER onderstreept tot slot dat de beleidsvoornemens alleen effectief kunnen zijn in samenhang met andere hervormingen. Maatregelen in de sociale zekerheid moeten samengaan met

¹⁶⁹ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), Financial Stability Notes 2025-02 — Review of the Pension Systems of Curaçao and Sint Maarten (Mercer)

arbeidsmarkthervormingen (zoals herziening ontslagrecht, modernisering van arbeidsbemiddeling, investeringen in scholing en omscholing) om de arbeidsparticipatie te verhogen. De Raad pleit voor een brede maatschappelijke dialoog met vakbonden, werkgevers, ouderenorganisaties en andere betrokkenen om draagvlak te waarborgen en generaties met elkaar te verbinden. Het traject moet ertoe leiden dat, met inbreng van experts, stakeholders en burgers, maatschappelijk legitieme keuzes worden gemaakt over zowel het niveau van de AOV als de wijze van financiering. De SER beveelt aan een nationaal dialoogtraject te organiseren over de toekomst van de AOV. Daarbij verdient het aanbeveling dat ook het parlement actief wordt betrokken, zodat de discussie zowel politiek als maatschappelijk breed wordt gedragen. In dit traject dienen verschillende hervormingsopties aan bod te komen. Dit kan de uitvoeringslasten beperken en de toegankelijkheid voor rechthebbenden vergroten. De Raad acht het wenselijk dat hiervoor publieke bijeenkomsten worden georganiseerd waarin de scenario's openlijk worden besproken. Een basisscenario kan voorzien in gerichte inkomensondersteuning voor gepensioneerden met lage inkomens in combinatie met een gematigde premiedruk. Op middellange en lange termijn zouden bovendien overschotten in de AOV-fondsen kunnen ontstaan, in lijn met de meest recente AOV-begrotingsbalans (sluitend in 2023 en een klein overschot in 2024). Heldere en tijdige communicatie is daarbij onmisbaar om migratie- of ontwijkgedrag te voorkomen en het vertrouwen in het stelsel te versterken.

De SER concludeert dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel tot CPI-indexatie van AOV en AWW alleen kans van slagen heeft als het wordt ingevoerd samen met bovengenoemde aanvullende maatregelen en randvoorwaarden. De Raad adviseert de Staten het voorstel te aanvaarden, mits de genoemde aanpassingen en voorwaarden worden overgenomen. De kernboodschap is dat inflatie-indexatie noodzakelijk is voor de koopkracht van gepensioneerden, maar alleen houdbaar is binnen een breder hervormingspakket dat de premiebasis vergroot, de uitvoeringscapaciteit versterkt en het toezicht en de rechtszekerheid borgt.

7. Slot

Het herstel van de indexatie van de AOV- en AWW-uitkeringen is een noodzakelijke stap om het lot van tienduizenden ouderen en nabestaanden te verbeteren. De SER benadrukt echter dat het pensioensysteem structureel moet worden hervormd om toekomstige generaties een waardige oude dag te garanderen en om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Dit vergt een geïntegreerde aanpak waarin indexatie gepaard gaat met andere hervormingen, zoals een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, een bredere en progressieve premiegrondslag, verhoging van toeslagen en bijstandsniveaus, legalisering van informele arbeid, invoering van een tweede pijlerpensioen en intensivering van arbeidsmarktbeleid. De SER benadrukt dat legalisering geen autonome beleidsmaatregel mag zijn, maar deel moet uitmaken van een geïntegreerd migratiebeleid waarin selectie, begeleiding en effectmeting verankerd zijn.

Deze hervormingen moeten in samenhang worden doorgevoerd. De SER adviseert om de automatische CPI-indexatie als startpunt te zien van een bredere strategische herijking van het socialezekerheidsstelsel. Belangrijk is dat de verschillende ontwikkelingslijnen institutioneel worden verankerd in een meerjarenvisie. Daartoe past een integrale herziening waarbij niet alleen de AOV en AWW, maar ook aanvullende pensioenen, premie- en inkomensstructuren en de sociale bijstand in samenhang worden gezien. Een dergelijke aanpak biedt ruimte voor structurele consistentie en versterkt de houdbaarheid van het stelsel als geheel. Daarnaast is het van belang de sociale zekerheid sterker te koppelen aan arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Alleen via zo'n geïntegreerde aanpak kunnen de uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid, scholing en vergrijzing effectief worden aangepakt. Voor een succesvolle uitvoering is versterking van de institutionele capaciteit essentieel. Investeer in datagedreven beleidsvorming, monitoringstructuren en wetgevingskwaliteit. Beleidsalternatieven moeten worden ontwikkeld op basis van scenarioanalyses en stresstests voor demografische en economische schokken, zodat het stelsel weerbaar blijft onder uiteenlopende omstandigheden. Ook internationale samenwerking kan het hervormingsproces versterken. Curaçao kan gebruikmaken van technische bijstand van Nederland, de Wereldbank, de ILO en het IMF en leren van best practices in vergelijkbare landen.

Tot slot acht de SER het van wezenlijk belang dat de voorgenomen hervormingen niet enkel economisch en technisch houdbaar zijn, maar ook maatschappelijk gelegitimeerd worden. De Raad benadrukt dat een breed en inclusief publiek debat over de toekomst van solidariteit en sociale bescherming noodzakelijk is om het maatschappelijk draagvlak te versterken en de hervormingen duurzaam te verankeren binnen de rechtsorde van Curaçao.

Transparante communicatie, tijdige informatievoorziening en daadwerkelijke participatie van de sociale partners en andere belanghebbenden vormen essentiële voorwaarden voor een rechtmatige en maatschappelijk verantwoorde uitvoering van het hervormingsproces.

Met inachtneming van het voorgaande concludeert de Raad dat de inflatie-indexatie van de AOV- en AWW-uitkeringen weliswaar dringend noodzakelijk is ter waarborging van de bestaanszekerheid en koopkracht van ouderen, doch dat de maatregel slechts uitvoerbaar, rechtmatig en maatschappelijk verdedigbaar is indien zij wordt ingebed in een breed hervormingspakket dat de beginselen van solidariteit, rechtvaardigheid en financiële duurzaamheid in evenwicht brengt.

In dat licht beschouwt de SER de voorgestelde CPI-indexatie niet als een op zichzelf staande beleidsmaatregel, maar als een eerste stap in de noodzakelijke modernisering van het sociaal-zekerheidsstelsel van Curaçao, waarin structurele houdbaarheid en sociale rechtvaardigheid onlosmakelijk met elkaar verbonden dienen te zijn.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez