



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport (OWCS)
De heer Sithree van Heydoorn
WTC
Alhier

Willemstad, 01 december 2025

Ref.nr.: 139/2025-SER

Betreft: Aanbieding advies inzake het conceptlandsbesluit Sportfonds Curaçao (zaaknummer 2025/030561, ref.nr. 114/2025-SER)

Excellentie,

Gaarne bieden wij u hierbij het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) aan betreffende het conceptlandsbesluit Sportfonds Curaçao, welk advies door uw ministerie op 15 oktober 2025 formeel aan de SER ter behandeling is voorgelegd op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70).

Het advies is, na voorbereidende beraadslagingen, vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van de SER van 28 november 2025. Voor een volledige uiteenzetting van de juridische, economische en sociaaleconomische beoordeling van het voorliggende concept verwijzen wij u kortheidshalve naar de inhoud van het bijgevoegde adviesdocument.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport

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

www.ser.cw



**Advies inzake het conceptlandsbesluit Sportfonds Curaçao
(zaaknummer 2025/030561)**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN OWCS
DECEMBER 2025
REF.NR. 139/2025-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



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 en context van het adviesverzoek	5
1.1 Achtergrond en aanleiding.....	5
1.2 Doel en scope van het SER-advies	6
1.3 Relevante stukken (overzicht dossier)	6
1.4 Methodiek en bronnen	7
1.5 Leeswijzer	8
2. Ontvankelijkheid en reikwijdte	9
2.1 Formele Ontvankelijkheid	9
2.2 Materiele Ontvankelijkheid	9
2.3 Reikwijdte van de advisering	10
3. Juridische onderbouwing	11
3.1 Delegatie- en grondslagtoets	11
3.2 Systematiek en rechtmatigheid	11
3.3 Verhouding tot Landsverordening Comptabiliteit 2010 en Financieel beheer	12
3.4 Materiële beginselen: rechtszekerheid, evenredigheid, zorgvuldigheid	13
3.5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	14
3.6 Juridische conclusie	15
4. Financieel-budgettaire analyse	16
4.1 Financieringsbronnen en volumeschatting	16
4.2 Begrotingseffecten (meerjareninpassing en kasschuiven)	18
4.3 Risicoanalyse (oppotten, dubbelfinanciering)	18
4.3.1 Oppotten	18
4.3.2 Dubbelfinanciering	19
5. Sociaaleconomische en beleidsmatige beoordeling	23
5.1 Evidence-base: sport, gezondheid, inclusie en leefstijl	23
5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid (fonds versus reguliere subsidiëring)	24
5.3 Impact op participatie, talentontwikkeling en wijkgerichte spreiding	25
5.4 Macro-economische effecten (arbeidsproductiviteit; zorgkostenpreventie)	27
5.5 Gelijkwaardigheid en bereik kwetsbare doelgroepen	27
5.6 Monitoring- en evaluatiekader (indicatoren/KPI's, dataverzameling)	27
5.7 Beleidsmatige conclusie	28
6. Algemene conclusies en aanbevelingen van de SER	29

6.1	Hoofdconclusie.....	29
6.2	Wettelijk-technische aanbevelingen	29
6.3	Budgettaire en governance-aanbevelingen.....	30
6.4	Beleids- en monitoring- & evaluatie-aanbevelingen	30
6.5	Randvoorwaarden voor implementatie	30

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 28 november 2025 betreffende het conceptlandsbesluit Sportfonds Curaçao (zaaknummer 2025/030561, ref.nr. 114/2025-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 15 oktober 2025 de adviesaanvraag van de Minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS) d.d. 14 oktober 2025 ontvangen, geregistreerd onder zaaknummer 2025/030561 en binnen de SER geadmistreerd onder kenmerken 114/2025-SER (dossier) en 116/2025-SER (interne kennisgeving aan de Raad);
- Het adviesverzoek betreft het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, Sportfonds Curaçao (concept-Lbham), strekkende tot uitvoering van artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, van de Landsverordening Sportfonds Curaçao (P.B. 2021, no. 120), met als doel een juridisch en bestuurlijk kader te bieden voor de inrichting, toedeling en verantwoording van geoormerkte middelen ten behoeve van sportvoorzieningen, sportparticipatie en sportgerelateerde leefstijlinterventies in Curaçao;
- Het concept-Lbham beoogt de algemene doelstelling en subdoelstellingen van het Sportfonds te concretiseren, de toegang, voorwaarden en beoordelingscriteria voor aanvragen te normeren, de indienings-, toetsings- en besluitvormingsprocedures vast te leggen, en het regime voor verantwoording, publiciteit en wijzigingsverzoeken te codificeren, binnen de delegatiegrondslagen van de Landsverordening Sportfonds en in congruentie met de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en het bestaande subsidiekader;
- De SER hanteert in dit advies een driesporige beoordelingsmethodiek: (i) een juridische toets (legaliteits- en delegatiebasis, systematiek, uitvoerbaarheid en rechtsbescherming), (ii) een begrotingsrechtelijke en risicogerichte toets (financieringsbronnen, begrotingseffecten, oppotting, dubbel-financiering, governance en interne beheersing) en (iii) een sociaaleconomische en beleidsmatige toets (evidence-base gezondheid en leefstijl, macro-economische effecten, participatie en inclusie, en monitoring- en evaluatiekader);
- De SER concludeert dat het adviesverzoek formeel ontvankelijk is op grond van artikel 2, eerste en tweede lid, van de Landsverordening SER, nu het is ingediend door een bevoegde minister, vergezeld gaat van een volledig dossier en in overeenstemming is met het Draaiboek voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de regelgeving;
- Materieel valt het adviesverzoek naar het oordeel van de SER binnen het sociaaleconomische domein van de Raad, aangezien het Sportfonds direct raakt aan de allocatie en beheer van publieke middelen, de begrotingsstructuur van het Land, de bevordering van participatie, arbeidsinzetbaarheid, gezondheid en maatschappelijke cohesie, en daarmee de criteria voor sociaaleconomische advisering ruimschoots vervult;
- De SER acht de delegatiegrondslag in de Landsverordening Sportfonds Curaçao juridisch toereikend: artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, bieden een duidelijke basis om op Lbham-niveau de doelarchitectuur, toegangscriteria, indienings- en afhandelingsprocedure en verantwoording te regelen, mits de landsverordening zelf de hoofdelementen (instelling fonds, inkomstenbronnen, hoofdverantwoordelijkheid minister) blijft bevatten en het Lbham geen nieuwe essentiële elementen creëert die aan de formele wetgever zijn voorbehouden;
- De SER benadrukt de noodzaak van strikte delegatie-hygiëne: het concept-Lbham mag geen nieuw zelfstandig beschikkingsorgaan creëren buiten de in de Landsverordening Sportfonds expliciet

aangewezen organen (minister, Beheerscommissie, Secretaris). Besluiten op verzoekschriften dienen óf door de minister te worden genomen, óf door de Beheerscommissie als door de wet aangewezen orgaan, handelend onder ministeriële verantwoordelijkheid, eventueel via een formeel vastgelegd mandaat- of subdelegatiebesluit;

- De SER acht het concept-Lbham juridisch houdbaar, onder de voorwaarde dat de bevoegdheidsverdeling en status van de Beheerscommissie en de Secretaris Lar-conform worden verankerd, door in de Nota van Toelichting (NvT) ondubbelzinnig te beschrijven welk orgaan de beschikkingen neemt, op welke wettelijke grondslag dit berust en hoe mandaat of subdelegatie is vormgegeven, en door dit zo nodig te ondersteunen met een afzonderlijk ministerieel mandaatbesluit;
- De SER concludeert dat de systematiek van het concept-Lbham in overeenstemming is met de Curaçaose regels voor wetgevingskwaliteit: doelbepalingen en reikwijdte aan het begin, gevolgd door bepalingen over toegang, procedure, beslistermijn en rechtsbescherming. Wel beveelt de SER aan in de NvT expliciet te motiveren waarom bepaalde programmatische waarborgen (zoals anticumulatie, transparantie-eisen en aanvullende verantwoordingsverplichtingen) als uitwerkingselementen op Lbham-niveau thuishoren en niet als essentiële wetsmaterie, om toekomstige delegatie- en legaliteitsdiscussies te voorkomen;
- Ten aanzien van de verhouding tot de Landsverordeningen Comptabiliteit 2010 en Financieel Beheer oordeelt de SER dat het concept-Lbham deze niet doorkruist maar functioneel daarop aansluit: het Lbham bepaalt de juridische "wat en hoe" van toedeling en verantwoording, terwijl de comptabele verwerking in begroting, verplichtingenadministratie, kasstromen en jaarrekening volledig binnen de Comptabiliteitswetgeving blijft vallen en de autorisatie-, integriteits- en aanbestedingsnormen voor de rechtmatige besteding van middelen worden beheerst door de Landsverordening Financieel Beheer. De SER acht het evenwel noodzakelijk dat in de toelichting expliciet wordt bevestigd dat alle inkomsten en uitgaven van het Sportfonds uitsluitend via de reguliere begrotingsartikelen worden geautoriseerd en verantwoord en dat in de uitvoeringsregels expliciete integriteits- en belangenverstrenkelingswaarborgen, sanctiebepalingen en terugbetalingsverplichtingen worden opgenomen, om het ontstaan van een schaduwbudget en onrechtmatige besteding van middelen uit te sluiten;
- De SER beoordeelt de financieringsbasis van het Sportfonds als juridisch robuust maar materieel begrensd: de primaire voeding via de wettelijk geoormerkte 3%-afdracht uit de kansspelketen op grond van de LOK wordt aangevuld met de historische benzineheffing, algemene middelen en eventuele publiek-private bijdragen. De indicatieve raming van circa Cg (XCG) 0,79 miljoen per jaar op basis van CGA-ontvangsten wordt als conservatief plausibel beschouwd, maar is onderhevig aan volumeschommelingen, valutarisico en transitie-effecten (pro-rata in het eerste jaar);
- Begrotingstechnisch concludeert de SER dat de meerjarenenpassing van het Sportfonds beheersbaar is, mits wordt gewerkt met EMU-neutrale ramingen, bandbreedteplanning rond de ankerwaarde van de LOK-ontvangsten (bijvoorbeeld -30% tot +20%), kwartaalgewijze realisatiemonitoring binnen de FMR-cyclus en expliciete rekening wordt gehouden met pro-rata facturering en begin-jaarconcentratie van kasstromen in de opstartfase;
- De SER signaleert substantiële risico's op oppotting en dubbelfinanciering, mede op basis van de lessen uit het Criminaliteitsbestrijdingsfonds. Om deze te mitigeren acht de SER het noodzakelijk dat het concept-Lbham voorziet in juridische en organisatorische waarborgen, waaronder: een strikte maximale reserveringstermijn voor toegekende maar nog niet bestede middelen, toepassing van het FIFO-principe bij de aanwending van saldi, automatische afroaming of herallocatie van middelen na het verstrijken van de reserveringstermijn, een interne controller met jaarlijks controle- en auditplan en risicogebaseerde on-site controles, volledige aansluiting van de begrotings-,

verantwoordings- en controlecyclus van het fonds op de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en de Landsverordening Financieel Beheer;

- Gezien de overlap van het fondsregime met het generieke subsidiekader (Landsbesluit subsidie en Subsidiebesluit 2024) acht de SER het risico op dubbelfinanciering reëel. De SER adviseert daarom het concept-Lbham te voorzien van: een expliciete lex-specialis-bepaling waarin wordt vastgelegd dat de regels van het Sportfonds, waar zij afwijken, voorgaan boven het algemene subsidiekader; een anticumulatiebepaling die verbiedt dat middelen uit het Sportfonds worden toegekend indien dezelfde activiteit reeds (geheel of gedeeltelijk) wordt bekostigd uit andere publieke middelen; een centraal openbaar toekenningsregister met uniforme metadata (ontvanger, doelstelling, projectperiode, bedrag, KPI-koppeling) en koppeling aan het handelsregister (KvK/RSIN), teneinde ontoelaatbare overlap en ondoorzichtige subsidiestromen te voorkomen;
- De SER acht de governance-architectuur van het fonds in beginsel consistent met goed openbaar bestuur, mits de toedeling van bevoegdheden (minister – Beheerscommissie – Secretaris), de administratieve processen (aanvraag, toetsing, beschikking, uitbetaling, verantwoording, terugvordering) en de interne controle expliciet worden ingericht in overeenstemming met de Landsverordening Comptabiliteit 2010, de Landsverordening Financieel Beheer, de IMF Fiscal Transparency Code, de OECD-kaders voor performance-budgettering en de INTOSAI-richtlijnen voor interne beheersing in de publieke sector;
- Op basis van demografische en epidemiologische gegevens (vergrijzing, hoge prevalentie van niet-overdraagbare aandoeningen, stijgende BVZ- en AVBZ-kosten en een zorguitgavenniveau van circa 13% van het bbp) concludeert de SER dat een programmatisch instrument als het Sportfonds geen beleidsmatige luxe, maar een noodzaak is om via sport- en leefstijlparticipatie preventief in te grijpen in de ontwikkeling van de zorgvraag, de arbeidsproductiviteit en de maatschappelijke inclusie;
- De SER acht een fondsregime beleidsmatig superieur aan versnipperde reguliere subsidiëring, omdat het: (i) doelarchitectuur en ex ante resultaatindicatoren afdwingt, (ii) portefeuillesturing op wijken en doelgroepen mogelijk maakt, (iii) transparantie en vergelijkbaarheid versterkt via één toekenningsregister en rapportagestandaard, en (iv) beter aansluit op internationale PFM- en performance-budgetteringskaders;
- De SER concludeert dat het Sportfonds, mits goed vormgegeven, bijdraagt aan participatie, talentontwikkeling en wijkgerichte spreiding door: prioritaire inzet in wijken met gezondheids- en participatieachterstanden, condities te stellen aan publieke openstelling en betaalbaarheid van infrastructuur, meerjarige trajecten van talentontwikkeling en school-/jeugdsport te ondersteunen, structureel barrières voor kwetsbare groepen (lage inkomens, jongeren, ouderen, vrouwen) te verlagen;
- Op macro-economisch niveau oordeelt de SER dat het fonds een preventieve stabilisator kan vormen voor zorguitgaven door NCD-incidentie af te remmen, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken en arbeidsproductiviteit te versterken, mede tegen de achtergrond van hoge en stijgende zorglasten voor BVZ en AVBZ;
- De SER acht het beleidsmatig en juridisch verdedigbaar dat binnen transparante criteria projecten uit kansarme wijken en lage-inkomensgroepen prioriteit krijgen, mits dit proportioneel en deugdelijk gemotiveerd gebeurt, zodat materiële gelijkwaardigheid wordt bevorderd zonder strijd met het gelijkheidsbeginsel. Een gendersensitieve projectselectie (bijvoorbeeld ter bestrijding van disproportioneel hoge obesitasrisico's onder vrouwen) wordt eveneens als aangewezen beschouwd;

- Het voorgestelde monitoring- en evaluatiekader wordt door de SER als noodzakelijk beschouwd en dient volgens de Raad te worden ingericht met gelaagde prestatie-indicatoren (input, output, outcome/impact), ingebed in het FMR-ritme en in lijn met internationale PFM-kaders. De SER beveelt aan open datatransparantie te hanteren en te waarborgen dat aanvragers bij bezwaar- en beroepsprocedures toegang hebben tot de relevante beoordelingsdocumenten, conform de Lar-beginselen van fair play en zorgvuldige besluitvorming;
- In zijn algemene conclusie stelt de SER dat het voorgestelde fondsregime – mits aan de geformuleerde randvoorwaarden wordt voldaan – een juridisch verdedigbaar, financieel duurzaam en beleidsmatig proportioneel instrument vormt om bestaande sport- en leefstijlinterventies te versterken en te rationaliseren, waarbij het fonds fungeert als scharnier tussen gezondheidsbeleid, sociale inclusie en economische productiviteit;
- De SER koppelt zijn instemming nadrukkelijk aan de voorwaarde dat: (i) de delegatie- en bevoegdheidsstructuur (wet → minister → Beheerscommissie/Secretaris) Lar-conform en transparant wordt verankerd, (ii) programmatische waarborgen (anticumulatie, transparantie, interne controle, openbaar toekenningsregister) normatief in het Lbham worden gecodificeerd, (iii) de samenloop met het generieke subsidiekader wordt opgelost via een heldere lex-specialis-bepaling, (iv) de integratie in de comptabiliteits- en begrotingscyclus volledig wordt gegarandeerd, (v) toekenningen additioneel zijn ten opzichte van bestaande sportartikelen (geen kasschuiven), (vi) capaciteitsopbouw, interdepartementale coördinatie, maatschappelijke inbedding en periodieke herevaluatie expliciet worden geborgd;
- Onder deze cumulatieve voorwaarden acht de SER het Sportfonds in potentie een strategische hefboom in het streven naar een veerkrachtige, inclusieve en gezondheid-bevorderende samenleving op Curaçao, met een evenwichtige balans tussen rechtsstatelijkheid, deugdelijk financieel beheer en sociaaleconomische effectiviteit.

1. Inleiding en context van het adviesverzoek

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de 'SER' of de 'Raad') heeft op 15 oktober 2025 de door de Minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (hierna: de 'Minister van OWCS') bij brief van 14 oktober 2025 ingediende adviesaanvraag ontvangen, geregistreerd onder zaaknummer 2025/030561, die binnen de SER is geadministreerd onder kenmerken 114/2025-SER (dossier) en 116/2025-SER (interne kennisgeving aan de Raad). In deze brief wordt verzocht om een sociaaleconomisch advies over het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, Sportfonds Curaçao (hierna: 'concept-Lbham'), dat strekt tot uitvoering van artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, van de Landsverordening Sportfonds Curaçao (P.B. 2021, no. 120). Tevens verklaart de minister — met verwijzing naar artikel 12, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70) — bereid te zijn ambtenaren aan te wijzen voor nadere mondelinge of schriftelijke toelichting^{1 2}, van welke bevoegdheid de SER in het kader van dit advies evenwel geen gebruik heeft gemaakt.

1.1 Achtergrond en aanleiding

De adviesaanvraag is het eindpunt van een doorlopen voorbereidings- en toetsingsketen die - naar het oordeel van de SER - grotendeels voldoet aan de gebruikelijke wetgevingsordening. Op 3 juli 2025 heeft de Minister van OWCS de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: 'WJZ') verzocht een juridische toets op het concept-Lbham te verrichten. WJZ bracht daarop op 25 augustus 2025 advies uit (WJZ'25/0341), waarin werd bevestigd dat het ontwerp juridisch-technisch aanvaardbaar is binnen de delegatiegrondslagen van artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, van de Landsverordening Sportfonds, met de uitdrukkelijke aanbeveling tot financieel-budgettaire toetsing door het Ministerie van Financiën en — gelet op de sociaaleconomische aard — advisering door de SER voorafgaand aan aanbieding aan de Raad van Advies.³ Om aan die aanbeveling gevolg te geven, is het concept-Lbham op 28 augustus 2025 aan de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer (hierna: 'SDFBB') voorgelegd; deze bracht op 9 september 2025 een advies uit waarin de voedingsbron via de Landsverordening op de kansspelen (P.B. 2024, nummer 157) (3% van de door/namens de Curaçao Gaming Authority (hierna: 'CGA') ingevorderde bedragen) en de ramingen en begrotingseffecten zijn uiteengezet en is gewezen op het belang van checks-and-balances in het fondsbeheer.⁴ Vervolgens heeft de Minister van OWCS op 18 september 2025 om nader juridisch advies gevraagd, waarop WJZ op 9 oktober 2025 heeft verduidelijkt dat financiële voedingsbronnen reeds bij landsverordening zijn geregeld en dat controle- en verantwoordingsmechanismen primair hun grondslag vinden in de Landsverordening comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, no. 87), dan wel aanpassing van de Landsverordening Sportfonds behoeven.^{5 6} De ministeriële adviesaanvraag is daarop op 14 oktober 2025 aan de SER gezonden en op 15 oktober 2025 door het SER-secretariaat ontvangen, hetgeen — mede

¹ Minister OWCS aan fungerend voorzitter SER, 14 oktober 2025, *Verzoek sociaaleconomisch advies inzake het conceptlandsbesluit Sportfonds Curaçao*, zaaknummer 2025/030561; ontvangst SER 15 oktober 2025; interne kennisgeving 116/2025-SER en dossierkenmerk 114/2025-SER.

² Verwijzing in adviesaanvraag naar art. 12, tweede lid, Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87; gewijzigd P.B. 2017, no. 70), aanwijzing van ambtenaren t.b.v. toelichting.

³ WJZ-advies 25 augustus 2025 (WJZ'25/0341): juridisch-technische aanvaardbaarheid; aanbeveling financieel-budgettaire toets en SER-advisering; inhoudelijke aanpassingen en redactionele systematiek.

⁴ SDFBB-advies 9 september 2025: raming vergunnings-/kansspelontvangsten ca. Cg 26,25 mln (realisatie t/m mei 2025), 3%-afdracht ex LOK art. 6.3, eerste lid, onder a ≈ Cg 787.500 p.j.; bestaande begrotingsposten Cg 9 mln (subsidies), Cg 2,3 mln (investeringen 2026), structureel Cg 2 mln; noodzaak checks-and-balances.

⁵ Verzoek OWCS om nader juridisch advies 18 september 2025; context en vragen met betrekking tot juridische aspecten en vormgeving fondsbeheer.

⁶ WJZ nader advies 9 oktober 2025 (WJZ'25/0341): bevestiging delegatiebasis; afbakening materie Lbham; verwijzing naar Landsverordening comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, no. 87) voor financiële beheersing en verantwoording; positionering Beheerscommissie en Secretaris t.o.v. de minister.

blijkens de interne ontvankelijkheidsnotitie — in beginsel in overeenstemming is met het Draaiboek voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁷ ⁸

1.2 Doel en scope van het SER-advies

Dit SER-advies ziet op de sociaaleconomische merites, de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van het concept-Lbham in zijn juridische en financieel-bestuurlijke context. Daarbij toetst de SER of de voorgestelde regeling — met inbegrip van begripsbepalingen, doelstellingen, toegang en criteria, indienings- en beoordelingsprocedure, besluitvorming, verantwoording en publiciteit — onder mandaat overdraagbaar en rechtmatig is binnen de kaders van artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, van de Landsverordening Sportfonds en of zij congruent is met de begrotingsrechtelijke waarborgen van de Landsverordening comptabiliteit 2010. De beoordeling omvat tevens de beleidsmatige doel- en middelrationaliteit (doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid), met bijzondere aandacht voor de institutionele governance van het fonds, de transparantie- en verantwoordingsketen en de interactie met het bestaande normenstelsel (waaronder de Aanwijzingen voor de regelgeving voor systematiek en redactionele kwaliteit). Deze afbakening impliceert dat de SER de juridisch geformaliseerde regeling als zodanig beoordeelt en, waar nodig, de financiële randvoorwaarden en risicobeheersing betreft voor zover zij het sociaaleconomisch draagvlak en de uitvoerbaarheid van de regeling beïnvloeden.

1.3 Relevante stukken (overzicht dossier)

Het dossier omvat in de eerste plaats het concept-Lbham Sportfonds Curaçao (artikelen 1–14) met de bijbehorende Nota van Toelichting (hierna: 'NvT'). Het concept-Lbham bevat onder meer de begripsbepaling van het Sportfonds (art. 1), de algemene doelstelling (art. 2) en subdoelstellingen (art. 3), en ook de regeling van toegang en voorwaarden (art. 4–6), indiening en toetsing (art. 7–8), besluitvorming en afwijzingsgronden (art. 9), wijzigingsverzoeken (art. 10), verantwoording (art. 11) en publiciteit (art. 12), gevolgd door inwerkingtreding (art. 13) en citeertitel (art. 14). De NvT licht toe dat het besluit een juridisch en bestuurlijk kader biedt voor de besteding van de middelen en aldus bijdraagt aan transparante en rechtmatige besluitvorming in het sportdomein.⁹ ¹⁰

Voorts bevat het dossier het WJZ-advies van 25 augustus 2025 (WJZ'25/0341), waarin — naast juridische aanscherping van de tekst — wordt aanbevolen het ontwerp aan Financiën voor budgettaire toetsing aan te bieden en het, gelet op de sociaaleconomische aard, aan de SER voor te leggen. Het nader juridisch advies van 9 oktober 2025 preciseert vervolgens de juridische vormgeving en de reikwijdte van de materie die in een Lbham kan worden geregeld, mede in het licht van de Landsverordening comptabiliteit 2010, alsook de verantwoordingrelaties tussen minister, Beheerscommissie en Secretaris zoals nader omschreven in de artikelen 5 tot en met 7 van de Landsverordening Sportfonds.

Ten slotte maakt het financieel-budgettaire advies van de SDFBB van het ministerie van Financiën d.d. 9 september 2025) deel uit van het dossier. Daarin is — op basis van gerealiseerde ontvangsten tot en met mei 2025 — een voorzichtige raming opgenomen van circa Cg. 26,25 miljoen aan jaarlijkse vergunnings- en kansspelontvangsten, waarvan 3% conform artikel 6.3, eerste lid, onder a, van de Landsverordening op de kansspelen (P.B. 2024, no. 157) — hierna aangeduid als 'LOK' - in het Sportfonds dient te worden gestort (indicatief Cg. 787.500 per jaar). Het advies signaleert voorts dat in de begroting 2026 en de meerjarenramingen reeds circa Cg. 9 miljoen aan sportsubsidies, Cg. 2,3 miljoen aan investeringen en structureel Cg. 2 miljoen voor sportinvesteringen zijn voorzien en onderstreept de noodzaak van voldoende

⁷ SER-secretariaat, juridische ontvankelijkheidstoets, 16 oktober 2025 (116/2025-SER): procedurele naleving Draaiboek voor de regelgeving; bevestiging bevoegdheid en ontvankelijkheid; planning verdere behandeling.

⁸ Idem: materiële toets aan Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving en Circulaire Model-Startnotitie (2024); expliciete verwijzing naar Aanwijzingen 15–22, 71–79, 140–147.

⁹ Concept-Lbham Sportfonds Curaçao, artikelen 1–14 (begrippen, doelstellingen, toegang/criteria, indiening/toetsing, besluitvorming, verantwoording, publiciteit, inwerkingtreding, citeertitel).

¹⁰ Nota van Toelichting bij het concept-Lbham: juridisch-bestuurlijke ratio en doelen; aansluiting bij beleidskader/handleiding.

waarborgen tegen oppotting, dubbelfinanciering en oneigenlijke begrotingsdruk. Het beleidsmatige fundament is uitgewerkt in de Startnotitie 'Nationaal Sportfonds Curaçao', waarin de probleemafbakening, doelarchitectuur, alternatieven en uitvoeringsmodaliteiten zijn beschreven conform de Circulaire Model-Startnotitie (versie 2024) en waarin onder meer de voedingsbronnen (benzineheffing, algemene middelen en de 3%-afdracht ex LOK art. 6.3, onder a) systematisch zijn geïnventariseerd.¹¹

1.4 Methodiek en bronnen

De SER hanteert in dit adviesrapport een driesporige beoordelingsmethodiek. Het eerste spoor betreft de bevoegdheids- en grondslagtoets. Nagegaan wordt of de voorgestelde regeling binnen de delegatiebepalingen van de Landsverordening Sportfonds valt, juridisch samenhangend is en systematisch aansluit bij de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit is onontbeerlijk omdat een fondsregime diep ingrijpt in de allocatie van publieke middelen en in de rechtspositie van aanvragers; het legaliteitsbeginsel vergt dat wordt uitgesloten dat het fonds op ultra vires-basis opereert of dat het landsbesluit materie regelt die op grond van de scheiding tussen wet en lagere regelgeving aan de formele wetgever voorbehouden hoort te blijven.

Het tweede spoor betreft de begrotingsrechtelijke toets. De congruentie met de Landsverordening Comptabiliteit 2010, de borging van transparantie, verantwoording en interne beheersing en de risicobeheersing worden beoordeeld in het licht van het SDFBB-advies. Deze begrotingsrechtelijke dimensie is juist voor een fonds van belang, omdat een geoormerkte middelenstroom – zoals de 3%-afdracht en de koppeling aan specifieke inkomstenbronnen – in de terminologie van internationale PFM-kaders wordt beschouwd als een potentieel bron van fiscale risico's en fragmentatie indien zij niet in de reguliere begrotings- en rapportagestructuur wordt geïntegreerd.¹² Een afzonderlijk spoor dat expliciet toetst aan de beginselen van de Landsverordening comptabiliteit 2010 en aan de eisen van financiële rapportage, risicobeheer en transparantie (zoals neergelegd in onder meer de IMF *Fiscal Transparency Code*) is daarom geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde om te garanderen dat het fonds niet uitgroeit tot een 'schaduwbudget' buiten het zicht van parlement en samenleving.²

Het derde spoor betreft de sociaaleconomische toets: de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument (fonds ten opzichte van reguliere subsidiëring), de inclusieve reikwijdte (met focus op kwetsbare groepen), de gezondheids- en participatie-effecten en de macro-economische implicaties (productiviteit, zorgkostenpreventie) worden — mede op basis van de Startnotitie en de NvT — getoetst binnen een monitoring- en evaluatiekader. Deze derde dimensie is inherent aan de aard van een fonds als programma-instrument: internationale literatuur over performance-budgettering benadrukt dat nieuwe uitgaveregelingen ex ante moeten worden getoetst op hun programmatische logica, hun bijdrage aan strategische beleidsdoelen en de beschikbaarheid van valide indicatoren voor het meten van resultaten.¹³ Door de sociaaleconomische effecten niet als sluitstuk maar als gelijkwaardig derde spoor in de methodiek op te nemen, verzekert de SER zich ervan dat het fonds niet enkel juridisch en financieel 'in de haak' is, maar ook objectief kan worden beoordeeld op zijn bijdrage aan maatschappelijke meerwaarde.

Deze driedelige benadering – rechtmatigheid, begrotings- en risicobeheersing en sociaaleconomische effectiviteit – is daarmee geen kunstmatig schema, maar een bewuste operationalisering van de centrale vragen die bij het instellen van een publiek fonds altijd beantwoord moeten worden: *mogen we het? Kunnen en beheersen we het financieel? En levert het aantoonbaar publieke waarde op?*

¹¹ Startnotitie 'Nationaal Sportfonds Curaçao': beleidslogica, alternatieven, uitvoeringsmodaliteiten en inventarisatie voedingsbronnen (benzineheffing, algemene middelen, LOK art. 6.3).

¹² Zie bijvoorbeeld IMF, *Fiscal Transparency Code* (IMF 2019) en de bespreking van 'off-budget and extrabudgetary funds' als potentiële bron van fiscale risico's en fragmentatie van het begrotingsproces.

¹³ IMF, *Fiscal Transparency Handbook* (IMF 2018) hfst 2–3, waar onder meer wordt benadrukt dat alle significante publieke middelen en uitgaven in een geïntegreerd en transparant kader moeten worden gerapporteerd.

1.5 Leeswijzer

De SER is in het verlengde van het vorenstaande onverkort van oordeel dat — alvorens inhoudelijke behandeling plaatsvindt — in hoofdstuk 2 moet worden vastgesteld of het onderhavige adviesverzoek ontvankelijk is én binnen zijn wettelijke reikwijdte valt, nu slechts adviezen mogen worden uitgebracht op grond van zijn mandaat zoals neergelegd in artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER. Deze toetsing is essentieel om te waarborgen dat het verzoek daadwerkelijk een sociaaleconomisch karakter heeft, aansluit op de taak van de SER en dat de vraagstelling zodanig is geformuleerd dat uitvoering van de adviesverlening binnen de grenzen van zijn bevoegdheid ligt. Hoofdstuk 3 bevat de juridische beschouwing (delegatie, legaliteit, systematiek, uitvoerbaarheid). Hoofdstuk 4 presenteert de financieel-budgettaire analyse (voeding, begrotingseffecten, risico's en governance). Hoofdstuk 5 biedt de sociaaleconomische en beleidsmatige beoordeling (maatschappelijke impact, inclusie, gezondheid, participatie, arbeidsproductiviteit en macro-economische effecten, alsmede M&E-inbedding c.q. beoordeling¹⁴). Hoofdstuk 6 besluit met de algemene conclusies en aanbevelingen van de SER.

¹⁴ Met 'M&E-beoordeling' in deze context wordt bedoeld op de systematische Monitoring & Evaluatie van het fondsregime en de repercussies daarvan.

2. Ontvankelijkheid en reikwijdte

De beoordeling van de ontvankelijkheid en reikwijdte van het voorliggende adviesverzoek vereist een onderscheid tussen de formeel-juridische ontvankelijkheid van het verzoek tot advisering enerzijds en de materiële reikwijdte van de adviesbevoegdheid van de SER anderzijds. Waar het voorgaande hoofdstuk de procedurele totstandkoming van het dossier uiteenzette, richt dit hoofdstuk zich op de normatieve analyse van het mandaat, de rechtsgrond en de beleidsmatige grenzen van de advisering, zoals deze in het Curaçaose bestuursrecht zijn ontwikkeld in het kader van artikel 72 van de Staatsregeling en de Landsverordening SER.

2.1 Formele Ontvankelijkheid

De bevoegdheid van de SER om over het onderhavige concept-Lbham te adviseren vindt haar rechtsgrondslag in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Landsverordening SER. Dit artikel bepaalt dat de Raad tot taak heeft de Regering van Curaçao te adviseren over aangelegenheden van sociaaleconomische aard en dat dergelijke adviezen worden uitgebracht op verzoek van één of meer ministers. Daarmee is de adviesbevoegdheid gebonden in oorsprong, maar vrij in inhoud: de Raad kan, in het licht van het vorengenoemde, uitsluitend optreden op verzoek van een minister, doch bepaalt autonoom de inhoud, omvang en richting van zijn oordeel.

De onderhavige adviesaanvraag is afkomstig van de Minister van OWCS, een lid van de Raad van Ministers, en voldoet daarmee aan het vereiste van indieningsbevoegdheid en rechtsgeldige afzending. Aangezien de aanvraag bovendien vergezeld is van een volledig dossier – inclusief het concept-Lbham, de NvT en de in het vorige hoofdstuk genoemde interdepartementale adviezen – is voldaan aan het vereiste van materiële volledigheid, zoals impliciet bedoeld in de artikelen 2 en 14 van de Landsverordening SER. De Raad beschikt derhalve over een juridisch en feitelijk toereikende basis om de inhoudelijke behandeling aan te vangen.

De formele ontvankelijkheid strookt tevens met de constitutionele taakverdeling binnen de Curaçaose staatsinrichting. Op grond van artikel 72 van de Staatsregeling is de SER ingesteld als onafhankelijk adviesorgaan dat zijn taak uitoefent binnen de grenzen van de wet. Door het verzoek rechtstreeks aan de Raad te richten en de bereidheid tot ambtelijke toelichting te bevestigen, heeft de minister gehandeld overeenkomstig de wettelijke procedure en de beginselen van behoorlijk bestuur.

2.2 Materiele Ontvankelijkheid

De materiële ontvankelijkheid betreft de vraag of het onderwerp van het verzoek naar zijn aard en inhoud valt binnen het sociaaleconomische werkterrein van de SER. De voorgestelde regeling heeft betrekking op de nadere uitwerking van het Sportfonds Curaçao, dat beoogt de maatschappelijke functie van sport te versterken en overheidsbeleid te ondersteunen ter bevordering van gezondheid, sociale samenhang en talentontwikkeling. Ondanks het onderwerp op het eerste gezicht een cultureel of sportief karakter heeft, is de kern ervan sociaaleconomisch van aard: het betreft immers de verdeling en het beheer van publieke middelen, raakt aan de begrotingsstructuur van het Land en beoogt maatschappelijke participatie, arbeidsinzetbaarheid en welzijn te bevorderen.

In de adviespraktijk van de SER – vergelijkbaar met de benadering van Europese en Latijns-Amerikaanse zusterorganen – geldt het functionele criterium dat een onderwerp als sociaaleconomisch wordt aangemerkt *wanneer het tenminste beslissingen omvat over economische allocatie, inkomensvorming, arbeidsdeelname of maatschappelijke welvaartsverdeling*. De instelling van een fonds dat publieke middelen aanwendt ter verwezenlijking van sociale doelstellingen voldoet evident aan dit criterium. Daarnaast heeft de regeling macro-economische en begrotingsrechtelijke consequenties. De middelen van het fonds, deels afkomstig uit de bijzondere benzineheffing en uit de 3%-afdracht op grond van artikel 6.3, eerste lid, onder a, van de LOK, vormen een structurele publieke financieringsstroom. De wijze van toewijzing, controle en verantwoording daarvan beïnvloedt zowel de begrotingsdiscipline van het Land als de doeltreffendheid van sociaal beleid. Het onderwerp overschrijdt derhalve de grenzen van enkel sectoraal sportbeleid en betreft een intersectoraal

beleids- en financieringsinstrument dat directe implicaties heeft voor werkgelegenheid, volksgezondheid en maatschappelijke cohesie.

Bovendien sluit het Sportfonds nauw aan bij internationale verplichtingen en beleidskaders, in het bijzonder de VN-Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling. Doelstelling 3 ('Goede gezondheid en welzijn') en doelstelling 8 ('Waardig werk en economische groei') benadrukken de samenhang tussen gezondheid, productiviteit en inclusieve groei. Het fonds fungeert in dit licht als een instrument dat via sportparticipatie en gemeenschapsontwikkeling bijdraagt aan menselijke kapitaalvorming, productiviteit en sociale stabiliteit. Deze internationale dimensie versterkt het sociaaleconomisch karakter van het onderwerp en legitimeert de betrokkenheid van de SER bij de advisering.¹⁵

2.3 Reikwijdte van de advisering

De reikwijdte van het advies strekt zich uit tot de juridisch-beleidsmatige beoordeling van het concept-Lbham als zodanig, maar omvat niet de beoordeling van individuele subsidiebesluiten of operationele toewijzingen die daaruit voortvloeien. De SER concentreert zich op de doelarchitectuur, de governance-structuur, de transparantie- en verantwoordingsverplichtingen en de begrotingsinpassing van het voorgestelde fonds. Binnen dit kader zal in latere hoofdstukken worden onderzocht in hoeverre de regeling strookt met de beginselen van doelmatigheid, rechtmatigheid, evenredigheid en deugdelijk financieel beheer.

De SER onderkent dat het Sportfonds zich bevindt op het kruispunt van sociaal en financieel beleid. Binnen zijn wettelijke mandaat ziet de Raad het als zijn verantwoordelijkheid de samenhang tussen beleidsdoelen, budgettaire haalbaarheid en maatschappelijke rendementen te belichten, zonder inbreuk te maken op de ministeriële begrotingsautonomie. Deze benadering waarborgt de onafhankelijkheid van de advisering en respecteert het fundamentele beginsel van politieke verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke financiële besluitvorming.¹⁶

De voorgaande analyse toont helder aan dat het adviesverzoek formeel ontvankelijk is en materieel binnen het sociaaleconomische domein van de SER valt. Daarmee is de weg vrijgemaakt voor een diepgaande juridische toets van het onderliggende concept-Lbham. In hoofdstuk 3 zal de Raad systematisch onderzoeken of het voorstel voldoet aan de delegatie- en grondslagstoets (artikel 1, tweede lid, en artikel 8, vierde lid, van de Landsverordening Sportfonds), of de systematiek en rechtmatigheid in overeenstemming zijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving, of de verhouding tot de Landsverordening comptabiliteit 2010 adequaat is gewaarborgd en of de materiële beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid, evenals de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het fondsregime, gewaarborgd zijn.

¹⁵ United Nations General Assembly, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Resolution A/RES/70/1, 21 October 2015). See in particular Goals 3 ("Good Health and Well-being") and 8 ("Decent Work and Economic Growth"). Zie tevens: International Labour Organization & International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions (AICESIS), *Cooperation Agreement between the ILO and AICESIS* (Cooperation Agreement, originally 2012, renewed March 2025) — promoting social dialogue institutions and inclusive socio-economic development.

¹⁶ Lv comptabiliteit 2010, artikelen 5 en 9 (begrotingsautonomie en ministeriële verantwoordelijkheid); Aanwijzingen voor de regelgeving 2013, Aanwijzingen 15–22 (delegatie en grondslag) en 71–79 (systematiek en leesbaarheid).

3. Juridische onderbouwing

3.1 Delegatie- en grondslagtoets

De wettelijke basis voor nadere regeling bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is – zoals hierboven reeds opgemerkt – uitdrukkelijk verankerd in de Landsverordening Sportfonds Curaçao. Artikel 1, tweede lid, bepaalt dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een nadere uitwerking wordt gegeven van de algemene doelstellingen van het Sportfonds, alsmede van de wijze waarop het fonds deze doelstellingen zal nastreven. Artikel 8, vierde lid, schrijft aanvullend voor dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels worden gegeven voor de wijze van afhandeling van ingekomen verzoekschriften. Deze bepalingen verschaffen een duidelijke delegatiegrondslag om, enerzijds, de algemene doelstelling van het fonds en de daaraan ondergeschikte beleidsdoelstellingen te concretiseren en, anderzijds, procedurele regels te stellen voor de indiening, behandeling en afdoening van verzoekschriften. Daarmee kan de kernmaterie van het voorliggende concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen (begrippenkader, doelarchitectuur, toegang en criteria, procedure en besluitvorming) in beginsel rechtmatig op Lbham-niveau worden geregeld, mits de regeling binnen de grenzen van deze delegatie blijft en de in de landsverordening vervatte hoofdelementen (zoals de instelling van het fonds, de inkomstenbronnen en de hoofdverantwoordelijkheid van de minister) onverlet laat. De officiële publicatie van de geconsolideerde tekst (GT 2021, no. 120) en de vermelding op de regelingenpagina van de regering bevestigen bovendien de inwerkingtreding en P.B.-verwijzing, hetgeen de rechtsgrondslag draagkrachtig benadrukt.

Tegelijkertijd vergt de gekozen bestuursconstructie een strikte delegatie-hygiëne. De Landsverordening Sportfonds positioneert in artikel 5, eerste lid, de Minister van OWCS als beheerder van het Sportfonds, bijgestaan door een Beheerscommissie, en bepaalt in artikel 6 onder meer dat deze Beheerscommissie belast is met het "behandelen en afhandelen van de verzoekschriften van bewoners en belanghebbenden", terwijl artikel 7 de dagelijkse leiding van het fonds opdraagt aan de Secretaris onder toezicht van de minister. Deze bepalingen brengen mee dat de bevoegdheid tot afhandeling van verzoekschriften primair bij de Beheerscommissie ligt, maar steeds binnen het kader van ministeriële verantwoordelijkheid. Het concept-Lbham heeft deze in de wet neergelegde taakuitoefening nader geregeld in artikel 9, eerste lid van het concept-LbHAM; de door de Beheerscommissie te nemen besluiten worden daarin expliciet aangemerkt als beschikkingen in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak (P.B. 2001, no. 79). Echter, kan het concept-Lbham zonder aanvullende expliciete wettelijke grondslag – geen nieuw, van de wet afwijkend zelfstandig beschikkingsgezag creëren dat losstaat van de in artikel 6 en 7 toebedeelde taken en de in artikel 5 verankerde beheersverantwoordelijkheid van de minister. In lijn met de Curaçaose wetgevingsleer en de Aanwijzingen voor de regelgeving verdient het daarom aanbeveling om in de wetstekst ondubbelzinnig vast te leggen dat de besluiten op verzoekschriften óf door de minister worden genomen, óf door de Beheerscommissie als door de wet aangewezen orgaan, handelend onder verantwoordelijkheid van de minister, en dat eventuele (sub)delegatie of mandaat van beschikkingsbevoegdheid volledig binnen de door de Landsverordening Sportfonds Curaçao getrokken kaders blijft. Daarnaast adviseert de SER dat in de NvT expliciet wordt uiteengezet waarom de in het concept-Lbham opgenomen normering – waaronder eventuele uitsluitingsgronden, criteria of kwantitatieve maxima – niet als 'essentieel element' kwalificeert dat op wetsniveau zou moeten worden geregeld. Een dergelijke explicitering voorkomt latere interpretatiegeschillen over de reikwijdte van de delegatiebepalingen en brengt het besluit volledig in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin de systematische scheiding tussen hoofdelementen en uitwerkingselementen centraal staat.

3.2 Systematiek en rechtmatigheid

De SER stelt verder vast dat de systematiek van het concept-Lbham aansluit bij de Curaçaose regels voor wetgevingskwaliteit: doelbepalingen en reikwijdte aan het begin, gevolgd door toegang- en procedurebepalingen, beslistermijn en rechtsbescherming. Het Draaiboek voor de regelgeving (2025) bevestigt dat de Aanwijzingen voor de regelgeving (2013) het inhoudelijke kwaliteitskader vormen. Daaruit

volgt onder meer dat de landsverordening de hoofdelementen dient te bevatten, terwijl nadere uitwerking in lagere regelgeving kan plaatsvinden, mits niet aan de essentie van de wettelijke regeling wordt getornd.¹⁷ Voorts ligt het in de rede dat in de NvT expliciet wordt gemotiveerd waarom programmatische waarborgen zoals anticumulatie, transparantiebijzonderheden of aanvullende verantwoordingsvereisten op Lbham-niveau thuishoren. Door duidelijk te maken dat deze bepalingen rechtstreeks voortvloeien uit de doelbinding van het fonds en derhalve uitwerkingselementen zijn, wordt voorkomen dat zij ten onrechte worden gezien als materiële wetwijzigingen of delegatieoverschrijdingen. De keuze om financieringsbronnen die reeds bij landsverordening zijn bepaald (benzineheffing, algemene middelen en de LOK-afracht) niet opnieuw in het Lbham te normeren, is in lijn met deze systematiek en voorkomt doublures. Tegelijk is ruimte om programmaspecifieke waarborgen wél op Lbham-niveau te verankeren (bijvoorbeeld transparantie- en anticumulatiebepalingen), zolang deze een uitwerking vormen van de wettelijke doelbinding. Een aanvullende motivering is wenselijk bij bepalingen die de grens met 'essentiële elementen' naderen (zoals harde uitsluitingsgronden of kwantitatieve maxima). Het verdient daarom – naar het oordeel van de Raad – aanbeveling in de NvT expliciet te onderbouwen waarom deze normering niet op wetsniveau maar op Lbham-niveau thuishoort, met verwijzing naar de Curaçaose Aanwijzingen.

3.3 Verhouding tot Landsverordening Comptabiliteit 2010 en Financieel beheer

De Landsverordening Comptabiliteit 2010 regelt autorisatie, verantwoording en controle van publieke middelen en is daarmee het primaire raamwerk voor de financiële huishouding van het Land; het concept-Lbham mag dit niet doorkruisen maar dient er functioneel op aan te sluiten. In die opbouwssystematiek is het rechtmatig dat het onderhavige concept-Lbham de juridische "wat en hoe" van toedeling en verantwoording regelt, terwijl de comptabele "hoe" van boeken, rapporteren en controleren in de Landsverordening Comptabiliteit en de daaronder uitgewerkte financiële-beheerprocessen blijft. Het publicatiekanaal van het ministerie van Financiën bevestigt de geldende tekst en strekking van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en aanpalende comptabiliteitsdocumenten, die als referentiekader dienen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en interne beheersing.¹⁸

Daarbij komt dat de voeding van het Sportfonds mede voortvloeit uit de LOK, die – zoals in hoofdstuk 1 is vermeld – per P.B. 2024, no. 157, in werking is getreden en de Curaçao Gaming Authority (hierna: 'CGA') als toezichthouder positioneert. De CGA bevestigt de inwerkingtreding en de rolverdeling onder de LOK. Dit impliceert dat de invordering en doorstorting van wettelijk geoordeelde middelen naar het fonds tijdig binnen de comptabele keten moeten worden verwerkt. Voor de voorspelbaarheid van de kasstroom verdient het – naar het oordeel van de SER – aanbeveling om in de uitvoeringssfeer duidelijke procesafspraken te borgen tussen CGA, Ontvanger/Financiën en het ministerie van OWCS (bijvoorbeeld reconciliatie, termijnen), opdat de LOK-voeding zonder frictie in het fonds wordt geboekt binnen de Landsverordening Comptabiliteit.¹⁹ Met het oog op volledige aansluiting op de Landsverordening Comptabiliteit 2010 verdient het aanbeveling om in de toelichting expliciet te bevestigen dat de inkomsten en uitgaven van het Sportfonds uitsluitend via de reguliere begrotingsartikelen worden geautoriseerd en verantwoord. Dit sluit categorisch uit dat het fonds als een parallel of schaduwbudget zou kunnen functioneren en waarborgt dat alle kasstromen – met inbegrip van de LOK-afracht – conform de comptabele voorschriften worden verwerkt binnen de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus.

¹⁷ Raad van Advies, RvA no. RA/12-23-LV: Ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelen (Landsverordening op de kansspelen) (3 januari 2024) paragrafen 3.1–3.3 <https://raadvanadvies.cw/adviezen/rva-no-ra-12-23-lv-ontwerplandsverordening-houdende-regels-betreffende-de-kansspelen-landsverordening-op-de-kansspelen/>. In dit advies benadrukt de RvA uitdrukkelijk dat bij de verdeling van elementen van een regeling over landsverordening en lagere regelgeving, de landsverordening "ten minste de hoofdelementen moet bevatten" (onder verwijzing naar aanwijzing 15 Awr) en dat die hoofdelementen in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling omvatten (aanwijzing 17 Awr), zodat onderwerpen van dat gewicht niet mogen worden gedelegeerd naar een landsbesluit of ministeriële regeling, maar in de landsverordening zelf moeten worden geregeld.

¹⁸ https://minfin.cw/wp-content/uploads/2019/03/1_Landsverordening_comptabiliteit_2010.pdf

¹⁹ <https://portal.gamingcontrolcuracao.org/page/info>

In het licht van de kleinschaligheid van het eiland, waar directe en indirecte relaties tussen personen veelvuldig voorkomen, is het van wezenlijk belang dat het risico op belangenverstremgeling bij de beoordeling van aanvragen zorgvuldig wordt ondervangen. Ter versterking van de integriteit van het besluitvormingsproces dienen beoordelaars actief rekening te houden met zowel feitelijke als vermeende belangenverstremgeling. Om deze waarborgen structureel te verankeren, is het aangewezen procedurele bepalingen op te nemen die aansluiten bij de normen zoals vastgelegd in artikel 12, eerste en tweede lid, van de Landsverordening financieel beheer. In overeenstemming met deze bepalingen geldt dat het personen die betrokken zijn bij de beoordeling van aanvragen niet is toegestaan om direct of indirect deel te hebben aan werken, leveringen of dienstverrichtingen die geheel of gedeeltelijk ten laste komen van publieke middelen. Indien sprake kan zijn van een situatie die de schijn van belangenverstremgeling wekt, dient de desbetreffende persoon zich te onthouden van deelname aan de besluitvorming en advisering over de desbetreffende aangelegenheid. Eveneens dient hij of zij zich te onthouden van de vaststelling of goedkeuring van financiële verantwoordingen van organisaties waarvan hij of zij deel uitmaakt. Door deze beginselen expliciet in de uitvoeringsprocedures op te nemen, wordt de objectiviteit van de besluitvorming versterkt en wordt de integriteit van het subsidiebeheer op transparante en toetsbare wijze geborgd.

Ter versterking van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitbestede middelen is het noodzakelijk dat het Sportfonds een robuust kader hanteert voor toetsing, verantwoording en handhaving. De beoordeling van de rechtmatige en doelmatige besteding mag zich niet beperken tot het opnemen van verantwoordingsvereisten voor de ontvanger; het is tevens essentieel om aan deze vereisten passende sancties te verbinden. Hiermee wordt geborgd dat publieke middelen uitsluitend worden ingezet voor het doel waarvoor zij zijn toegekend.

Gezien de omvang van de bedragen, die variëren tussen minimaal Cg. (XCG) 5000 en maximaal Cg. (XCG) 25.000, is toepassing van de vereenvoudigde aanbestedingsregels als bedoeld in artikel 10, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer mogelijk. Deze soepelere procedure doet echter niet af aan de verplichting tot rechtmatige besteding. Indien blijkt dat middelen onrechtmatig zijn aangewend, dient het toegekende bedrag volledig te worden teruggestort. Deze verplichting geldt eveneens wanneer achteraf wordt vastgesteld dat de verstrekking heeft plaatsgevonden op basis van onjuist of onvolledig verstrekte informatie. Om deze reden is het aanbevolen om expliciete sanctiebepalingen en een terugbetalingsverplichting in de uitvoeringsregels op te nemen.

Naast de verantwoording door ontvangers rust op het fonds zelf de verplichting om de rechtmatige inzet van de middelen te onderbouwen. Dit vereist een jaarlijkse financiële verantwoording, waaronder het opstellen van een jaarrekening waarin de besteding van de middelen inzichtelijk wordt gemaakt en controleerbaar is. Voorts is het wenselijk om duidelijke betalingsvoorschriften vast te leggen. Het ontbreken van regels omtrent betaling in termijnen, voorschotten of achterafbetaling kan leiden tot onduidelijkheid en verhoogde risico's op onrechtmatigheid. Door deze voorschriften te normeren, wordt het beheer van financiële stromen versterkt en ontstaat een transparanter en beter controleerbaar uitbetalingsproces. Deze maatregelen tezamen dragen bij aan een versterkte rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitbestede middelen en verbeteren de integriteit en transparantie van het fondsbeheer.

3.4 Materiële beginselen: rechtszekerheid, evenredigheid, zorgvuldigheid

Rechtszekerheid vergt heldere criteria, voorspelbare termijnen en gemotiveerde afwijzingsgronden, gekoppeld aan rechtsbescherming volgens de Landsverordening administratieve rechtspraak. De Lar-publicatie²⁰ bevestigt dat beschikkingen vatbaar zijn voor bezwaar en beroep en stelt eisen aan motivering en zorgvuldigheid van besluitvorming. Een Lbham-regime dat voorziet in ontvangstbevestiging, herstel van verzuim, een vaste beslistermijn en de kwalificatie van de beslissing als beschikking voldoet aan deze beginselen en bevordert voorspelbaarheid en toetsbaarheid.

Evenredigheid en doelmatigheid moeten – naar het oordeel van de SER – ook worden gezien in het licht van mondiale empirische effecten. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schat dat bij ongewijzigd beleid tot

²⁰ <https://okalerregelgeving.overheid.nl/CVDR141999>

2030 bijna 500 miljoen nieuwe voorkombare niet-overdraagbare ziekten (zogenaamde NCD²¹-gevallen) wereldwijd ontstaan, met een zorgkostendruk van circa US\$ 300 miljard (gemiddeld US\$ 27 miljard per jaar).²² Voor de EU becijferen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD)/WHO Europe dat onvoldoende fysieke activiteit tegen 2050 leidt tot 11,5 miljoen extra NCD-gevallen en dat adequate interventies gemiddeld 0,6% van de zorguitgaven per jaar besparen²³. Eurostat (EU Sport Satellite Account, 2025) laat zien dat sportgerelateerde activiteiten in 2019 3,4% van het EU-bbp en 9,27 miljoen banen (3,8%) ondersteunden.²⁴ Deze gegevens, in aanvulling op het voorgaande, onderbouwen het noodzaak van een zorgvuldig vormgegeven fondsregime, met duidelijke toekenningscriteria en verantwoording, proportioneel is ten opzichte van de nagestreefde volksgezondheids- en inclusiedoelen, en plausibel positieve macro-economische bijeffecten kent.²⁵ Gegeven die mondiale context geldt voor Curaçao dat volgens het CBS slechts 36,2 % van de bevolking van 6 jaar en ouder actief sport heeft beoefend in de laatste 12 maanden van het jaar 2016.²⁶ Tegelijk rapporteert het Volksgezondheid Instituut Curaçao (hierna: 'VIC') dat in 2017 circa 65% van de volwassenen (18 jr +) overgewicht had.²⁷ Helaas ontbreken recentere statistische gegevens voor Curaçao die een volledig actueel beeld geven van sportdeelname en gezondheidsrisicofactoren.²⁸ Desalniettemin illustreren deze twee kernwaarden — namelijk een relatief lage participatiegraad in sport en een hoge prevalentie van leefstijl- en risicofactoren in de volksgezondheid zoals gerapporteerd in de Nationale Gezondheidsenquête 2017²⁹ dat Curaçao enerzijds een belangrijke uitdaging kent op het gebied van motivatie tot beweging en anderzijds op het gebied van gezondheidsrisico's. In die context is het voorgestelde fondsregime – zorgvuldig vormgegeven met duidelijke toekenningscriteria, expliciete verantwoording en gerichte programmaspreiding – niet uitsluitend beleidsmatig wenselijk, maar ook economisch en bestuursrechtelijk gerechtvaardigd. In hoofdstuk 5 wordt hierop verder ingegaan.

3.5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid vereist een integraal en aantoonbaar sluitende keten van bevoegdheidsverdeling, besluitvorming en verantwoording. Volgens de Lar geldt dat een beschikking “een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan is inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die geen algemeen verbindend voorschrift is”.³⁰ Op dit rechtsbeschermingskader rust de verplichting dat het beslissende orgaan in de formele wet is gepositioneerd dan wel via een expliciete mandaat- of subdelegatiegrondslag handelt. In

²¹ Non-communicable diseases, NCD's

²² World Health Organization, *Global Status Report on Physical Activity 2022* (Geneva: WHO, 2022), ISBN 978-92-4-005915-3; see also “WHO highlights high cost of physical inactivity in first-ever global report”, 19 October 2022, available at <https://www.who.int/news/item/19-10-2022-who-highlights-high-cost-of-physical-inactivity-in-first-ever-global-report>

²³ OECD & WHO Europe, *Step Up! Tackling the Burden of Insufficient Physical Activity in Europe* (Paris/Geneva: OECD Publishing & WHO Regional Office for Europe, 2023), p. 39–46. Available at https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/02/step-up-tackling-the-burden-of-insufficient-physical-activity-in-europe_500a9601-en.pdf

²⁴ Kokolakis, T., & Kleissner, A. (2025). *EU Sport Satellite Account: Research into estimating the economic value of sport in the EU – 2025 edition*. Paris/Geneva: Eurostat / OECD Publishing. Statistical Working Paper No. KS-01-25-041. ISBN 978-92-68-30988-9. Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/22121382/KS-01-25-041-EN-N.pdf>

²⁵ <https://www.who.int/news/item/19-10-2022-who-highlights-high-cost-of-physical-inactivity-in-first-ever-global-report>

²⁶ CBS Curaçao, *Sportparticipatie op Curaçao 2016: resultaten van het participatieonderzoek 2016* (CBS Curaçao 2016); https://www.cbs.cw/sportparticipatie-op-curacao-2016-resultaten-participatieonderzoek-2016?utm_source=chalgol.com

²⁷ VIC, ‘Overgewicht – cijfers & context’ (VIC 2017) <https://vic.cw/ned/gezondheids-databank/overgewicht/cijfers-context>

²⁸ Zie onder meer de participatie-analyse van het CBS, waarin is beschreven dat de laatste grote sportparticipatiestudie dateert uit 2016. <https://www.cbs.cw/participation-survey>

²⁹ VIC; idem

³⁰ Lar (3 augustus 2001), art 3, eerste lid; <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR1589/1>

aansluiting op hetgeen in de voorgaande paragraaf is geanalyseerd, waarschuwt de SER dat — bij het ontbreken van een sluitende mandaat- of delegatiegrondslag in de Landsverordening Sportfonds — het onderhavige concept-Lbham niet zelfstandig een beschikkingsorgaan buiten de in de wet aangewezen organen (minister, Beheerscommissie, Secretaris) mag scheppen. Zonder een zodanige geïntegreerde mandaatbasis raakt de keten van bevoegdheid, besluitvorming en rechtmatige controle onvolledig en wordt de handhaafbaarheid van het fondsregime op bestuurlijk en juridisch vlak blootgesteld aan risico's.

De Raad stelt vast dat het concept-Lbham in de uitvoering in de juiste weg snijdt door onder meer vooraf een inhoudelijke toets door de Secretaris (desgewenst met externe deskundigheid) op te nemen, een gemotiveerde beschikking binnen een vaste beslistermijn te voorzien, en achteraf verantwoording te verlangen met bevoegdheid om aanvullende gegevens in te winnen. Om volledige Lar-conformiteit te waarborgen wordt aanbevolen in de NvT ondubbelzinnig te beschrijven welk orgaan de beschikkingen namens de Minister van OWCS neemt, en op basis waarvan dit gebeurt. Indien de Minister gebruikmaakt van mandaat of subdelegatie aan de Beheerscommissie of de Secretaris, dient dit expliciet te worden vastgelegd in een afzonderlijk mandaat- of subdelegatiebesluit en in de toelichting te worden vermeld, zodat de bevoegdheidsstructuur juridisch volledig herleidbaar blijft.

In de koppeling met de LOK-afdracht vraagt het fondsregime voorts bijzondere aandacht voor procescapaciteit en tijdigheid van de 3 %-doorstorting in de opstartfase. Het verdient aanbeveling dat in de toelichting van het concept-Lbham wordt uiteengezet welke interne beheersmaatregelen — zoals periodieke saldobehoordeling, restrictie op potting en anticumulatie-monitoring — worden ingevoerd, in aansluiting op de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en het geldende begrotings- en verantwoordingstelsel.

3.6 Juridische conclusie

Per saldo oordeelt de SER dat de delegatie- en legaliteitsbasis toereikend is, dat de opzet aansluit bij de Curaçaose Aanwijzingen voor de regelgeving en dat het concept-Lbham de scheidslijn met de Landsverordening Comptabiliteit 2010 respecteert. De Raad acht het concept-Lbham juridisch houdbaar onder de volgende voorwaarden: (i) de bevoegdheidsverdeling en de status van de Beheerscommissie Lar-conform worden verankerd (attributie, subdelegatie of mandaat op wettelijke basis conform artikel 5, eerste lid, artikel 6 en artikel 7 van de Landsverordening Sportfonds Curaçao); (ii) programmatische waarborgen — waaronder anti-cumulatie en transparantie — waar nodig expliciet opgenomen worden in het concept-Lbham als uitwerking van de doelbinding van het fonds; en (iii) de samenloop met het generieke subsidiekader wordt gemotiveerd via een duidelijke *lex specialis-clausule*, teneinde normatieve frictie te voorkomen. Met deze verfijningen is de regeling — naar het oordeel van de Raad — niet alleen wetgevingstechnisch, maar tevens begrotingsrechtelijk en bestuursrechtelijk sluitend.

In hoofdstuk 4 zal de SER nader onderzoeken in welke mate de in de wet voorzieningsbronnen (waaronder de afdracht ingevolge art. 6.3 van de LOK) voldoende volume en voorspelbaarheid bieden voor een stabiele werking van het fonds. Daarbij worden ook de meerjarige begrotingseffecten, de risico's van onder- of overvoeding, opotting en dubbelfinanciering, alsmede de governance- en verantwoordingsstructuur in het licht van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 geëvalueerd. Tevens zal aandacht worden besteed aan alternatieve financieringsvormen, gevoeligheidsanalyses en de algehele budgettaire houdbaarheid van het fondsmechanisme, zodat een integrale beoordeling van zowel de juridische als de financiële duurzaamheid van de voorgestelde regeling gewaarborgd is.

4. Financieel-budgettaire analyse

4.1 Financieringsbronnen en volumeschatting

Zoals reeds opgemerkt, steunt het Sportfonds primair op een wettelijk geoormerkte afdracht van 3% uit de kansspelketen op grond van de LOK. Deze 3%-storting geschiedt *van het totaal van de door of namens de CGA ingevorderde bedragen*.³¹ De invorderingsbasis voor die 3% omvat aanvraagvergoedingen en jaarlijkse rechten/toezichtstarieven (constructie en timing geregeld in de LOK-hoofdstukken over vergoedingen en rechten). In de actuele fee-policy (versie oktober 2025) zijn de kernbedragen gestandaardiseerd: voor B2C-vergunninghouders bedraagt de jaarlijkse som EUR 47.450 (EUR 24.490 *licence fee* aan de schatplichtige + EUR 22.960 *supervisory fee* aan de CGA); voor B2B-licentiehouders geldt jaarlijks EUR 24.490 *supervisory fee*.³² Tevens geldt, expliciet, pro-rata facturering in het eerste LOK-jaar en een jaarlijkse vervaldag op 15 januari (kasprofiel-concentratie begin jaar).³³ Deze tariefstructuur en het pro-rata regime in het transitiejaar bepalen de korte-termijnkasstroom richting het Sportfonds, aangezien de 3%-afdracht direct meebeweegt met de CGA-invorderingen (supervisie- en andere regeling gebonden ontvangsten).³⁴ De juridische oormerking op wetsniveau borgt doelbinding. De operationele volatiliteit volgt uit het aantal vergunninghouders en de timing van de facturatie.³⁵

Naast de LOK-stroom bestaat een historische bron via het bijzonder invoerrecht op benzine (G.T. P.B. 1932, no. 107, nadien herhaaldelijk gewijzigd), evenals bijdragen uit algemene middelen en publiek-private bijdragen zoals in de beleidsdocumenten geprofileerd.³⁶ De bijzondere benzineheffing, die op Curaçao materieel neerkomt op circa Cg 0,47 per liter (Cg 47,25 per hectoliter),³⁷ heeft in de periode vóór de COVID-19-pandemie (2015–2019) volgens de Financiële Managementrapportages van het ministerie van Financiën een relatief stabiele kasopbrengst gegenereerd in de orde van Cg 48–50 miljoen per jaar; dit correspondeert met een belaste volumebasis van circa 75–80 miljoen liter benzine per jaar.³⁸ Sinds 2020 laten de FMR's een combinatie zien van pandemiegerelateerde vraaguival, boekingstechnische vertragingen (waaronder een tijdelijk parkeren van een substantieel deel van de ontvangsten op een tussenrekening) en een lichte neerwaartse trend, waarbij de gerealiseerde jaaropbrengsten overwegend in de bandbreedte van circa Cg (XCG) 39–43 miljoen liggen.³⁹ De meest recente FMR-gegevens (2024) rapporteren tot en met het derde

³¹ Curaçao Gaming Authority (CGA), 'Welcome to the CGA Online Gaming Portal' (webpagina, 24 december 2024) <https://portal.gamingcontrolcuracao.org/page/info>.

³² De tariefgegevens zijn in EUR gepubliceerd door/voor de sector; de begrotingsraming van het Land wordt in NAF/Cg gevoerd. Voor scenario-illustraties is niet omgerekend; conversie dient te geschieden tegen de voor de begrotingsopstelling geldende koers en conform de Landsverordening Comptabiliteit 2010.

³³ Asia Gaming Brief, 'Curacao Gaming Authority updates fee policy under new LOK framework' (3 november 2025) <https://agbrief.com/news/world/03/11/2025/curacao-gaming-authority-updates-fee-policy-under-new-lok-framework/>; NUR Legal, 'October 2025 — Curaçao Gaming Authority updates LOK fees' (15 oktober 2025) <https://www.nur-legal.com/news/%F0%9F%87%A8%F0%9F%87%BC-october-2025-cura%C3%A7ao-gaming-authority-updates-lok-fees->.

³⁴ CGA, *Fee guidance* (2025) – pro-rata in jaar 1 en vaste jaartariefstructuur (B2C/B2B).

³⁵ <https://portal.gamingcontrolcuracao.org/page/info>.

³⁶ Landsverordening van de 1ste november 1932 (P.B. 1932, no. 107) tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine (Curaçao); vgl ook Wetgeving en Juridische Zaken, *Klapper A.B. Hoofdstuk IV Belastingen (update tot en met P.B. 2025, no. 142)*, waarin de historische koppeling tussen het Sportfonds en de opbrengsten van het bijzonder invoerrecht op benzine wordt bevestigd (Eilandsverordening Sportfonds Curaçao, A.B. 1982, no. 6).

³⁷ Landsverordening belastingvoorzieningen 2011 (P.B. 2011, no. 72), art 8 (wijziging van art 1 van de Landsverordening tot heffing van een bijzonder invoerrecht op benzine, waarbij "NAF. 63,--" wordt vervangen door "NAF. 47,25"); [Regulatory Authority of Curaçao](#).

³⁸ Ministerie van Financiën van Curaçao, *Financiële Managementrapportage 4e kwartaal 2016* (FMR Q4 2016) bijlage 2, tabel 'Bijzonder Invoerrecht op Benzine (5142)', waaruit voor 2014, 2015 en 2016 cumulatieve jaaropbrengsten van respectievelijk circa NAF 49,1 mln, NAF 47,9 mln en NAF 49,8 mln blijken.

³⁹ Zie voor de post 'Bijzonder Invoerrecht Benzine (5142)' de meerjarige reeks in Ministerie van Financiën van Curaçao, *Financiële Managementrapportage september 2024* (FMR sept 2024) bijlage 2, tabel 'Bijzonder Invoerrecht op Benzine (5142)', waaruit voor de jaren 2020–2023 een duidelijk lager niveau van de cumulatieve jaaropbrengsten volgt dan in de pre-COVID-periode; in combinatie met de FMR-toelichtingen en de politieke en fiscale duiding in ICB Instituut, 'TPK stelt vragen over de ontvangen bedragen aan bijzonder invoerrecht op benzine die in de FMR's niet als opbrengst worden verantwoord maar op een tussenrekening zijn geparkeerd (Curaçao)' (27 mei 2022).

kwartaal een cumulatieve opbrengst van ruim NAf 36 miljoen, bij maandelijkse ontvangsten van gemiddeld circa Cg 3,8–4,6 miljoen, met een gemarkeerde onderrealisatie ten opzichte van de raming.⁴⁰ Tegen deze achtergrond acht de SER het – gelet op energietransitie, brandstofprijis-elasticiteit, veranderde mobiliteitspatronen en structurele onzekerheden in de volumebasis – prudent om de benzine-stroom niet als primaire groeimotor te begroten, maar veeleer als stabiliserende buffer naast de structurele LOK-afracht, zonder deze bron over te ramen of als dragende pijler van het fondsregime te positioneren.

De SER stelt vast dat de door de SDFBB van het ministerie van Financiën intern gehanteerde indicatieve raming (vergunning- en kansspelontvangsten ± Cg (XCG) 26,25 mln; 3% ≈ Cg 0,79 mln p.j.) conservatief plausibel is onder de aanname van volledige jaarcyclus en stabiliserend vergunningvolume. De SER gebruikt de CGA-tarieven als ondergrens-proxy voor de *supervisory/licence*-component en rekent de 3% door op CGA-invoeringen (totaal). In het overgangsjaar, waarin de inning op pro-rata-basis plaatsvindt, is het aannemelijk dat de kasontvangsten achterblijven; vanaf het daaropvolgende jaar stabiliseert de jaarbasis zich naar een normale cyclus.⁴¹

Ter illustratie van de mogelijke kasstromen bij het fonds zijn in tabel 4.1 drie scenario's gepresenteerd (min, midden, plus) op basis van de vaste CGA-tarieven (B2C en B2B). De tabel toont voor elk scenario het vereiste aantal vergunningen, de ruwe CGA-ontvangst en de indicatieve 3%-afracht aan het Sportfonds. Het dient te worden onderkend dat deze raming uitsluitend gebaseerd is op vaste jaarrechten en niet op de volledige invordering of boetes/application fees; de feitelijke 3%-storting kan dus hoger uitvallen. Dit verklaart waarom de door de SDFBB gehanteerde ankerwaarde (± Cg (XCG) 0,79 mln) impliciet uitgaat van een bredere invorderingsbasis of meer vergunninghouders dan de ondergrensscenario's. Daarmee biedt de tabel een praktische ondergrens ('worst-case') die dient als uitgangspunt voor bandbreedteplanning in paragraaf 4.2 en gevoeligheidsanalyse in paragraaf 4.5.

Tabel 4.1 – Scenario-ondergrens op basis van CGA-tarieven (EUR)

Scenario (jaarbasis na transitie)	Aantal B2C	Aantal B2B	Ruwe CGA-ontvangst (supervisie + licence)*	3%-afracht aan Sportfonds (indicatief)**
Min	25	10	≈ EUR 1.055.000	≈ EUR 31.650
Midden	40	20	≈ EUR 1.414.000	≈ EUR 42.420
Plus	60	30	≈ EUR 2.061.000	≈ EUR 61.830

* Exclusief *application fees*, boetes e.d.: alleen de vaste EUR 22.960 per B2C (supervisie) + EUR 24.490 per B2C (licence to Treasury) en EUR 24.490 per B2B (supervisie).

** Wettelijk is de 3% verschuldigd over het totaal van de door/namens CGA ingevorderde bedragen.

Bron: SER

De SER wenst te benadrukken dat bovenstaande enkel de ondergrens op basis van vaste jaarbedragen illustreert.⁴²

⁴⁰ Ministerie van Financiën van Curaçao, *Financiële Managementrapportage september 2024* (FMR sept 2024) 9 en bijlage 2, tabel 'Bijzonder Invoerrecht op Benzine (5142)', waarin tot en met september 2024 een cumulatieve realisatie van NAf 36,7 mln wordt gerapporteerd, met maandbedragen in 2024 van circa NAf 3,8–4,6 mln en een onderrealisatie van NAf 6,7 mln ten opzichte van de prognose voor dit belastingmiddel.

⁴¹ <https://aqbrief.com/news/world/03/11/2025/curacao-gaming-authority-updates-fee-policy-under-new-lok-framework>

⁴² De SDFBB-ankerwaarde (≈ Cg 0,79 mln) veronderstelt (naast vaste jaarrechten) aanvullende invorderingen (bijv. *application fees*, administratieve lasten, sancties) en/of hogere aantallen; de scenario-ondergrens hierboven is dus niet het totaal.

4.2 Begrotingseffecten (meerjareninpassing en kasschuiven)

Begrotingstechnisch raakt de LOK-afdracht twee ketens: (i) CGA-invordering (toezichtsonvangsten) en (ii) de bestemmingsontvangst in het Sportfonds (OWCS). Conform de Landsverordening comptabiliteit 2010 worden autorisatie, rapportage en verantwoording ingebed in de FMR-ritmiek⁴³ en jaarrekeningcyclus.⁴⁴ Gezien pro-rata in het eerste jaar en de vervaldag 15 januari, verwacht de SER begin-jaarconcentratie van kasstromen en onder-kasseren in het transitiejaar. De Raad adviseert een meerjarige bandbreedte (bijv. – 30% tot +20% rond de ankerwaarde) en kwartaalgewijze realisatie-monitoring vóór ophoging van plafonds. Tevens adviseert de SER de LOK-stroom aanvullend te positioneren ten opzichte van bestaande sportartikelen (subsidies, investeringen), om mogelijke kasschuiven (*substitution effects*) te vermijden.⁴⁵

4.3 Risicoanalyse (oppotten, dubbelfinanciering)

4.3.1 Oppotten

Zoals reeds opgemerkt, acht de SER de 3%-afdracht in het fonds inherent afhankelijk van het volume en de timing van de inkomsten die via CGA worden geïnd — in het bijzonder de jaarlijkse supervisory fees, licence fees, application fees en overige invorderbare heffingen. Deze mate van afhankelijkheid maakt het fonds — naar het oordeel van de SER — bijzonder kwetsbaar voor beheers- en controleproblemen zoals door de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: 'RvRH') in de casus van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds (hierna: 'CF') in Curaçao werden vastgesteld. De RvRH constateerde dat de beheers- en controlearchitectuur van het CF onvoldoende was — er was geen interne controller, geen controleplan, fysieke controles en verantwoording bleven daarbovenop achter.⁴⁶ In het vervolgonderzoek uit februari 2023 bleek dat slechts 18% van de aanbevelingen volledig was opgevolgd, 29% gedeeltelijk en 53% niet.⁴⁷ Uit de jaarlijkse rapportages volgt

⁴³ De Financiële Managementrapportage (FMR) is de periodieke rapportage-cyclus van het Ministerie van Financiën die met maandelijks frequentie de realisatie van baten en lasten, de balanspositie en de prognoseontwikkeling tegen de begroting vastlegt. Daarbij wordt in de laatste maand van ieder kwartaal een aanvullende Uitvoeringsrapportage (UR) gevoegd, waarin beleidsmatige acties, financiële beheeraspecten en openstaande raadsbesluiten worden belicht. De rapportage wordt na instemming door de Minister van Financiën aangeboden aan onder meer de Staten van Curaçao, het College financieel toezicht (Cft) en andere relevante toezichthouders.

⁴⁴ Landsverordening comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, no. 87) (Willemstad: Ministerie van Financiën, geconsolideerde pdf 2019) https://minfin.cw/wp-content/uploads/2019/03/1_Landsverordening_comptabiliteit_2010.pdf

⁴⁵ Wanneer een nieuwe financieringsstroom — zoals de 3 %-afdracht uit de kansspelketen wordt geïntroduceerd in het sport- en beweegveld, bestaat het risico dat deze middelen substitueren voor reeds beschikbare middelen (zoals reguliere sportsubsidies of investeringsbudgetten). Deze substitutie-effecten leiden tot financiële kasschuiven, waarbij nieuwe middelen niet tot extra inzet komen, maar bestaande middelen worden verlegd of vervangen. Empirische literatuur bevestigt dat subsidie-instrumenten elkaar kunnen verdringen. Zo tonen studies aan dat het effect van een subsidieprogramma beperkt wordt wanneer alternatieve steunmechanismen beschikbaar zijn en dat middelen uit publieke ondersteuning kunnen worden gebruikt ter vervanging van eerder beschikbare middelen in plaats van additioneel te investeren. In dat licht adviseert de SER om de LOK-stromen aanvullend te positioneren ten opzichte van bestaande sportartikelen — dat wil zeggen: expliciet niet als vervanging — zodat de beoogde maatschappelijke extra inzet (toegenomen sportdeelname, gezondheidseffecten, participatie) daadwerkelijk gerealiseerd wordt en het fondsmechanisme een meerwaarde creëert boven de bestaande beleidsfinanciering; zie in dit verband ook: A Moczall, *Subsidies for Substitutes? New Evidence on Deadweight Loss and Substitution Effects of a Wage Subsidy for Hard-to-Place Job-Seekers* (IAB Discussion Paper 5/2013) 24-25 en S Mateut, 'Subsidies, Financial Constraints and Firm Innovative Activities in Emerging Economies' (2018) 50 *Small Business Economics* 131, 142-43.

⁴⁶ Raad voor de Rechtshandhaving, *Inspectierapport Beheer Criminaliteitsbestrijdingsfonds Curaçao* (Willemstad, juni 2019) <https://www.raadrh.com/reports-cur/2018-inspectierapport-beheer-criminaliteitsbestrijdingsfonds-curaçao-106>

⁴⁷ RvRH, *Beheer Criminaliteitsbestrijdingsfonds – Een vervolgonderzoek naar de stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen* (Willemstad, februari 2023) <https://www.raadrh.com/reports-cur/2022-inspectierapport-beheer-criminaliteitsbestrijdingsfonds-in-curaçao-121>.

dat saldi-accumulatie en niet-bestede middelen structureel zijn gebleven.⁴⁸ De SER acht deze ervaringen rechtstreeks relevant voor de vormgeving van het Sportfonds. De Landsverordening Sportfonds bepaalt immers dat de inkomsten van het fonds worden bestemd voor het bekostigen van faciliteiten voor sportbeoefening in ruime zin in de buurten, wijken, dorpen en stadsgedeelten van het Land Curaçao. Wanneer middelen in het Sportfonds langdurig ongebruikt accumuleren, terwijl de wettelijke doelstelling expliciet is gericht op het daadwerkelijk realiseren van sportvoorzieningen, ontstaat een vergelijkbaar risico van doelverschuiving en rechtmatigheids- en doelmatigheidsverlies als bij het CF. Tegen deze achtergrond acht de SER het noodzakelijk dat het concept-Lbham voor het Sportfonds expliciet voorziet in juridische en organisatorische waarborgen tegen oppotten: een strikte maximale reserveringstermijn voor toegekende en nog niet bestede middelen; toepassing van het FIFO-principe⁴⁹ (first in, first out) bij de aanwending van saldi; automatische afroaming dan wel herallocatie van middelen die na het verstrijken van de reserveringstermijn niet zijn besteed; en volledige aansluiting van de begrotings-, verantwoordings- en controlecyclus van het Sportfonds op het rechtmatigheids- en doelmatigheidsregime van de Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften 2010. Deze waarborgen dienen – naar het oordeel van de SER – normatief te worden verankerd in het concept-Lbham en operationeel te worden geborgd via een jaarlijks controle- en auditplan, zodat de middelen van het Sportfonds daadwerkelijk en tijdig worden omgezet in sportinfrastructuur en -programma's, in plaats van zich als latente reserves op te stapelen.

4.3.2 Dubbelfinanciering

Omdat het fondsregime inhoudelijk overlapt met het generieke subsidiekader (zoals vastgelegd in het Landsbesluit subsidie (P.B. 2016, no. 81) en het Subsidiebesluit 2024⁵⁰ (P.B. 2023, no. 8), ontstaat zonder lex-specialis-clausule en anti-cumulatieverzekering het reële gevaar van parallelle toekenningen voor identieke activiteiten. De SER beveelt daarom dossierkoppeling (handelsregisternummer/KvK-nummer/RSIN) én een centraal openbaar toekenningsregister aan, met uniforme metadata (ontvanger, projectperiode, doelstelling, bedrag, koppeling aan KPI's). Door deze maatregelen ontstaat grotere transparantie, wordt ontoelaatbare overlap voorkomen en wordt de toetsbaarheid van de subsidieketen binnen de begrotingscyclus verder versterkt.⁵¹ ⁵² Ter voorkoming van normatieve overlap en begrotingsvervuiling adviseert de SER om in het concept-Lbham een expliciete anticumulatiebepaling op te nemen, inhoudende dat geen middelen uit het Sportfonds worden toegekend indien dezelfde activiteit reeds – geheel of gedeeltelijk – wordt bekostigd via het Landsbesluit subsidie, het Subsidiebesluit 2024⁵³ of andere publieke financieringsstromen. Hiermee wordt gewaarborgd dat fondsmiddelen additioneel worden aangewend en niet leiden tot onbedoelde dubbelfinanciering of substitutie-effecten. De afwijzingsgrond zoals opgenomen in artikel 9, derde lid, onderdeel c, van het ontwerp-landsbesluit dient te worden aangevuld met situaties waarin sprake is van financiering door derden en/of andere publieke middelen. Daarnaast dient in voetnoot 2, behorend bij dit artikel, het Subsidiebesluit 2024 te worden opgenomen om de normatieve basis volledig en consistent weer te geven.

In dit kader is het van belang dat het Sportfonds wordt voorzien van volledige informatie over reeds verleende subsidies voor sportgerelateerde projecten en over de financiering van sportactiviteiten uit overige publieke middelen. Om dubbelures in financiering te voorkomen en een efficiënte inzet van publieke middelen te

⁴⁸ Raad voor de Rechtshandhaving, *De Staat van de Rechtshandhaving Curaçao 2024* (Willemstad, mei 2025) https://www.raadrh.com/dash/files/Reports-CUR_auto/reports-cur-21/50o_Staat-van-de-rechtshandhaving-2024-2025-05-19at13h16m24s_U3RhYXQgdmFulGRlIHJlY2h0c2hhbmRoYXZpbmcgMjAyNA%3D%3Db_64.pdf

⁴⁹ Corporate Finance Institute, *First-In, First-Out (FIFO) Method* (Corporate Finance Institute, 2025) <https://www.corporatefinanceinstitute.com/resources/accounting/first-in-first-out-fifo/>

⁵⁰ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 16de januari 2023, ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de Landsverordening financieel beheer (Subsidiebesluit 2024).

⁵¹ Overheid van Curaçao, *Landsbesluit subsidie* (P.B. 2016, no. 81) https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2019/07/P.B._2016_no._81.pdf

⁵² Idem, *Subsidiebesluit 2024* (P.B. 2023, no. 8, 16 januari 2023) <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2023/01/8.-Subsidiebesluit-2024-1.pdf>

⁵³ P.B. 2023, no.8.

waarborgen, is het noodzakelijk dat structurele afspraken worden gemaakt met alle organisaties die optreden als financiers van sportactiviteiten met publieke middelen. Deze afspraken moeten gericht zijn op het tijdig en volledig aanleveren van gegevens over de door hen gefinancierde sportprojecten, zodat het sportfonds op basis van volledige informatie zijn afwegingen kan maken.

4.4 Governance en interne beheersing (checks-and-balances, verantwoording)

De SER is voorts van oordeel dat de governance-architectuur van het Sportfonds zich — onverkort en zonder uitzondering — moet positioneren binnen de hiërarchie van het financieel recht van Curaçao, door expliciete aansluiting op de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en de Landsverordening Financieel Beheer (P.B. 2015, no. 79), en door bij autorisatie, verplichtingenbeheer, uitgavencontrole, verslaggeving en audit aantoonbaar volledige borging te realiseren. Dit impliceert dat de toedeling van bevoegdheden (minister – Beheerscommissie – Secretaris) en de administratieve processen (aanvraag, toets, beschikking, uitbetaling, verantwoording, terugvordering) niet louter beleidsmatig worden vormgegeven, maar ook comptabel-juridisch. Beslismomenten en betalingsstromen moeten herkenbaar zijn in de begroting en de jaarrekening en de interne controle moet aantoonbaar doeltreffend zijn. De recent geactualiseerde Curaçaose documentatie over primaire financiële processen benadrukt dat machtiging en goedkeuring in lijn met artikel 8 van de Landsverordening Financieel Beheer en artikel 39 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 verlopen, met voorafgaande toetsing en documenteerbare besluitvorming.⁵⁴ De FMR en de kwartaalgewijze uitvoeringsrapportages vormen vervolgens de ritmiek waarlangs tijdige en vergelijkbare in-year informatie wordt verstrekt. Voor de SER is het evident dat de fondsadministratie daarop moet aansluiten, zodat begroting, realisatie, verplichtingen en kasstromen eenduidig te volgen zijn.⁵⁵

Om de kwaliteit van governance en interne beheersing te verankeren, adviseert de SER de normatieve inbedding te spiegelen aan internationale standaarden. De Fiscal Transparency Code van het Internationale Monetair Fonds (hierboven reeds afgekort als 'IMF') verlangt complete, tijdige en consistente rapportage, betrouwbare prognoses en systematisch risicomanagement, inclusief het afzonderlijk zichtbaar maken van geormerkte inkomsten en fondsuitgaven.⁵⁶ De OECD-kaders voor performance-budgettering vragen dat toekenningen en realisaties systematisch aan prestatie-informatie worden gekoppeld, met duidelijke indicatoren, periodieke meting en openbare verantwoording.⁵⁷ Voor de interne beheersing gelden de INTOSAI⁵⁸-richtlijnen voor de publieke sector en het IFAC/CIPFA⁵⁹-governance-raamwerk als referentie: functiescheiding, risicoanalyse, controle-activiteiten (inclusief steekproeven en *on-site* verificatie), informatie & communicatie, en doorlopende monitoring.⁶⁰ Concreet vergt dit – zoals door de Raad hierboven reeds aangekaart – (i) een Lar-proof bevoegdheidslijn (wet → minister → mandaat/subdelegatie), (ii) een interne

⁵⁴ Government of Curaçao, Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, primaire financiële processen (Willemstad, 11 juni 2024) - MR-primaire-financiële-processen-3, art 3-4 (machtiging ex art 8(2) Lv financieel beheer en art. 39 (5) Lv comptabiliteit 2010 art 39) <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2024/06/48.-MR.-primaire-financiële-processen-3.pdf>.

⁵⁵ Ministry of Finance (Curaçao), *Financiële Management Rapportage september 2023 (incl. Uitvoeringsrapportage)* (Willemstad, 31 december 2024) § 1 <https://minfin.cw/wp-content/uploads/2024/12/2023-3de-kwartaal-Financiële-Management-Rapportage-september-inclusief-Uitvoeringsrapportage.pdf>; idem, overzichtspagina FMR 2023 <https://minfin.cw/documents/financiële-management-rapportages-2023/>.

⁵⁶ International Monetary Fund, *Fiscal Transparency Code* (IMF 2019) <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>; IMF, *Fiscal Transparency Handbook* (IMF 2018) <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781484331859/9781484331859.pdf>.

⁵⁷ OECD, *Good Practices for Performance Budgeting* (OECD Publishing 2019) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_0a446f98/c90b0305-en.pdf; OECD, *Performance Budgeting Framework* GOV/SBO(2023)1/REV1 (16 February 2024) [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2023\)1/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2023)1/REV1/en/pdf).

⁵⁸ Afkorting voor *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

⁵⁹ Afkortingen voor respectievelijk *International Federation of Accountants* en *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*.

⁶⁰ INTOSAI, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100)* (INTOSAI 2004) https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf; IFAC & CIPFA, *International Framework: Good Governance in the Public Sector* (IFAC/CIPFA 2014) <https://www.cipfa.org/-/media/files/cipfa-thinks/reports/international-framework-good-governance-in-the-public-sector.pdf>.

controller met jaarlijks controleplan en risicogebaseerde *on-site* controles, (iii) een uniform dossier- en bewijsregime (zowel pre-award als post-award), (iv) een openbaar toekenningsregister met minimale metadata (ontvanger, doel, bedrag, periode, indicator-koppeling) en (v) samenloopbeheer: een expliciete *lex-specialis-clausule* ten opzichte van het Landsbesluit subsidie en het Subsidiebesluit 2024, aangevuld met anti-cumulatie-bepalingen en een pre-award check via Handelsregister-koppeling.⁶¹ De in §4.3 hierboven getrokken lessen uit het beheer van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds — waarbij langdurige tekortkomingen op het gebied van interne controle, verantwoording en opvolging van aanbevelingen hebben geleid tot saldastapeling en uitvoeringslekken — stellen de SER in het uiterste aanspreekpunt dat met het Sportfonds een juridisch dwingende, in de wet verankerde codificatie van controle- en transparantieplichten behoeft, teneinde herhaling van dergelijke omissies uit het verleden uitdrukkelijk te voorkomen, zowel organisatorisch als verantwoordingsrechtelijk. Aanvullend verdient het aanbeveling om jaarlijks een onafhankelijk controleplan op te stellen dat wordt uitgevoerd door een interne controller die functioneel gescheiden is van de toekennings- en uitvoeringsprocessen. Deze functiescheiding versterkt de operationele integriteit van het fonds en sluit aan bij de INTOSAI-principes inzake interne controle in de publieke sector.

4.5 Alternatieven en gevoeligheidsanalyse

De 3%-afdracht ex LOK acht de Raad een juridisch robuuste, maar in omvang begrensde bron. Vanuit risicobeheersing adviseert de SER om het inkomstenprofiel te diversifiëren met cofinanciering (publiek-privaat), matchingmechanismen voor inclusieve wijk- en jeugdprogramma's en tijdelijke thematische enveloppen (bijvoorbeeld *gezonde-school-sport*, valpreventie, re-integratie via sport), mits deze aanvullingen uitdrukkelijk niet-substituerend worden gepositioneerd ten opzichte van bestaande sportartikelen. Deze opzet sluit aan op internationale praktijken van Public Financial Management, zolang transparantie, rechtmatigheid en anti-cumulatie aantoonbaar zijn geborgd. Tegelijk verdient het de voorkeur om de benzineheffing – gelet op prijs- en volumevolatiliteit – primair als buffer en cofinancieringsslot te benutten, niet als volumedoel; de juridische basis is solide, maar de langetermijnhoudbaarheid is door energie- en mobiliteitstransities minder voorspelbaar.

Voor de gevoeligheidsanalyse blijft de vergunningenpopulatie (B2C/B2B) de dominante determinant van de LOK-stroom, aangevuld met *application fees* en andere invorderbare bedragen. Zoals in een voorgaande paragraaf reeds is opgemerkt, veroorzaakt de pro-rata-facturering in het transitiejaar een neerwaartse vertekening van de kasstroom; in de steady state normaliseert het kasprofiel door de vervaldag 15 januari (begin-jaarsconcentratie). Daarnaast is er een valutarisco bij conversie van in EUR gefactureerde CGA-tarieven naar Cg (XCG): de Curaçaose munt is hard-gepegd aan de USD (1 USD = Cg 1,79), zodat EUR-USD-schommelingen rechtstreeks doorwerken in de Cg-waardering van EUR-facturen. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: 'CBCS') verduidelijkt het peg-regime en het daarmee samenhangende praktijkkader voor omrekeningen. Prudent is om in de raming met een bandbreedte voor EUR-USD te werken en in de beschikking expliciet te vermelden welke referentiewisselkoers is gehanteerd.⁶²

Ten aanzien van maatschappelijke baten ondersteunen recente WHO- en OECD/WHO-Europe-publicaties de preventieve en macro-economische ratio van sportinvesteringen. De SER acht het daarom passend dat het Sportfonds resultaat- en preventie-indicatoren hanteert (participatie, inclusie, gezondheid) en deze – conform de OECD-kaders – systematisch aan besluitvorming koppelt.

⁶¹ Government of Curaçao, Landsbesluit subsidie (P.B. 2016, no. 81) https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2019/07/P.B._2016_no_81.pdf; Government of Curaçao, Subsidiebesluit 2024 (P.B. 2023, no. 8, 16 januari 2023) <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2023/01/8-Subsidiebesluit-2024-1.pdf>.

⁶² Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, 'Dollarization/Exchange Rates (FAQ)' (11 March 2025) <https://www.centralbank.cw/fag/dollarization> en <https://www.centralbank.cw/fag/exchange-rates>; CBCS, *Payments and Securities Clearing and Settlement Systems in Curaçao and Sint Maarten* (2021) 12 (pegniveau 1 USD = 1,79 Cg) https://cdn.centralbank.cw/media/reports/20211110_yellow_book_statistics_report_2020_final.pdf.

4.6 Financiële conclusie

Het geheel overziend concludeert de SER dat de financiering van het Sportfonds rechtmatig is verankerd binnen het formeel wettelijke kader en begrotingstechnisch beheersbaar blijft, mits de daarin besloten randvoorwaarden ex ante worden gewaarborgd en afdwingbaar zijn. Ten eerste vereist de meerjarenonpassing, overeenkomstig de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en de Landsverordening Financieel Beheer, een EMU-neutrale raming, onderbouwd door bandbreedte-planning en kwartaalgewijze realisatie-monitoring, waarbij in het overgangsjaar expliciet rekening wordt gehouden met pro-rata-facturering en begin-jaarconcentratie van kasstromen. Ten tweede dienen de in § 4.4 beschreven governance-waarborgen — waaronder de bevoegdheidsverdeling (wet → minister → mandaat/subdelegatie), de instelling van een interne controller met controleplan, het open toekenningsregister, de lex-specialis- en anti-cumulatie-bepalingen en de expliciete inbedding in de processen van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en de Landsverordening Financieel Beheer — wettelijk gecodificeerd en bestuurlijk afdwingbaar te zijn, in overeenstemming met de IMF Fiscal Transparency Code en de OECD-richtlijnen inzake performance-budgettering. Ten derde dient de 3%-afdracht uitdrukkelijk aanvullend te worden gepositioneerd ten opzichte van bestaande sportartikelen, opdat de geormerkte middelen niet leiden tot kasschuiven of substitutie-effecten, maar tot additionele maatschappelijke output in de zin van verhoogde participatie, gezondheid en inclusie.

In deze constellatie acht de SER het Sportfonds juridisch houdbaar en financieel duurzaam: de rechtmatigheid en doelmatigheid zijn controleerbaar binnen de kaders van de comptabiliteitswet- en regelgeving, afwijkingen in realisatie worden via de FMR-cyclus tijdig onderkend en correctieve maatregelen kunnen — met inachtneming van het beginsel van budgettaire continuïteit en ministeriële verantwoordelijkheid — binnen het reguliere begrotings- en auditregime worden doorgevoerd.

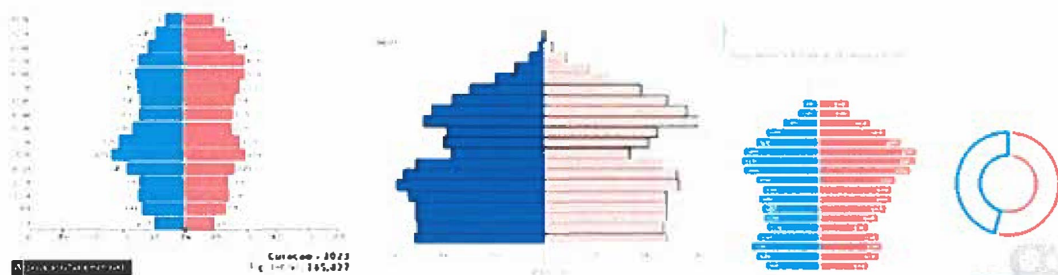
5. Sociaaleconomische en beleidsmatige beoordeling

5.1 Evidence-base: sport, gezondheid, inclusie en leefstijl

Curaçao vergrijst snel. Volgens de volkstelling 2023 is 24,7% van de bevolking 65 jaar of ouder (2011: 13,8%), terwijl het aandeel jongeren (0–14 jaar) is gedaald tot 14,1%. Deze leeftijdsverschuiving vergroot de structurele zorgvraag en rechtvaardigt preventie-gerichte beleidsinstrumenten met focus op bewegen en leefstijl.⁶³ De ziektelast wordt – zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven – al jaren gedomineerd door niet-overdraagbare aandoeningen (NCD's). De Pan-Amerikaanse Gezondheidsorganisatie (PAHO/Health in the Americas) rapporteert voor Curaçao (18+) 64,9% overgewicht/obesitas (op basis van cijfers uit 2017), 21,3% hypertensie en 8,4% diabetes (2017), wat – gegeven de demografie – een persistent risicoprofiel suggereert.⁶⁴ IDF Diabetes Atlas 2025 schat het aantal volwassenen (20–79) met diabetes in 2024 op 22,1 duizend en projecteert 25,2 duizend in 2050; dat benadrukt de noodzaak van primaire preventie via sport en beweging.⁶⁵

De financiële context bevestigt de urgentie. Uit de SVB-jaarrekening 2024 blijkt dat de totale medische kosten BVZ in 2024 Cg (XCG) 597,38 mln bedroegen (2023: Cg (XCG) 576,36 mln), met gemiddelde jaarlasten van Cg (XCG) 4.327 per BVZ-verzekerde. Voor de AVBZ is sprake van Cg (XCG) 81,03 mln medische kosten.⁶⁶ Daarnaast duidt de IMF-missie 2024 op zorguitgaven rond ~13% bbp, hoger dan regionale en OESO-gemiddelden.⁶⁷ Deze combinatie – vergrijzing, NCD-prevalentie en kostendruk – vormt een robuuste evidence-base voor een preventief, participatie-gedreven Sportfonds.

Figuur 5.1 – Leeftijdspiramide en vergrijzing Curaçao



Figuur 5.1 toont de leeftijdsstructuur van de bevolking van Curaçao in 2023 en laat duidelijk zien dat het aandeel personen van 65 jaar en ouder sterk is gestegen ten opzichte van 2011 (van 13,8 % naar 24,7 %). Ook is het aandeel jongeren (0-14 jaar) gedaald naar 14,1 %. Dit ontgroening- en vergrijzingspatroon verhoogt de structurele zorgvraag en versterkt de noodzaak voor preventie.

⁶³ CBS Curaçao, *Eerste resultaten Census 2023* (CBS 2024) 6–8 <https://cuatro.sim-cdn.nl/sensocbs/uploads/04062024-publicatie-eerste-resultaten-census-2023.pdf>; zie ook CBS Curaçao, 'CBS presents the first results of the 2023 Census' (June 4, 2024) <https://www.cbs.cw/cbs-presents-the-first-results-of-the-2023-census>

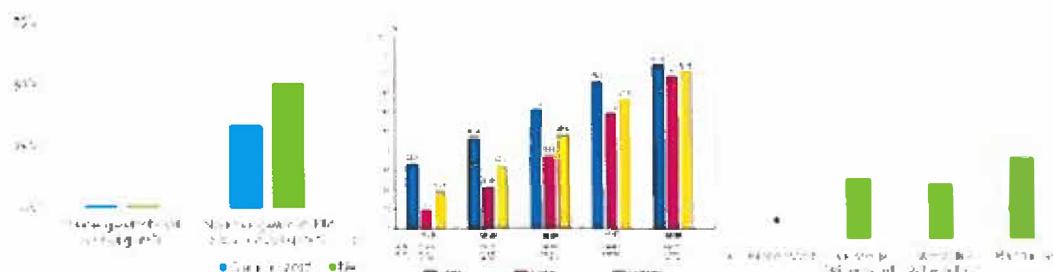
⁶⁴ Pan American Health Organization (PAHO), 'Curaçao – Profile: Health in the Americas' (October 25, 2024) <https://hia.paho.org/en/node/236>

⁶⁵ International Diabetes Federation (IDF), 'Diabetes Statistics for Curaçao' (IDF Diabetes Atlas 11th, 2025) <https://diabetesatlas.org/data-by-location/country/curaao/>

⁶⁶ Sociale Verzekeringsbank Curaçao (SVB), *Gecombineerde jaarrekening 2024* (20 May 2025) 23–24, 82 <https://svbcur.org/wp-content/uploads/Jaarrekening-SVB-2024-20-05-2025-PTV5-FS3-naar-EY-V4-FINAL-PT.pdf>

⁶⁷ International Monetary Fund, 'Kingdom of the Netherlands—Curaçao: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission' (25 June 2024) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/25/mcs-06252024-kingdom-of-the-netherlands-curaao-concluding-statement-of-2024-article-iv-mission>

Figuur 5.2 – Prevalentie leefstijlrisico's (NCD-factoren) Curaçao



Figuur 5.2 visualiseert de prevalentie van overgewicht/obesitas (64,9 %), hypertensie (21,3 %) en diabetes mellitus (8,4 %) onder volwassenen (18+) in Curaçao in 2017. Gegeven het demografische profiel (vergrijzing/ontgroening) vormt deze combinatie een persistent gezondheid- en kostenrisico.

Tabel 5.2 – Ontwikkeling medische kosten BVZ en gemiddelde kosten per verzekerde (Curaçao)

Jaar	Totale medische kosten BVZ* (NAF mln)	Gemiddelde medische kosten per BVZ-verzekerde (NAF)
2019	543,3 mln ¹	3.644 NAF ²
2020	551,9 mln ³	3.700 NAF ⁴
2021	—	3.868 NAF ⁵
2022	—	3.937 NAF ⁶
2023	—	4.111 NAF ⁷
2024	597,4 mln ⁸	4.327 NAF ⁸

* Alleen het totaal voor medische kosten BVZ waar beschikbaar

¹ SVB Jaarrekening 2019, pagina 18.

² SVB Jaarrekening 2019, pagina 18.

³ SVB Jaarrekening 2020, pagina 18.

⁴ SVB Jaarrekening 2021, pagina 21.

⁵ SVB Jaarrekening 2022, pagina 20.

⁶ SVB Jaarrekening 2023, pagina 22.

⁷ SVB Jaarrekening 2024, pagina 24.

Tabel 5.2 laat een duidelijke stijgende trend zien in zowel het totaalbedrag van medische kosten voor de BVZ als in de gemiddelde jaarlijkse kosten per verzekerde. Tussen 2019 en 2024 stegen de totale kosten met circa Cg (XCG) 54 mln (+10 %) en de gemiddelde kosten per verzekerde met circa Cg (XCG) 683 (+19 %) over de vijf-jaarperiode. Deze ontwikkeling benadrukt naar het oordeel van de SER de toenemende druk op het zorgstelsel van Curaçao — een stuwende factor voor het beleidsadviespad gericht op preventie, sport en leefstijl.

5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid (fonds versus reguliere subsidiëring)

De Raad is van oordeel dat een fondsregime in de hierboven geschetste specifieke context beleidsmatig superieur is aan louter (gede)segmenteerde subsidies, omdat het: (i) doelarchitectuur en ex-ante resultaatindicatoren centraal afdwingt, (ii) portefeuillesturing mogelijk maakt (wijkspreiding, kwetsbare doelgroepen, levensfase-sporen als school- en jeugdsport), en (iii) transparantie en vergelijkbaarheid versterkt via een uniform toekenningsregister en één rapportagestandaard. Dit sluit aan op internationale

PFM-kaders⁶⁸ waarin prestatie-begroten en transparantie centrale pijlers zijn.⁶⁹ In het Curaçaose feitenpatroon met stijgende zorglasten en duidelijke risico's vanuit niet-overdraagbare aandoeningen verhoogt een programmatisch fonds zowel de doeltreffendheid — door gerichte participatie-output — als de doelmatigheid — door verminderde versnippering en een gunstiger kosten-per-bereikte deelnemer verhouding — ten opzichte van generieke, gedecentraliseerde subsidieregelingen. Dit komt doordat een programmatische opzet het mogelijk maakt om middelen te bundelen en te richten op beleidsvraagstukken met een integraal karakter (zoals gezondheid, leefstijl en participatie) in plaats van fragmentarisch toe te kennen. Daardoor ontstaat een portfolio-beheer-mechanisme: het fonds kan doelgroepen, wijken of leefstijlcomponenten selecteren op basis van actuele noden en effecten, clusters van interventies stimuleren, en resultaten systematisch monitoren en evalueren. Via deze systematiek wordt de kans op overlap tussen subsidieregelingen kleiner — het fonds vermijdt dat meerdere regelingen binnen afzonderlijke departementen parallel hetzelfde doel nastreven zonder samenhang — en stijgt de verhouding tussen input (middelen) en output (bereikte deelname of gezondheidseffect) doordat interventies schaalgrootte, condities en continuïteit krijgen. Bovendien maakt een fonds het mogelijk om financiële prikkels en verantwoordingsstructuur te integreren in één regime: beoordelingscriteria, prestatievoorwaarden en monitoringsverplichtingen kunnen in één instrument worden verankerd, waardoor verantwoording eenvoudiger is, risico's beter beheersbaar zijn en het toezicht efficiënter kan worden uitgevoerd. Zo ontstaat een instrument dat niet alleen beleidsmatig sluitend is, maar ook economisch zinvol: in een situatie waarin chronische ziekte- en zorgkostenpressie toenemen, kan een fondsregime — naar het oordeel van de SER - bijdragen aan het beheersen van toekomstige uitgaven door doelgerichte preventie- en deelnamebevordering, en daarmee de maatschappelijke baten versterken ten opzichte van de middeleninzet.

Het verdient voorts aanbeveling om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitbestede middelen binnen het Sportfonds te versterken door een transparante en consistente verdeelsleutel te hanteren voor de toewijzing van de begrote inkomsten aan de verschillende doelstellingen. Een vooraf vastgestelde verdeelsleutel zal de monitoring van resultaten aanzienlijk verbeteren. Daarnaast is het van groot belang om bij de beoordeling van de ingediende verzoeken objectieve criteria te hanteren. Het werken met duidelijke en toetsbare beoordelingsnormen zorgt ervoor dat elke aanvraag op een consistente en transparante manier wordt beoordeeld, waardoor willekeur wordt voorkomen en het vertrouwen van de betrokken partijen in het proces wordt versterkt. Objectieve criteria maken het bovendien mogelijk om gericht te beoordelen in hoeverre een verzoek bijdraagt aan de strategische doelstellingen van het Sportfonds.

Deze aanpak bevordert een meer professionele besteding van publieke middelen en vergroot de kans dat de strategische doelstellingen van het sportfonds daadwerkelijk worden gerealiseerd.

5.3 Impact op participatie, talentontwikkeling en wijkgerichte spreiding

De Raad stelt vast dat het beleidsvenster voor schaalbare deelname-prikkels op dit moment relatief gunstig is. CBS-arbeidsdata tonen herstel van werkgelegenheid (werkloosheid 7,8%; jeugdwerkloosheid 16,3% in 2024), wat uitvoering en vrijwilligerscapaciteit vergemakkelijkt.⁷⁰ Publieke evenementen als de *Caribbean Sports Week 2025* (onder auspiciën van de Fundashon Desaroyo Deportivo Kòrsou (FDDK) samen met het

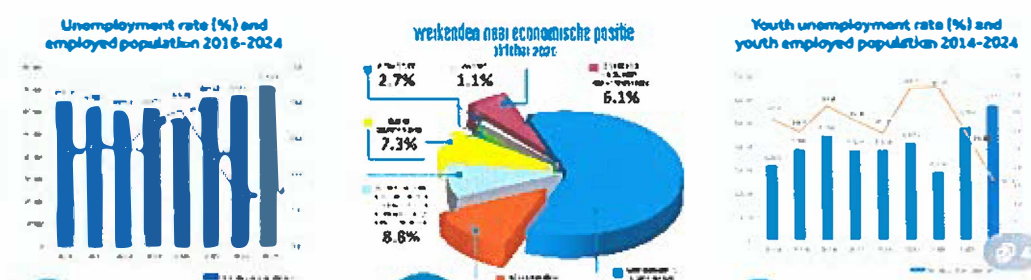
⁶⁸ Internationale PFM-kaders (Public Financial Management) betreffen gestandaardiseerde richtlijnen, diagnostische tools en best-practice modellen die landen helpen bij het opzetten van solide begrotings-, uitvoerings- en verantwoordingssystemen.

⁶⁹ OECD, *Good Practices for Performance Budgeting* (OECD Publishing 2019) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_0a446f98/c90b0305-en.pdf accessed 12 November 2025; OECD, *OECD Performance Budgeting Framework* GOV/SBO(2023)1/REV1 (16 February 2024) [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2023\)1/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2023)1/REV1/en/pdf) accessed 12 November 2025.

⁷⁰ CBS Curaçao, 'Results Labour Force Survey 2024' (CBS 2025) <https://www.cbs.cw/results-labour-force-survey-2024> accessed 12 November 2025; CBS Curaçao, *Results LFS 2024 (pdf)* (May 2025) https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/results_labour_force_survey_2024_final_1.pdf

ministerie van OWCS) illustreren bestuurlijke prioriteit voor sport- en bewegingsstimulering en kunnen volgens de SER als katalysator dienen voor duurzame wijk-initiatieven.⁷¹

Figuur 1 – Dalende werkloosheid op Curaçao (2014–2024)



Bron: SER

De grafiek in bovenstaand figuur toont een duidelijke neerwaartse trend in de totale werkloosheid op Curaçao, met 7,8 % in 2024, tegen 13,1 % in 2022. Tevens blijkt uit de data dat de jeugdwerkloosheid (15-24 jaar) in dezelfde periode is afgenomen tot circa 16,3%. Deze ontwikkeling creëert, zoals de SER, reeds heeft opgemerkt een gunstiger context voor sport- en beweegprogramma's: toenemende werkgelegenheid betekent meer mogelijkheden voor vrijwilligers, hogere participatiebereidheid en een bredere basis voor maatschappelijke betrokkenheid.

Continuïteit in kwaliteit van coaching, medische begeleiding en duale school-sportprogramma's blijkt van groot belang voor doorstroming naar regionaal niveau (CARIFTA, regionale bonden). Het Sportfonds kan volgens de Raad meerjarige trajecten, staffontwikkeling en conditionaliteit op schooldeelname en fair use van faciliteiten programmatisch borgen.

De SER acht het voorts noodzakelijk dat de beschikbaarheid van sportfaciliteiten wijkgericht en betaalbaar is, en dat toekenningen aan infrastructuur worden geconditioneerd op publieke openstelling en meetbare wijkspreading. Deze positionering wordt gerechtvaardigd door de groeiende empirische inzichten dat fysieke nabijheid, toegang en betaalbaarheid van sportinfrastructuur wezenlijke determinanten zijn voor sportdeelname en daarmee voor gezondheidsprestaties.⁷² Wanneer sportfaciliteiten dicht bij woonmilieus worden gesitueerd en de drempels (kosten, afstand, toegankelijkheid) substantieel worden verlaagd, neemt de kans op regelmatige deelname aan lichamelijke activiteit significant toe — wat op langere termijn leidt tot reductie van leefstijlgerelateerde risicofactoren zoals de eerder genoemde — op relatief grote schaal voorkomende gevallen van - obesitas, hypertensie en diabetes in Curaçao.⁷³

Bovendien wordt via een wijkgerichte toekenningsstrategie een directe koppeling gelegd tussen infrastructuur-investering en lokale behoeftepatronen: door investeringen te concentreren in wijken met duidelijke gezondheidshiaat- of participatieachterstanden bevordert het fonds dat middelen doelmatiger worden ingezet, met hogere rendementen in termen van output (bereikte deelnemers) en effect (gezondheidswinst). Door daarnaast voorwaarden te stellen aan publieke openstelling en meetbare spreading, wordt geborgd dat infrastructuur-middelen niet alleen incidenteel of elitair worden ingezet, maar systematisch

⁷¹ Orange Sports Forum, 'Caribbean Sports Week 2025, Curaçao' (January 3, 2025) <https://www.orangesportsforum.com/caribbean-sports-week-2025-curaçao/>

⁷² S Lee et al, 'Sports Facility Access & Physical Activity: Korean Adults' (2016) 16 BMC Public Health 1231 <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-016-3574-z>

⁷³ V Mpambe, 'Influence of Accessible Sports Facilities on Community Health Outcomes' (2024) *American Journal of Recreation and Sports* 46(2) 55 <https://pdfs.semanticscholar.org/948f/cabd0b3968cae7d5a52ec18b06244663db20.pdf>

bijdragen aan inclusieve deelname over wijken heen, waarmee ook de sociaaleconomische gelijkwaardigheid wordt versterkt.⁷⁴

De combinatie van bovengenoemde factoren — gerichte spreiding, duurzame toegankelijkheid en verbindende voorwaarden — vergroot de effectiviteit (doeltreffendheid) van het fondsregime doordat het direct aansluit op lokale barrières en kansgebieden, en verbetert de efficiëntie (doelmatigheid) doordat middelen niet versnipperd of suboptimaal worden ingezet, maar zich concentreren op interventies met het grootste structurele gezondheids- en participatiepotentieel.

5.4 Macro-economische effecten (arbeidsproductiviteit; zorgkostenpreventie)

De CBCS rapporteert een solide conjunctuur in 2024 met toerisme-gedreven groei en sterke binnenlandse vraag; werkgelegenheidsdata van het CBS laten tegelijk een duidelijke daling van de (jeugd)werkloosheid zien (zie vorige paragraaf). In samenhang verhoogt sportdeelname — via betere gezondheid, lagere verzuimrisico's en sociale netwerken — de inzetbaarheid en productiviteit op de arbeidsmarkt.⁷⁵ Gegeven het reeds beschreven NCD-profiel en de vergrijzing is de marginale preventie-opbrengst van sportinterventies in Curaçao relatief hoog. SVB-cijfers tonen substantiële BVZ-zorglasten (Cg (XCG) 597 mln) en AVBZ-zorglasten (Cg (XCG) 81 mln) in 2024; het IMF kwalificeert de totale zorguitgaven als hoog in Internationale context. Het is daarom rationeel om het fonds te positioneren als preventieve uitgavenstabilisator: wijkggericht en doelgroep-specifiek om NCD-incidentie te vertragen en de trendmatige zorgkosten te dempen.⁷⁶

5.5 Gelijkwaardigheid en bereik kwetsbare doelgroepen

De Nationale Gezondheidsenquête 2017 toont duidelijke sociaaleconomische gradiënten: bewoners van armere wijken rapporteren significant meer gezondheidsproblemen en hoger zorggebruik.⁷⁷ Latere themarapporten bevestigen de ongelijke verdeling van leefstijl-risico's (overgewicht, diabetes) en zorgtoegang.⁷⁸ In het licht van deze patronen acht de SER het juridisch en beleidsmatig verdedigbaar dat het Sportfonds—binnen transparante criteria—voorstellen uit kansarme wijken en laag-inkomensgroepen prioriteert, mits gemotiveerd en proportioneel, zodat gelijkwaardigheid materieel wordt gemaakt zonder strijd met gelijkheidsrecht of objectiviteitsvereisten. Verder wijst recent CMC-onderzoek op blijvend hoge obesitasrisico's onder vrouwen, wat een gender-sensitieve projectselectie ondersteunt.⁷⁹

5.6 Monitoring- en evaluatiekader (indicatoren/KPI's, dataverzameling)

Gegeven de demografische realiteit van Curaçao — kenmerkend door een snelle toename van het aandeel ouderen — én de prevalentie van leefstijlgerelateerde niet-overdraagbare aandoeningen, in combinatie met aanzienlijk stijgende zorglasten voor de BVZ en de AVBZ én een hoog aandeel van de zorguitgaven in het

⁷⁴ Local Government Association, 'Sport and Leisure: Promoting Health & Well-being through Public Services' (London 2023) 5 <https://www.local.gov.uk/publications/sport-and-leisure-promoting-health-and-wellbeing-through-public-services>

⁷⁵ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), *Economic Bulletin – Report of the President, March 2025* (CBCS 2025) 3–5 https://www.centralbank.cw/storage/app/media/economic_bulletin_2025/20250404_eb_march_2025_report_of_the_president.pdf; CBS Curaçao, 'Results Labour Force Survey 2024' (n 7).

⁷⁶ SVB, *Gecombineerde jaarrekening 2024* (n 4) 23–24; IMF, 'Concluding Statement' (n 5).

⁷⁷ Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), *Nationale Gezondheidsenquête 2017* (VIC 2018) <https://vic.cw/storage/app/media/Publicaties/Rapport%20NGE%202017.pdf> accessed 12 November 2025; R. Pin (ed), *The National Health Survey Curaçao 2017: Theme report – Health, Lifestyle and Care Use in the Poor Neighborhoods* (VIC 2018) https://www.researchgate.net/publication/327212433_The_National_Health_Survey_Curaçao_2017_Theme_report_Health_Lifestyle_and_Care_Use_in_the_Poor_Neighborhoods_in_Dutch

⁷⁸ S Ward and others, 'Exploring the obesity health beliefs of women in Curaçao: a mixed-methods study of women who have given birth at Curaçao Medical Center' (2025) *Caribbean Medical Journal* 87(3) 2 <https://www.caribbeanmedicaljournal.org/wp-content/uploads/2025/09/CMJ-87-3-002-2434419-Exploring-the-obesity-health-beliefs-of-women-in-Curacao-a-mixed-methods-study-of-women-who-have-given-birth-at-Curacao-Medical-Center.pdf>

⁷⁹ Ibidem

bruto binnenlands product, is een investeringsinstrument gericht op systematische verhoging van sport- en leefstijlparticipatie beleidsmatig onontkoombaar. Het voorgestelde Sportfonds is in die context het aangewezen vehikel, mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste dienen toekenningen additioneel te zijn aan bestaande sportartikelvoorzieningen — met andere woorden: geen kasschuiven — zodat nieuwe middelen daadwerkelijk gericht worden ingezet voor participatiebevordering. Ten tweede moeten middelen wijkgericht en doelgroep-sensitief worden gedistribueerd, met bijzondere aandacht voor lage-inkomensgroepen, jongeren, ouderen en vrouwen, waarmee de toegankelijkheid en inclusie worden versterkt. Ten derde dient talentontwikkeling en school- en jeugdsport meerjarig verankerd te worden, zodat continuïteit en doorstroming naar regionaal niveau structureel geborgd zijn. In de vierde plaats moet monitoring en evaluatie (M&E) worden ingericht volgens de cyclus van het functionele meerjarenregelmechanisme (FMR-ritme) en in overeenstemming met internationale kaders voor public financial management, met open datatransparantie en auditeerbare kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Met het oog op transparantie en rechtsbescherming wordt aanbevolen om in de toelichting op te nemen dat aanvragers bij bezwaar- of beroepsprocedures toegang krijgen tot de relevante beoordelingsdocumenten, conform de Lar-beginselen van fair play en zorgvuldige besluitvorming. Dit versterkt de toetsbaarheid van besluiten en borgt een transparante en juridisch verdedigbare procesgang. In deze constellatie is het fonds niet alleen doeltreffend — door meetbare output in sportparticipatie in de wijken en gezondheidswinst — maar ook doelmatig — door portefeuillegerichte sturing en vermindering van versnippering — inclusief — doordat het kwetsbare doelgroepen bereikt — en macro-rationeel — doordat het bijdraagt aan arbeidsproductiviteitseffecten en preventie van zorgkosten.

5.7 Beleidsmatige conclusie

Op basis van de sociaaleconomische en gezondheidsonderbouwing acht de SER een gerichte investering in sport- en leefstijlparticipatie essentieel voor Curaçao. Het voorgestelde Sportfonds biedt hiertoe het geschikte instrumentarium, op voorwaarde dat de volgende voorwaarden strikt worden nageleefd: ten eerste dienen middelen additioneel te zijn aan de bestaande sportartikelvoorzieningen, zodat nieuwe participatie-initiatieven daadwerkelijk worden toegevoegd en niet leiden tot verschuivingen ('kasschuiven') binnen het bestaande budgettaire kader. Ten tweede moeten investeringen gericht worden op wijkgebonden distributie en doelgroepen met structurele deelname-achterstanden – in het bijzonder lage-inkomensgroepen, jongeren, ouderen en vrouwen – zodat de interventies een maximale sociale en gezondheidsimpact kunnen genereren. Ten derde vraagt de structurele verankering van talentontwikkeling en school-/jeugdsport een meerjarig traject met continuïteit en doorstroming, wat verder bijdraagt aan de beleidswaarde van het fonds. Ten vierde dient het fondsregime monitoring en evaluatie (M&E) in te richten volgens het functionele meerjarenregelmechanisme (FMR) en te aligneren met internationale kaders voor public financial management, inclusief open datatransparantie en auditeerbare kritische prestatie-indicatoren (KPI's). In deze samenhang is het fonds niet alleen effectief in termen van participatie en gezondheidswinst, maar ook efficiënt door doelgerichte middeleninzet, inclusief door het bereiken van kwetsbare groepen, en macro-rationeel door het genereren van arbeidsproductiviteitseffecten en kostenpreventie binnen het zorgstelsel.

6. Algemene conclusies en aanbevelingen van de SER

6.1 Hoofdconclusie

Op sociaaleconomisch niveau stelt de SER vast dat de samenloop van vergrijzing, hoge prevalentie van niet-overdraagbare aandoeningen, stijgende zorglasten en structurele ongelijkheden in participatie en gezondheid een context schept waarin een programmatisch fonds geen optionele beleidsluxe is, maar functioneert als noodzakelijke aanvulling op het reguliere zorg- en sportbeleid. In die zin fungeert het fonds als een scharnier tussen gezondheidsbeleid, sociale inclusie en economische productiviteit.

Op financieel-beheerniveau acht de SER de regeling potentieel consistent met de kernprincipes van modern public financial management, mits de governance- en control-architectuur expliciet wordt afgestemd op de Landsverordening Comptabiliteit 2010 en de Landsverordening Financieel Beheer, en de inrichting van het fonds in lijn wordt gebracht met internationale beginselen van transparantie, performance-budgettering en interne beheersing.

De SER komt tot de algemene conclusie dat het voorgestelde fondsregime, mits aan een aantal structurele voorwaarden wordt voldaan, een juridisch verdedigbaar en beleidsmatig proportioneel instrument vormt om een reeds bestaand stelsel van sport- en leefstijlinterventies te versterken en te rationaliseren. Op normatief-juridisch niveau is de Landsverordening Sportfonds Curaçao een voldoende dragend fundament om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels te stellen over doelarchitectuur, toegang, besluitvorming en verantwoording van het fonds, zolang de verhouding tussen wet en landsbesluit de in de Curaçaose Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde scheiding tussen 'hoofdelementen' en 'uitwerkingsnormen' respecteert.

6.2 Wettelijk-technische aanbevelingen

Wettelijk-technisch bezien, is het voor de SER doorslaggevend dat de tekst van het onderhavige concept-Lbham een zuivere doorwerking vormt van de delegatiebepalingen in de Landsverordening Sportfonds Curaçao. Dat vergt ten eerste dat de bepalingen over toegang, criteria, procedure en besluitvorming uitsluitend materie bevatten die daadwerkelijk onder de in de wet geopende delegatie valt, en geen nieuwe wezenlijke elementen creëren die de wetgever aan zich had moeten voorbehouden. In de tweede plaats is het noodzakelijk om de rol van de Beheerscommissie en de Secretaris zo te formuleren dat duidelijk is dat zij handelen als organen of gedelegeerde/mandatarissen van de Minister van OWCS en niet als zelfstandige bestuursorganen zonder wettelijke grondslag. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek waarin de wet de minister als beheerder van het fonds aanwijst en de Beheerscommissie primair een advies- en uitvoeringsrol geeft.

Verder verdient het aanbeveling de relatie met het generieke subsidiekader expliciet te normeren in de vorm van een lex-specialis-bepaling. In de toelichting moet helder worden uiteengezet waarom bepaalde specialistische bepalingen (bijvoorbeeld over aanvraagmomenten, projectduur, rapportage-inhoud) afwijken van of aanvullend zijn op het Landsbesluit subsidie en welke rol dat generieke kader in subsidiariteit behoudt. Deze explicitering voorkomt interpretatiegeschillen en draagt bij aan rechtszekerheid van aanvragers.

Tenslotte acht de SER van belang dat de nota van toelichting expliciet verwijst naar de relevante Aanwijzingen voor de regelgeving en, waar van toepassing, naar adviezen van de Raad van Advies, zodat de gekozen keuzes in delegatie, structurering en terminologie ook met het oog op toekomstige jurisprudentie en wetsherzieningen goed herleidbaar zijn. Tevens wordt geadviseerd dat de Minister van OWCS parallel aan de vaststelling van het Lbham een afzonderlijk mandaatbesluit vaststelt waarin de taken en bevoegdheden van de Beheerscommissie en de Secretaris formeel worden verankerd. Hiermee wordt de bevoegdheidsuitoefening eenduidig gepositioneerd binnen het wettelijke stelsel en de besluitvormingsketen Lar-conform afgesloten.

6.3 Budgettaire en governance-aanbevelingen

Vanuit budgettaire en governance-perspectief is het uitgangspunt dat het fonds naadloos wordt ingebed in de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus, inclusief het systeem van Financiële Management Rapportages, jaarrekening en externe audit. Een fonds dat geormerkte inkomsten ontvangt (zoals de 3%-afdracht op basis van kansspelregelgeving) moet niet als parallel 'schaduwbudget' functioneren, maar onderdeel uitmaken van één coherent geheel van begrotingsdocumenten, rapportages en risicoanalyses, in lijn met de internationale standaard die de IMF Fiscal Transparency Code neerlegt. Voorts wordt aanbevolen dat toekenningen en afwijzingen actief openbaar worden gemaakt via een publiek toegankelijk toekenningsregister waarin per beschikking minimaal de ontvanger, het bedrag, de looptijd, de doelstelling en de koppeling met prestatie-indicatoren worden vermeld. Dit versterkt de transparantie, bevordert parlementaire controle en ondersteunt de publieke legitimiteit van het fonds.

Governance-matig beveelt de SER aan om de principes van good governance in de publieke sector (integriteit, transparantie, participatie en verantwoording) systematisch in het fondsregime te verankeren. Dit betekent concreet dat de rollen en verantwoordelijkheden van minister, Beheerscommissie en Secretaris scherp worden afgebakend; dat interne-controle- en risicobeheersingsprocessen worden ingericht conform de INTOSAI-richtlijnen voor interne beheersing in de publieke sector en dat het fonds voorziet in een transparantie-regime waarin toekenningsbesluiten, bedragen en basale projectinformatie actief openbaar worden gemaakt.

Omdat het fonds mechanisch kan leiden tot oppotting, dubbelfinanciering of lacunes in controle, adviseert de SER om bij de inwerkingtreding onmiddellijk een intern controleplan, een openbaar toekenningsregister en een systematiek voor samenlooptoetsing in werking te stellen. Zo wordt de kans beperkt dat het fonds in de praktijk bestuurstechnisch gaat lijken op de problematische casus van andere fondsen (bijvoorbeeld het Criminaliteitsbestrijdingsfonds) waarover toezichthouders zich kritisch hebben uitgesproken.

6.4 Beleids- en monitoring- & evaluatie-aanbevelingen

Beleidsmatig pleit de SER ervoor het fonds niet louter als financieringsmechanisme te beschouwen, maar als programmatisch instrument dat geworteld is in een expliciete 'theory of change': welke gedrags- en systeemveranderingen worden beoogd, op welke doelgroepen wordt gemikt en via welke kanalen en fasen. In dit licht moet de inrichting van Monitoring & Evaluatie niet worden gereduceerd tot het afvinken van outputindicatoren, maar worden verstaan als een integraal leer- en sturingsmechanisme.

De SER adviseert om prestatie-indicatoren op te bouwen in drie lagen: (i) input/activiteit (middelen, aantal projecten), (ii) output (deelnemers, gebruiksuren, geografische spreiding), en (iii) outcome/impact (ontwikkelingen in participatie, gezondheidsgedrag, mogelijk afgeleide zorg- of arbeidsmarkteffecten). Deze gelaagde aanpak sluit aan bij de internationale inzichten uit het OECD-kader voor performance-budgettering, waarin wordt benadrukt dat prestatie-informatie relevant en bruikbaar moet zijn voor besluitvorming en dat overbelasting met data moet worden voorkomen.

Daarnaast beveelt de SER aan om periodieke evaluatiemomenten juridisch of beleidsmatig vast te leggen (bijvoorbeeld om de drie of vijf jaar), waarin de voortgang op hoofddoelen van het fonds formeel wordt heroverwogen. Op die momenten kan, mede in dialoog met de sociale partners en relevante stakeholders, worden besloten of bijstelling van doelarchitectuur, doelgroep-prioritering of instrumenten nodig is.

6.5 Randvoorwaarden voor implementatie

Tot slot formuleert de SER een aantal randvoorwaarden voor een verantwoorde implementatie van het fondsregime. Ten eerste vergt implementatie institutionele capaciteit bij zowel het ministerie van OWCS als bij de Beheerscommissie en het ondersteunend apparaat dat de Secretaris ondersteunt. Zonder voldoende beleids-, financiële en controle-expertise bestaat het gevaar dat formeel rechtmatige regels in de praktijk niet worden nageleefd of niet tot de beoogde effecten leiden. Dit raakt direct aan de internationale PFM-literatuur, waarin capaciteitsopbouw wordt gezien als toetssteen voor het welslagen van hervormingen. Ten tweede is

interdepartementale coördinatie met het ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsbank, de Centrale Bank en andere relevante organen noodzakelijk, opdat gegevensuitwisseling, risicobeoordeling en begrotingsinpassing soepel verlopen. Het fonds kan slechts als preventief en participatief instrument functioneren als zijn ontwerp en uitvoering in samenhang worden gezien met bredere trajecten inzake zorg, arbeid, jeugd, stedelijke ontwikkeling en sociale inclusie.

Ten derde rust op de implementatie een verplichting tot maatschappelijke inbedding en legitimatie. De SER benadrukt dat succes mede afhankelijk is van acceptatie en gebruik door burgers, sportorganisaties, scholen en lokale initiatieven. Transparante communicatie, participatieve consultatie over prioriteiten en een redelijke administratieve belasting voor aanvragers zijn daarom geen secundaire details, maar bepalende factoren voor de effectiviteit en rechtvaardigheid van het fonds.

Ten vierde acht de SER een cyclische herijking van het fonds noodzakelijk: na een eerste implementatiefase moet een structureel moment van herevaluatie worden voorzien, waarbij zowel juridisch (consistentie met hoger recht en systeem van regelgeving) als sociaaleconomisch (effecten op participatie en gezondheid) wordt beoordeeld of onderhoud of her-kalibratie van de regeling vereist is.

Onder deze randvoorwaarden is de SER van oordeel dat het Sportfonds in potentie een strategische hefboom kan vormen in het bredere streven naar een veerkrachtige, inclusieve en gezondheid-bevorderende samenleving op Curaçao, met een evenwichtige balans tussen rechtsstatelijkheid, financieel beheer en sociaaleconomische effectiviteit.

Namens de Sociaal-Economische Raad (SER),

De fungerend Voorzitter,

Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Financiën
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken
De Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport