



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling,
Arbeid en Welzijn (SOAW)
Mevrouw Charetti America-Fransisca
Prinsenstraat
Punda
ALHIER.

Willemstad, 17 november 2025

Kenmerk: 134/2025-SER

Betreft: Briefadvies met betrekking tot het ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot uitbreiding van de groep rechthebbenden en verhoging van de toelage voor pensioengerechtigden 2023.

Excellentie,

Met betrekking tot het bovenvermelde onderwerp vragen wij hierbij gaarne uw aandacht voor het volgende.

Op 7 augustus 2025 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') een formeel adviesverzoek van u ontvangen, zoals opgenomen in bijlage 1, geregistreerd onder zaaknummer 2023/046019. Dit adviesverzoek betreft het ontwerp van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot uitbreiding van de kring van rechthebbenden en verhoging van de toelage voor pensioengerechtigden. Het adviesverzoek vindt zijn rechtsgrond in het besluit van de Raad van Ministers van 6 augustus 2025, geregistreerd onder de zaaknummers 2023/026576, 2023/046017, 2023/046018 en 2023/046019, waarbij is besloten het voornoemde ontwerp landsbesluit, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), aan de SER voor te leggen ter verkrijging van diens advies alvorens verdere besluitvorming plaatsvindt.

Het ontwerp landsbesluit bevat twee materiële bepalingen van wezenlijke aard. Ten eerste wordt de kring van rechthebbenden op de toelage uitgebreid tot alle pensioengerechtigden wier inkomen gelijk is aan of lager is dan het bedrag van het ouderdomspensioen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1966, no. 59, laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2008, no. 71). Ten tweede wordt het vaste maandelijkse bedrag van de toelage vastgesteld op 169 Cg (XCG), hetgeen een verhoging inhoudt ten opzichte van het tot dan toe geldende bedrag van 130 Cg (XCG).

In de nota van toelichting (hierna: 'NvT') is vermeld dat deze wijzigingen reeds feitelijk toepassing hebben gevonden met ingang van 1 augustus 2023. Ter waarborging van de rechtmatigheid van deze feitelijke uitvoering is in de inwerkingtredingsbepaling uitdrukkelijk voorzien in terugwerkende kracht tot die datum, overeenkomstig Aanwijzing 126 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (2013), nu het een uitsluitend begunstigende regeling betreft. De citeertitel van het ontwerp is voorts geformuleerd overeenkomstig Aanwijzing 178, zesde lid, van de genoemde Aanwijzingen, waarin is voorgeschreven dat citeertitels steeds het jaartal en het onderwerp dienen te bevatten teneinde de kenbaarheid, traceerbaarheid en onderscheidbaarheid van regelingen te waarborgen.

In uw aanbiedingsbrief van 7 augustus 2025 (zaaknummer 2023/046019, ref.nr. 090/2025-SER) heeft u de SER formeel verzocht om advies uit te brengen over het onderhavige ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen. De Raad merkt hierbij op dat hij op 3 oktober 2025 reeds afzonderlijk advies heeft uitgebracht over een initiatiefontwerp van de Staten betreffende een landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (AWW) (zittingsjaar 2024–2025–241). De centrale thematiek van dat advies betrof de wettelijke verankering van

Prinsenstraat 15-17

Willemstad, Curaçao

T: (+5999) 461-5406/ 5328

de indexatie van de AOV- en AWW-uitkeringen, alsmede de versterking van de waardevastheid en de financiële houdbaarheid van het ouderdoms- en nabestaandenstelsel. Aangezien dit onderwerp in meerdere opzichten inhoudelijk samenhangt met het voorliggende ontwerpplandsbesluit — dat eveneens gericht is op versterking van de koopkracht en bestaanszekerheid van pensioengerechtigden — heeft de Raad besloten het onderhavige advies te verstrekken in de vorm van een briefadvies. De keuze voor deze vorm is ingegeven door de aard en omvang van het adviesverzoek, dat geen fundamenteel nieuwe beleidsrichting introduceert, maar een beleidsmatige en technische aanvulling vormt op eerder door de SER uitgebrachte adviezen over de AOV- en AWW-regelgeving. In overeenstemming met de vaste adviespraktijk en de in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad neergelegde impliciete bevoegdheid, kan de SER in dergelijke gevallen volstaan met een beknopte advisering, mits de materiële en juridische aspecten al in eerder SER-advies integraal zijn behandeld. Het briefadvies-format waarborgt in dat opzicht efficiëntie, consistentie en juridische samenhang tussen opeenvolgende adviezen en voorkomt doublures in reeds onderbouwde standpunten, terwijl het de Raad de mogelijkheid biedt de beleidsrelevante aanvullingen en actualiseringen op bondige wijze formeel vast te leggen.

Ter bevordering van de rechts- en beleidsmatige consistentie wordt in dit briefadvies op diverse plaatsen verwezen naar relevante overwegingen en conclusies uit het eerdergenoemde SER-advies inzake de initiatiefontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordeningen AOV en AWW (zittingsjaar 2024-2025-241). Dit advies is getiteld SER-advies 2025: Indexatie AOV/AWW.¹

Voordat de SER overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van de voorgestelde wijziging heeft hij de hiernavolgende opmerkingen van procedurele aard.

Juridische grondslag van het voorliggend ontwerp

De juridische grondslag van het ontwerpplandsbesluit is gelegen in artikel 8 van de Regeling Maatschappelijke Zorg Curaçao (P.B. 2014, no. 56), gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1966, no. 59). Deze combinatie van bepalingen maakt het bevoegd om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de omvang en voorwaarden van de toelage te bepalen. Voorts voldoet het ontwerp aan de vereisten van delegatie zoals neergelegd in Aanwijzing 15–20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (2013), luidende dat regelgeving door algemene maatregel slechts is toegestaan binnen de door de formele wetgever gestelde grenzen. Het onderhavige ontwerp blijft strikt binnen deze reikwijdte en schept geen nieuwe verplichtingen of rechten zonder formele landsverordening als grondslag.

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling zijn, conform Aanwijzing 4, eerste lid, geborgd door de bevestiging van de uitvoerende instantie dat de implementatie binnen de bestaande capaciteit mogelijk is, zonder dat er additionele organisatorische of budgettaire lasten ontstaan buiten de reguliere uitvoering. Voorts voldoet de financiële paragraaf aan artikel 11, eerste lid, van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 (P.B. 2010, no. 87, bijlage i) én aan de richtlijnen uit de Model Startnotitie, welke voorschrijven dat de financiële gevolgen van een nieuwe regeling volledig en transparant dienen te worden toegelicht, inclusief de wijze van dekking. De NvT vermeldt expliciet dat de lasten circa 2,99 miljoen Cg (XCG) bedragen voor het resterende deel van 2023 en circa 6 miljoen Cg (XCG) per jaar structureel, en bevestigt dat deze kosten kunnen worden gedekt binnen de begrotingspost 176102.4716 'Onderstand en Noodvoorzieningen', zonder overschrijding van de goedgekeurde begroting.

De bepaling inzake terugwerkende kracht tot 1 augustus 2023 is beoordeeld aan de hand van Aanwijzing 126 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (2013), waarin is bepaald dat terugwerkende kracht slechts bij uitzondering is toegestaan, en uitsluitend indien daarvoor een bijzondere, objectief verifieerbare reden bestaat én de rechtszekerheid daardoor niet wordt geschaad. In casu is die bijzondere reden gelegen in de acute en

¹ Het vóórliggende en het eerder uitgebrachte advies zijn inhoudelijk nauw verwant in thema (waardevastheid/toeslagbeleid ouderdagsvoorziening) en maken gebruik van dezelfde institutionele, juridische en maatschappelijke argumenten. Derhalve wordt het eerdere advies geacht een aanvullend en integraal onderdeel te vormen van het onderhavige briefadvies, wat de consistentie en effectiviteit van de advisering door de SER bevordert.

onvoorzienbare verslechtering van de koopkrachtpositie van pensioengerechtigden op Curaçao. Zo blijkt uit gepubliceerde cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'CBS') dat 42 % van de 65-plussers op Curaçao volledig afhankelijk is van de basisuitkering van de AOV.² Bovendien nam de inflatie in 2022 toe tot ruim 7,4 %, waarmee lagere inkomensgroepen (zoals pensioengerechtigden) onevenredig werden geraakt.³ Deze verslechtering droeg substantieel bij aan het besluit tot directe ondersteuning via de regeling.

Vanwege het louter begunstigende karakter van de maatregel — zij voorziet in een verhoging van de bestaande toelage zonder nieuwe verplichtingen of lasten voor derden — is de regeling verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van oneigenlijke terugwerkende kracht. Voorts is, overeenkomstig Aanwijzing 136 en Aanwijzing 137, de datum van terugwerkende kracht uitdrukkelijk en ondubbelzinnig in de inwerkingtredingsbepaling opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van kenbaarheid en transparantie, hetgeen van wezenlijk belang is voor de rechtsgeldigheid van regelingen met terugwerkende kracht.

Tegelijkertijd merkt de SER met betrekking tot de ingangsdatum en de terugwerkende kracht op dat de gekozen volgorde — eerst feitelijke uitbetaling uit de algemene middelen, vervolgens formele legalisatie via landsbesluit met terugwerkende kracht — spanning kan oproepen met de in de Landsverordening Comptabiliteit 2010 verankerde comptabiliteitsbeginselen, in het bijzonder het legaliteits- en begrotingsbeginsel. Doordat uitkeringen over de periode vanaf 1 augustus 2023 zijn gedaan voordat een expliciete wettelijke grondslag en begrotingsautorisatie bestonden, was het voor de begunstigden bovendien niet mogelijk hun aanspraken tijdig langs bestuursrechtelijke weg af te dwingen, hetgeen de rechtszekerheid aantast. De SER acht het vanuit goed financieel beheer en zorgvuldig wetgevingsbeleid wenselijk dat in toekomstige gevallen de formele besluitvorming, inclusief begrotingsautorisatie, zoveel mogelijk voorafgaat aan feitelijke uitvoering en dat eventuele noodmaatregelen tijdig, transparant en volledig worden geformaliseerd, zodat zowel de rechtmatigheid van de uitgaven als de afdwingbaarheid van de rechten van begunstigden optimaal zijn gewaarborgd.

Hoewel bij de verdere advisering en besluitvorming over het voorliggende ontwerp-landsbesluit bepaalde elementen van het voorstel (zoals de terugwerkende kracht, de afbakening van de rechthebbendengroep of de structurele financiële consequenties) mogelijk onderwerp van discussie kunnen worden, wordt dit risico — in het licht van het vorenstaande — als aanwezig doch beheersbaar ingeschat. Mogelijke vragen van de Raad van Advies of andere betrokken instanties zullen naar verwachting voornamelijk betrekking hebben op de proportionaliteit en de beleidsmatige rechtvaardiging van de gekozen terugwerkende werking, de geselecteerde doelgroepafbakening of de structurele dekking van de uitgaven, en *niet* op de formele of materiële rechtmatigheid van het voorstel zelf — aangezien de delegatiegrondslag, de procedure en de uitvoerbaarheid adequaat zijn geborgd.

De NvT bevat immers reeds een gedegen motivering — waaronder de uitsluitend begunstigende aard van de maatregel, de objectief vastgestelde sociaaleconomische noodzaak, de expliciete financiële onderbouwing én de bevestigde uitvoerbaarheid binnen de bestaande uitvoeringscapaciteit — wat een voldoende juridische en beleidsmatige verdedigingslijn vormt. Deze motivering verkleint naar objectieve maatstaven de kans op ingrijpende aanpassingen of vertragingen in het vervolgtraject en versterkt de rechtsstatelijke legitimiteit van het ontwerp-landsbesluit.

Achtergrond en doelstelling van de AOV-toelage

De AOV heeft in Curaçao het karakter van een universele bodemvoorziening met een uitgesproken armoedebestrijdende functie. In de afgelopen jaren is evenwel sprake geweest van reële koopkracht-erosie bij gepensioneerden aan de onderkant van de inkomensverdeling, mede door periodieke schokken in het prijspeil en een tijdelijk ontbreken van automatische indexering. Mede tegen die achtergrond is de AOV-toelage ontworpen als gerichte, begunstigende aanvulling om de bestaanszekerheid van de meest kwetsbare AOV-

² NU cw, 'Veel 65-plussers op Curaçao afhankelijk van alleen AOV' (31 juli 2025) <https://www.nu.cw/2025/07/31/veel-65-plussers-op-curacao-afhankelijk-van-alleen-aov>

³ Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, 'De Curaçaose economie is in 2022 met 7,9 procent toegenomen' (26 juni 2023); <https://www.cbs.cw/de-curacaoose-economie-is-in-2022-met-7-9-procent-toegenomen>

gerechtigden te borgen, zonder de systematiek en financiering van de AOV-uitkering zelf te wijzigen. Dit sluit aan bij de door de SER geschetste doelarchitectuur: waardevastheid via indexatie van de basisuitkering, gecombineerd met targeted support voor lage inkomens om gericht te dempen waar de nood het hoogst is.

Sinds 2005 ontvangt circa een kwart van de gerechtigden op de AOV op Curaçao naast hun basispensioen een aanvullende, inkomensafhankelijke toeslag. Deze toeslag bedraagt momenteel 169 Cg (XCG) per maand (vast bedrag). De regeling richt zich op pensioengerechtigden die woonachtig zijn op Curaçao, een individuele AOV-uitkering ontvangen van minder dan 862 Cg (XCG) per maand en een totaalpersoonlijk inkomen hebben onder datzelfde bedrag. In 2024 kwamen naar schatting circa 9.500 van de ongeveer 35.000 AOV-gerechtigden (27%) in aanmerking voor deze aanvullende steun — hetgeen overeenkomt met het "ongeveer een kwart"-cijfer.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat het gemiddelde maandinkomen van personen 65 jaar en ouder in 2023 circa 3.033 Cg (XCG) voor mannen en 1.989 Cg (XCG) voor vrouwen was; het algemene gemiddelde over 65-plussers bedroeg circa 2.420 Cg (XCG) per maand.⁴¹ Het mediane inkomen was aanzienlijk lager en ligt substantieel onder de nationale armoedegrens van 1.549 Cg (XCG) per maand.⁵ Dit beeld bevestigt dat de doelgroep van de toeslag duidelijk deel uitmaakt van de groep kwetsbare oudere huishoudens met reële bestaanszekerheidsrisico's.

De minister belast met de portefeuille Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn beoogt met het voorliggende ontwerpbesluit een gerichte koopkrachtreparatie te realiseren voor sociaaleconomisch kwetsbare gepensioneerden. In de NvT wordt gemotiveerd dat de kosten van levensonderhoud aanzienlijk zijn gestegen, waardoor een substantieel deel van de AOV-gerechtigden niet langer in staat is zelfstandig in de primaire levensbehoeften te voorzien. De toelichting erkent dat de voorgestelde aanpassingen geen structurele hervorming vormen, maar een noodzakelijke tussenstap richting een duurzame, wettelijk verankerde oplossing. Het beleidsdoel ligt daarmee bij het versterken van de weerbaarheid, sociaaleconomische positie en bestaanszekerheid van de betrokken groep.

De NvT vermeldt verder dat de AOV-toelage sinds 2012 niet langer is geïndexeerd, terwijl de geaccumuleerde inflatie over de periode 2012–2023 circa 29,1% bedraagt. Deze langdurige nominale bevriezing heeft geleid tot een reëel koopkrachtverlies onder gepensioneerden, waardoor het gecombineerde niveau van AOV-pensioen en toelage thans onvoldoende is om op waardige wijze in het levensonderhoud te voorzien, aldus de NvT. Vergelijkende benchmarks tonen volgens de NvT bovendien aan dat de pensioennormen op Curaçao aanzienlijk achterblijven bij die van Bonaire en Aruba, hetgeen volgens de toelichting bijdraagt aan sociale uitsluiting en cumulatie van achterstanden onder ouderen met lage inkomens. In de NvT wordt verwezen naar onderzoek dat aantoonde dat ouderen in de laagste inkomensdecielen gemiddeld een slechtere gezondheid, hogere mentale belasting en lagere levensverwachting kennen — factoren die de sociaaleconomische urgentie van de maatregel objectief onderbouwen.

Tegen deze achtergrond acht de minister een verhoging van de toelage met 30% zowel verdedigbaar als doelmatig. Enerzijds wordt daarmee het reële niveau van de toelage in overeenstemming gebracht met de prijsontwikkeling en regionale maatstaven; anderzijds bevestigt de toelichting dat binnen de begroting van het Ministerie van SOAW 2023 — mede door in 2022 ingezette en in 2023 geïntensiveerde doelmatigheids- en rechtmatigheidscontroles — voldoende budgettaire ruimte is vrijgespeeld om de verhoging structureel te dekken, zonder overschrijding van de vastgestelde begrotingskaders.

De beleidsmatige inrichting van de toelage berust op eenvoud, uitvoerbaarheid en gerichtheid, doch mist mogelijke effectiviteit door een gebrek aan differentiatie op inkomensniveau: een vast maandbedrag van 169 Cg (XCG), toegepast op alle pensioengerechtigden met een inkomen gelijk aan of lager dan het AOV-pensioen, met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2023. Deze uniforme systematiek beoogt acute koopkrachtbescherming via

⁴ CBS, *Inkomens en inkomensverdeling in Curaçao: Publicatie reek s-Census 2023* (2023) https://cuatro.sim-cdn.nl/sensochs/uploads/inkomen_en_inkomensverschillen_curacao_2023-def_3.pdf

⁵ Antilliaans Dagblad, '42 procent 65-plussers op Curaçao afhankelijk van alleen AOV' (30 July 2025) <https://www.antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/curacao/31494-42-procent-ydk-alleen-aov>.

een snel implementeerbare maatregel en blijft volledig binnen de delegatiegrenzen van artikel 8 van de Regeling Maatschappelijke Zorg Curaçao, gelezen in samenhang met artikel 7 van de Landsverordening AOV.

De demografische ontwikkeling versterkt de beleidsnoodzaak van deze maatregel: volgens de Census 2023 bestaat 24,7 % van de bevolking inmiddels uit 65-plussers — een stijging van ruim 8 procentpunten ten opzichte van 2011.⁶ Dit impliceert een groeiende druk op de ouderdagsvoorziening en benadrukt het belang van een robuuste inkomensondersteunende voorziening om de benefit adequacy te waarborgen, in het bijzonder voor alleenstaanden en huishoudens zonder aanvullende pensioenrechten.

De gerichte AOV-toelage kan in dat licht worden beschouwd als een prioritaire en low-regret-maatregel, vooral in combinatie met de herinvoering van CPI-indexatie van de basis-AOV-uitkering. Deze beleidscombinatie borgt zowel waardevastheid als doelmatigheid, en voorkomt regressieve lekken die optreden bij generieke verhogingen zonder inkomensafhankelijkheid.⁷

Voorts sluit de maatregel aan bij internationale best practices, zoals aanbevolen door het Internationaal Monetair Fonds (IMF, Article IV 2025), dat bepleit om aanvullende pensioensupport inkomensafhankelijk toe te kennen, met duidelijke inkomensdrempels per huishoudtype en een afbouwmechanisme (taper) ter voorkoming van kliffeffecten. Voor Curaçao worden in de toelichting referenties aangehaald naar scenario's met inkomensdrempels van 2.000 – 3.000 Cg (XCG) voor alleenstaanden en 2.500 – 3.750 Cg (XCG) voor echtparen, met een geraamde budgettaire impact van 0,4 – 1,0 % bbp, afhankelijk van de toeslaghoogte. De uitvoering via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) geschiedt in lijn met deze internationale normen, onder gebruikmaking van fiscale gegevens en, waar relevant, een partner-rate van 75%, conform de OESO-equivalentieschaal. De SER onderschrijft deze benadering als richtinggevend voor toekomstige verfijning van het toelagestelsel, waaronder de wettelijke verankering van jaarlijkse CPI-indexatie om de waardevastheid duurzaam te garanderen.⁸

Tot slot benadrukt de toelichting dat uitvoeringsbekwaamheid en datagedreven toekenning essentieel zijn voor legitimiteit en bereik. De SVB rapporteert aanzienlijke voortgang in professionalisering en digitalisering, hetgeen een solide basis vormt voor ambtshalve toekenning en automatische gegevenskoppeling met de belastingadministratie. Hierdoor bereikt de toelage de beoogde doelgroep proactief en worden administratieve lasten geminimaliseerd.

Analyse van de voormalige en huidige toelage: kenmerken en motieven

Tot voor kort werd de toelage toegekend aan pensioengerechtigden met een individueel inkomen lager dan de AOV-norm en vulde het inkomensgat aan tot maximaal 130 Cg (XCG) per maand (t/m 31 juli 2023). Het betrof dus een inkomensafhankelijke, plafonnerende systematiek ('verschil tot AOV, max. 130'). In de toelichting op het voorliggende ontwerp-landsbesluit is gemotiveerd dat de reële waarde van de maximale toelage langdurig is uitgehold, wat aanpassing rechtvaardigt. IMF-documentatie plaatst de regeling in historisch perspectief (introduktie in 2005; in 2024 ontving circa één kwart van de ingezetenen AOV-gerechtigden een top-up).⁹

De verhoging van 130 Cg (XCG) naar 169 Cg (XCG) betreft een verhoging van +30% op het toelagebedrag. Voor AOV-gerechtigden die (nagenoeg) uitsluitend op AOV zijn aangewezen, betekent dit een toename van het besteedbaar inkomen met circa 4,5–5%. De maatregel vertraagt de groei van de kloof tussen het AOV-inkomen (862 Cg (XCG) p/m) en het nationale bestaansminimum (circa 1.530 p/m Cg (XCG) voor éénpersoonshuishoudens), maar dicht die kloof niet voor personen die uitsluitend op AOV zijn toegewezen; structurele indexatie blijft daarom noodzakelijk.

De SER vraagt, in het verlengde van het vorenstaande, aandacht voor het tegengaan van 'vervuiling' (toekenning aan vermogenrijke personen met laag belastbaar inkomen). Het recht op AOV-toelage wordt namelijk beoordeeld

⁶ Eerste resultaten Census 2023.

⁷ Advies SER (2025). *SER-advies inzake LV AOV/AWW* (zittingsjaar 2024–2025–241).

⁸ IMF (2025). *Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Staff Report* (incl. aanbevelingen met betrekking tot targeted supplement, taper en partner-rate).

⁹ IMF (2025). *Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2025 Article IV Staff Report*

op basis van het inkomen en niet op het vermogen. Deze systematiek kan ertoe leiden dat vermogende ouderen aanspraak maken op de toelage, terwijl zij hier financieel gezien geen noodzaak toe hebben.¹⁰ Mogelijke opties voor verfijning van de systematiek die de SER ter verkenning meegeeft zijn onder meer een huishoudinkomestoets, proportionele afbouw (taper) en, waar uitvoerbaar, een vermogenstoets of proxy-indicatoren (bijv. kapitaal- en huurinkomsten), met waarborg voor uitvoeringslast. Deze sluiten aan bij IMF-aanbevelingen (huishoudtoets, partner-rate 75%, taper) en de EBA-lijn van gerichte ondersteuning met hoge uitvoerbaarheid.^{11 12 13 14}

De omvang van het toekomstige aantal AOV-gerechtigden die in aanmerking komen voor de AOV-toelage is onduidelijk. Het IMF schat dat er in 2024 circa 35.000 ingezetenen AOV-gerechtigden waren, waarvan ongeveer 9.500 een top-up ontvingen. De toekomstige groei van het aantal rechthebbenden onder het nieuwe regime is onzeker. Enkele factoren die invloed kunnen hebben op het aantal rechthebbenden is migratie, huishoudsamenstelling en eventueel buiten Curaçao opgebouwd aanvullend pensioen. SVB beschikt niet over alle inkomensbestanddelen buiten de eigen administratie; het IMF adresseert dit door toekenning te automatiseren via belastingdata (huishoudtoets), met differentiatie naar burgerlijke staat en een afbouwmechaniek om klifeffecten te vermijden.

Zoals reeds aangehaald, benoemt de NvT expliciet de lasten (circa 2,99 Cg (XCG) miljoen voor het resterende deel van 2023 en circa 6 miljoen Cg (XCG) structureel per jaar) en bevestigt dat deze kunnen worden gedekt binnen de begrotingspost 176102.4716 'Onderstand en Noodvoorzieningen', zonder overschrijding van de begroting. De SER acht het voorstel op de korte termijn verantwoord, mits het wordt ingebed in een meerjarig kader met heldere monitoring van zowel volumeontwikkeling als eventuele kasschuiven en geplaatst binnen bredere hervormingsagenda met onder meer automatische indexatie en verbreding van de financieringsgrondslagen als structurele pijlers.

Beleid ten aanzien van reeds gedane verhogingen van de toelage

De AOV-toelage werd in 2005 geïntroduceerd ter uitvoering van artikel 8 van de Regeling Maatschappelijke Zorg Curaçao (AB 1966, no. 69). In 2005 (AB 2005 no. 115) werd een toelage van NAf 100,- geïntroduceerd ter aanvulling op de AOV-uitkering (van NAf 636,- indertijd). De toelage werd toegekend aan ingezetenen van het Eilandgebied Curaçao, die in aanmerking kwamen voor ouderdomspensioen (AOV) en die een inkomen hadden die lager was dan NAf 636,-. In 2008 werd middels AB 2008, no. 39, de toelage verhoogd tot NAf 105,- per maand. In het afkondigingsblad is aangegeven dat de verhoging in lijn met artikel 8 van de Regeling Maatschappelijke Zorg Curaçao, wenselijk was in verband met prijsstijgingen ten gevolge van de prijsontwikkeling op de internationale brandstofmarkt. De eerstvolgende verhoging vond plaats in 2012 middels PB 2012, no. 13. De toelage werd toen verhoogd van NAf 105,- naar NAf 130,- per maand. In de NvT is het volgende opgemerkt ten aanzien van de verhoging: 'In verband met deze verlagingen in de loon-, inkomsten- en winstbelasting is het tarief van de omzetbelasting verhoogd van 5% tot 6%. Teneinde te voorkomen dat de verhoging van de omzetbelasting nadelig uitwerkt voor degenen met de laagste inkomens die weinig of geen voordeel hebben van de verlaging van de inkomsten- en loonbelasting, wordt voorgesteld, de toelage die aan diegenen die krachtens de artikelen 2 en 4, eerste lid, van het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden, een toelage ontvangen, te verhogen met een bedrag van NAf. 25,-.' De voorliggende -derde- verhoging betreft een indexatie, aldus de NvT bij het adviesverzoek. Deze indexatie komt

¹⁰ EBA Deelrapport 3 (Contouren nieuw stelsel): Economisch Bureau Amsterdam (24-3-2023), *Deelrapport 3 – Contouren nieuw stelsel*

¹¹ Ibid

¹² EBA Deelrapport 1 (Huidige stelsel en knelpunten): Economisch Bureau Amsterdam (24-3-2023), *Sociale Zekerheid Curaçao – Deelrapport 1*

¹³ EBA Deelrapport 2 (Contouren nieuw stelsel): Economisch Bureau Amsterdam (24-3-2023), *Deelrapport 2 – Contouren nieuw stelsel*

¹⁴ EBA Deelrapport 5 (Integratie en prioritering): Economisch Bureau Amsterdam (28-5-2023), *Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid*

uit op een verhoging van de AOV-toelage met 30%. U geeft aan dat de inflatie over de periode van 11,5 jaar 29.1% betrof. De AOV-toelage wordt middels deze indexatie van Naf 130,- tot Naf 169,- verhoogd.

Resumerend kan gesteld worden dat de toelage tot op heden driemaal verhoogd is. De eerste keer als gevolg van prijsontwikkelingen op de internationale brandstofmarkt (feitelijk een vorm van gedeeltelijke indexatie op basis van inflatie). De tweede verhoging vond plaats als een compensatie voor de verhoogde omzetbelasting voor de ontvangers. De derde verhoging, een indexatie, wordt beoogd middels het voorliggend ontwerpbesluit met terugwerkende kracht te worden vastgelegd. Alhoewel de SER achter de verhoging van de AOV-toelage staat, is hij van oordeel dat een duidelijk structureel beleid voor verhoging, wenselijk is voor duurzame bescherming van ouderen in armoede, om te vermijden dat verhoging geschiedt bij willekeur of achterwege blijft. Een verhoging van de AOV-toelage, hetzij via automatische indexatie, hetzij via autonome beleidsmatige aanpassing, dient bij voorkeur te berusten op expliciet vastgelegde beleidskeuzes. Voor uitzonderingen in bijzondere situaties kan de vastlegging voorzien worden van een clause. Door het ontbreken van een wettelijk verankerde vastlegging blijft bijvoorbeeld een automatische indexatie vanaf het jaar 2023 uit, ondanks de jaarlijkse inflatie. Hierdoor ontstaat een structurele achterstand ten opzichte van de economische realiteit. Daarnaast wordt aanbevolen de AOV-toelage automatisch te indexeren op basis van CPI, teneinde koopkracht van de AOV op peil te houden.¹⁵ Reeds werd er aanbevolen de automatische indexatie wettelijk vast te laten leggen, voorzien van een clause voor uitzonderingen in bijzondere omstandigheden.¹⁶ De SER onderschrijft dit advies.

Impact op koopkracht en bestaanszekerheid van gerechtigden

Voor een uitvoerige uiteenzetting met betrekking tot de gevolgen en impact op koopkracht en bestaanszekerheid van AOV-gerechtigden verwijst de SER naar zijn eerdergenoemde advies van 3 oktober 2025¹⁷, waar in hoofdstuk 4.1 uitvoerig aandacht is besteed aan koopkracht en bestaanszekerheid, evenals hoofdstuk 2.1 van dat advies, waarin uitvoerig aandacht is besteed aan armoede onder AOV-gerechtigden. Hieronder wenst de SER enkele aspecten uit het voormalige advies te belichten.

Sinds 2013 heeft de basisuitkering van de AOV geen automatische prijs- of indexaanpassing ondergaan, waardoor een geaccumuleerd koopkrachtsverlies van circa 23 % — sinds 2015 — is ontstaan. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de reële waarde van de AOV-uitkering substantieel is afgenomen en dat veel pensioengerechtigden niet langer voldoende middelen hebben om in hun primaire levensbehoeften te voorzien. Om verdere erosie van koopkracht te voorkomen en het bestaansminimum voor ouderen te waarborgen, is het voorstel gedaan om de AOV voortaan te koppelen aan de CPI — een instrument dat door het CBS zelf wordt geprefereerd als maatstaf voor juiste indexering.¹⁸

De SER benadrukt dat de voorgestelde koopkrachtreparatie in eerste instantie primair relevant is voor op Curaçao woonachtige AOV-gerechtigden: deze maatregel vergroot hun bestedingsruimte en draagt bij aan het lokaal economisch herstel, zonder afbreuk te doen aan de financiële positie van het Land. Tegelijkertijd stelt de Raad vast dat dergelijke tijdelijke correcties — hoe noodzakelijk ook — geen substituuft vormen voor structurele hervormingen van het oudedagsvoorzieningsstelsel, die noodzakelijk zijn om zowel de financiële stabiliteit van het fonds als de intergenerationele solidariteit duurzaam te garanderen.

De SER benadrukt wederom dat de CPI-indexatie essentieel is om de bestaanszekerheid van ouderen te herstellen en armoede te verminderen. Doordat lage-inkomenshuishoudens ten opzichte van welvarende

¹⁵ EBA Deelrapport 5 (Integratie en prioritering): Economisch Bureau Amsterdam (28-5-2023), *Deelrapport 5 – Integratie voorstellen arbeidsmarkt en sociale zekerheid* — idem.

¹⁶ Ibidem

¹⁷ SER-advies AOV/AWW (3 okt. 2025): SER-advies inzake initiatiefontwerplandsverordening AOV/AWW, zittingsjaar 2024-2025-241 — vastgesteld in plenaire vergadering 3 okt. 2025 (SER-website / SER-dossier).

¹⁸ CBS, "Consumentenprijsindex juiste maatstaf voor AOV-indexering", *Nu cw*, 28 September 2025 <https://www.curacao.nu/nieuws/algemeen/79998/cbs-consumentenprijsindex-juiste-maatstaf-aov-indexering>

huishoudens, veel uitgeven aan eerste levensbehoeften, is de feitelijke inflatie voor hen vaak hoger, waardoor indexatie belangrijk is. Zoals reeds naar voren gebracht in het advies van de SER betreffende AOV-indexering¹⁹ heeft stopzetting van de automatische aanpassing van zowel de premie-inkomensgrens (100.000 Cg (XCG)) als de AOV-toelage verhinderd dat de grondslag voor premieheffing en de aanvullende ondersteuning gelijke tred hielden met de loon- en prijsontwikkeling²⁰. De AOV-toelage wordt uitsluitend aan ingezetenen verstrekt. De koopkrachtimpuls concentreert zich daarmee overwegend in de lokale economie^{21 22}. In het recente advies²³ benadrukte de SER dat het inkomen voor veel AOV-gerechtigden onder het sociaaleconomisch minimum blijft. Verder geeft de SER aan dat aanvullende instrumenten, waaronder een gerichte en aan CPI gekoppelde AOV-toelage noodzakelijk blijft.

Conclusie en aanbevelingen SER

Met inachtneming van de in dit briefadvies uiteengezette overwegingen en na zorgvuldig intern beraad verklaart de SER zijn steun aan de invoering van het ontwerplandsbesluit tot uitbreiding van de kring van rechthebbenden en verhoging van de AOV-toelage voor pensioengerechtigden 2023. Het ontwerp sluit aan bij twee kerncomponenten van de door de SER geschetste doelarchitectuur voor het oudedagsvoorzieningsstelsel: enerzijds het waarborgen van waardevastheid van het pensioenstelsel via wettelijke indexatie (zoals beoogd in de initiatiefontwerplandsverordening AOV/AWW) en anderzijds het doelgericht versterken van inkomensondersteuning voor lagere inkomens via een gerichte toeslag, teneinde de bestaanszekerheid te versterken waar de nood het hoogst is.

De SER acht de voorgestelde financiering en begrotingsinpassing op korte termijn verantwoord, onder de voorwaarde van een solide meerjarige inbedding met heldere monitoring (onder meer van volumeontwikkeling en mogelijke kasschuiven) en een positionering binnen een bredere hervormingsagenda, waarbij automatische indexatie en verbreding van de financieringsgrondslagen expliciet onderdeel vormen van het beleid.

Hoewel de SER de voorgestelde toeslagverhoging nadrukkelijk ondersteunt, wijst hij er tegelijkertijd op dat een heldere en structurele beleidslijn voor toekomstige verhogingen noodzakelijk is voor een duurzame bescherming van ouderen die in armoede verkeren. Het onderhavige ontwerp vormt een belangrijke stap in de goede richting, maar is op zichzelf niet voldoende; het dient gepaard te gaan met een breder hervormingspakket gericht op het houdbaar maken van het sociale zekerheidsstelsel en het versterken van de intergenerationele solidariteit. De Raad concludeert dat zowel het voorliggende ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, als de eerder door de Staten ingediende initiatiefontwerplandsverordening voor automatische CPI-indexatie van de AOV en AWW slechts duurzaam kans van slagen hebben indien de daarbij behorende aanvullende maatregelen en randvoorwaarden — waaronder een solide begrotingskader, versterking van de uitvoeringscapaciteit en datagedreven monitoring — daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

¹⁹ Advies SER (2025). *SER-advies inzake LV AOV/AWW* (zittingsjaar 2024–2025–241).

²⁰ EBA, Sociale Zekerheid Curaçao, Deelrapport 1 – Huidige stelsel en knelpunten, maart 2023 en Deelrapport 2 – Verbeteringen, maart 2023.

²¹ Ibidem

²² EBA Deelrapport 3 (Financiële effecten): Economisch Bureau Amsterdam (24-3-2023), Deelrapport 3 – Financiële effecten — idem.

²³ SER-advies AOV/AWW (3 okt. 2025): SER-advies inzake initiatiefontwerplandsverordening AOV/AWW, zittingsjaar 2024-2025-241 — vastgesteld in plenaire vergadering 3 okt. 2025 (SER-website / SER-dossier).

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën