

Willemstad, 17 augustus 2026

Hare Excellentie
mevrouw Charetti America
Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
WTC Building, Piscaderaweg z/n
Willemstad, Curaçao

ADVIESKENMERKEN	094/2026-SER
ZAAKNUMMERS	2023/046017 en 2023/046018
BIJLAGE	1

AANBIEDING ADVIES

Wijziging van de bijstandsverordening

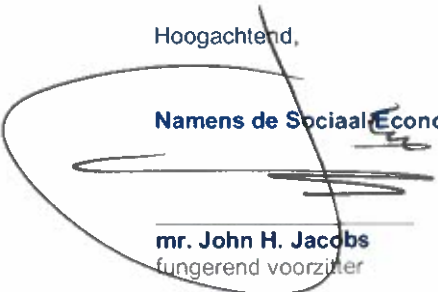
Excellentie,

Bij brieven van 22 juni 2026 (zaaknummers: 2023/046017 en 2023/046018) heeft u de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht met spoed te adviseren over de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135; geconsolideerde tekst P.B. 2024, no. 80 (G.T.)) en over het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van die eilandsverordening. Hierbij bieden wij u het op 14 augustus 2026 vastgestelde advies aan.

De SER geeft u in overweging de in het advies geformuleerde voorwaarden nadrukkelijk en in onderlinge samenhang te betrekken bij de verdere constitutionele behandeling van de ontwerp-regelingen.

Hoogachtend,

Namens de Sociaal-Economische Raad,


mr. John H. Jacobs
fungerend voorzitter


drs. Raul J. Henriquez
algemeen secretaris

Bijlage: Advies inzake wijziging van de bijstandsverordening (094/2026-SER)

DIGITAAL ADVIEZENARCHIEF

Scan de QR-code voor rechtstreekse toegang tot het officiële digitale adviezenarchief van de SER Curaçao. ser.cw/adviezen



Wijziging van de bijstandsverordening

Ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening
verlening bijstand Curaçao 2008 en conceptlandsbesluit ter uitvoering
van artikel 14, derde lid, van die verordening

Vastgesteld op 14 augustus 2026

Willemstad, Curaçao





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

Inhoudsopgave	1
Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	2
1. Inleiding en adviesobjecten	4
1.1. Adviesverzoeken, ontvankelijkheid en adviesrijpheid	4
1.2. Juridische samenhang en noodzakelijke coördinatie	4
1.3 Inhoud en strekking van de voorgestelde regelingen	5
1.4. Bestuurlijke voorgeschiedenis en verhouding tot geldend recht	5
1.5. Reikwijdte en toetsingskader van het advies	6
2. Beoordeling door de SER	7
2.1. Constitutioneel en internationaal kader voor bestaanszekerheid en sociale bijstand	7
2.2 Armoede, normtoereikendheid en feitelijk bereik van de bijstand	7
2.3 Arbeidsmarkt, koopkracht en macro-economische randvoorwaarden	10
2.4 Delegatiegrondslag, normvaststelling en samenloop van regelgeving	12
2.5 Terugwerkende kracht, bekrachtiging en overgangsrecht	12
2.6 Financiële onderbouwing, begrotingsrecht en uitvoerbaarheid	14
3. Oordeel en advies	16
3.1 Oordeel over de normbedragen en het wettelijke maximumbedrag	16
3.2 Oordeel over delegatie, inwerkingtreding en herstelrecht	16
3.3 Financiële en procedurele voorwaarden voor voortzetting	18
3.4 Structurele herziening van het bijstandstelsel	19
3.5 Eindconclusie en voorwaarden voor een juridisch sluitend herstpakket	21

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 14 augustus 2026 betreffende het ontwerp van een landsverordening houdende wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135; geconsolideerde tekst P.B. 2024, no. 80 (G.T.)) (zaaknummer 2023/046017; kenmerk 071/2026-SER) en het concept van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van die Eilandsverordening (zaaknummer 2023/046018; kenmerk 072/2026-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 23 juni 2026 ontving de Sociaal-Economische Raad (SER) van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) twee samenhangende verzoeken om spoedadvies;
- Het eerste verzoek betreft de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (zaaknummer 2023/046017; SER-kenmerk 071/2026-SER). Het tweede verzoek betreft het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van die eilandsverordening (zaaknummer 2023/046018; SER-kenmerk 072/2026-SER). Beide aanbiedingsbrieven zijn gedateerd 22 juni 2026;
- De ontwerpregelingen beogen de verhoging van de algemene bijstand met 30 procent, die sinds 17 juli 2023 reeds in de uitvoeringspraktijk wordt toegepast, alsnog van een deugdelijke wettelijke grondslag te voorzien. De SER onderschrijft deze beleidsdoelstelling. Het langdurig vooruitlopen van de uitvoering op de geldende regelgeving doet echter afbreuk aan de rechtszekerheid, de rechtmatigheid van de betalingen en de controleerbaarheid van de overheidsuitgaven. Een spoedige, maar juridisch, financieel en uitvoeringstechnisch sluitende reparatie is daarom noodzakelijk;
- Het eindoordeel van de SER verschilt per onderdeel van de ontwerpregelingen en is aan duidelijke voorwaarden verbonden. De Raad adviseert positief over onderdeel B van de ontwerplandsverordening en stemt in met de materiële hoogte van de drie normbedragen in artikel 1 van het conceptlandsbesluit. Dit positieve oordeel geldt uitsluitend wanneer beide regelingen worden aangepast en als één samenhangend herstellepakket worden vastgesteld. De SER adviseert de onderdelen A en C van de ontwerplandsverordening niet vast te stellen. Geen van beide ontwerpregelingen is in de voorgelegde vorm gereed voor verdere constitutionele behandeling;
- De voorgestelde tweewekelijkse normen van Cg 211,12 voor een alleenstaande, Cg 211,12 voor een alleenstaande ouder en Cg 365,43 voor gehuwden zijn rekenkundig juist en bedragen exact 30 procent meer dan de in 2012 vastgestelde normen. De juiste gemiddelde maandbedragen zijn respectievelijk Cg 42257,243 en Cg 73091,8677. De maandbedragen in de conceptnota van toelichting moeten daarom worden gecorrigeerd, omdat daarin ten onrechte met twee in plaats van met 26/12 is vermenigvuldigd;
- De verhoging met 30 procent compenseert globaal de prijsstijging tussen 2012 en 2023, maar brengt de basisnormen niet in de nabijheid van de officiële armoedegrenzen voor het jaar 2023. De basisnorm bedraagt ongeveer 29,0 procent van de armoedegrens voor het jaar 2023 voor een alleenstaande en 32,4 procent van de armoedegrens voor het jaar 2023 voor twee volwassenen. Voor alleenstaande ouders is de verhouding, afhankelijk van het aantal kinderen, nog ongunstiger. De verhoging moet daarom worden beschouwd als herstel van eerder koopkrachtverlies en niet als de vaststelling van een empirisch toereikend sociaal minimum;
- De voorgestelde gehuwendennorm van Cg 365,43 per twee weken overschrijdt het huidige wettelijke maximumbedrag van Cg 320,47. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan niet afwijken van een hoger wettelijk voorschrift. Onderdeel B van de ontwerplandsverordening, waarmee het maximum wordt verhoogd tot Cg 416,61, is daarom noodzakelijk. Onderdeel B en het aangepaste landsbesluit moeten inhoudelijk en temporeel worden gesynchroniseerd, dezelfde materiële terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023 krijgen en zonder juridische tussenperiode worden vastgesteld en bekendgemaakt;

- Het geldende artikel 14, derde lid, van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 biedt reeds een toereikende delegatiegrondslag voor de eenmalige verhoging van de bijstandsnormen. Onderdeel A versmalt deze grondslag onnodig, terwijl onderdeel C met het voorgestelde artikel 23a een te ruime en onvoldoende begrensde bevoegdheid introduceert om wezenlijke onderdelen van het bijstandsstelsel bij landsbesluit te wijzigen. De SER adviseert deze onderdelen uit het herstelpakket te verwijderen en een structurele indexeringsregeling in een afzonderlijk wetgevingstraject uit te werken. Die regeling moet onder meer een objectieve CBS-index, referentieperiode, peildatum, aanpassingsfrequentie, afrondingsregel, publicatieplicht en bescherming tegen nominale verlaging bevatten;
- Terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023 is vanwege het begunstigende karakter en de aansluiting bij de feitelijke betalingen in beginsel aanvaardbaar, maar is op zichzelf niet voldoende om de ontstane juridische leemte te herstellen. Daarnaast is volledig overgangsrecht vereist voor onder meer het behoud van begunstigende beschikkingen en betalingen, het uitsluiten van terugvordering uitsluitend wegens de vroegere normatieve leemte, ambtshalve herstel van onderbetaling, lopende bezwaar- en beroepsprocedures, voormalige en overleden rechthebbenden, beslistermijnen en de behandeling van herstelbetalingen bij de middelentoets;
- Verder moet het landsbesluit formeel in werking treden op de dag na de datum van bekendmaking, met een afzonderlijke bepaling over de terugwerkende kracht. De citeertitel moet verwijzen naar 2026 of geen jaartal bevatten of indien de historische peildatum tot uitdrukking moet worden gebracht, 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen per 17 juli 2023'. Ook moet het overgangsrecht duidelijk maken dat de overgang van Naf naar Cg geen waardewijziging veroorzaakt;
- De financiële onderbouwing is onvoldoende actueel, controleerbaar en reproduceerbaar. De raming van Cg 13,6 miljoen per jaar is niet voorzien van brongegevens, een verdeling naar huishoudtype of een aansluiting op de feitelijke betalingen sinds 17 juli 2023. De door de SER berekende theoretische jaarlast ligt, bij 6.500 volledige dossiers, tussen Cg 8,234 miljoen en Cg 14,252 miljoen. Vóór verdere behandeling moeten de Minister van SOAW en de Minister van Financiën gezamenlijk één geautoriseerde financiële bijlage vaststellen met de juridische brutoverplichting, de reeds verrichte betalingen, de resterende herstelopgave, uitvoerings- en ICT-kosten, meerjarige lasten, scenarioanalyses en concrete begrotingsdekking per dienstjaar;
- Beide dossiers moeten technisch, juridisch en financieel worden gecompleteerd. Daarnaast is een uitvoeringstoets nodig waarin onder meer de beschikbare historische gegevens, ambtshalve herberekeningen, personele capaciteit, ICT-aanpassingen, doorlooptijden en risico's op fouten en niet-gebruik worden behandeld. De SER adviseert binnen zes maanden na inwerkingtreding een openbare nulmeting uit te voeren, vervolgens jaarlijks over de uitvoering te rapporteren en na twee volledige uitvoeringsjaren een onafhankelijke evaluatie te laten verrichten;
- De voorgestelde reparatie kan een integrale herziening van het bijstandsstelsel niet vervangen. De SER adviseert daarom een afzonderlijk en volledig voorbereid hervormingstraject te starten, gericht op een empirisch onderbouwde minimumbehoefte-norm, kindgebonden kosten, de samenloop van basisnormen en aanvullingen, arbeidsinschakeling, vermogensgrenzen, structurele indexering en uitvoerbaarheid. Dit traject moet worden gebaseerd op een startnotitie, participatie van gerechtigden en uitvoerders, een verdelingseffectrapportage en een meerjarige financieringsstrategie.

1. Inleiding en adviesobjecten

1.1. Adviesverzoeken, ontvankelijkheid en adviesrijpheid

Op 23 juni 2026 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: 'de Minister van SOAW') twee onderling samenhangende verzoeken om spoedadvies ontvangen, die bij afzonderlijke brieven van 22 juni 2026 zijn aangeboden.

Het eerste adviesverzoek, met zaaknummer 2023/046017 en SER-kenmerk 071/2026-SER, betreft het ontwerp van een landsverordening houdende wijziging van de Eilandsverordening verlening bijstand Curaçao 2008 (A.B. 2009, no. 135; geconsolideerde tekst P.B. 2024, no. 80 (G.T.); hierna: de Evvb Curaçao 2008). Het bij dit verzoek gevoegde dossier omvat de ontwerp-landsverordening, de bijbehorende memorie van toelichting en de eerder uitgebrachte ambtelijke adviezen. Naar het oordeel van de SER valt het adviesverzoek, gelet op zijn onderwerp en strekking, binnen de wettelijke adviesstaak van de Raad en is het derhalve procedureel ontvankelijk. Het dossier is materieel evenwel slechts beperkt adviesrijp, aangezien de aan de SER overgelegde stukken geen actuele, inzichtelijke en controleerbare financiële onderbouwing bevatten. Dit informatiegebrek staat niet in de weg aan een juridisch en beleidsmatig oordeel over de ontwerp-landsverordening, maar beperkt de mogelijkheid van de Raad om een onvoorwaardelijk oordeel te geven over de budgettaire uitvoerbaarheid en de structurele financiële gevolgen daarvan.

Het tweede adviesverzoek, met zaaknummer 2023/046018 en SER-kenmerk 072/2026-SER, betreft het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008. De Raad concludeert dat ook dit adviesverzoek procedureel ontvankelijk is. Het bijbehorende dossier is materieel evenwel slechts beperkt adviesrijp, in het bijzonder omdat de financiële gegevens verouderd en niet reproduceerbaar zijn en omdat wordt voorzien in terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023, zonder dat de juridische, financiële en uitvoeringstechnische gevolgen daarvan volledig en controleerbaar in kaart zijn gebracht.

Vanwege hun materiële, temporele en wetgevingstechnische verwevenheid beoordeelt de SER beide adviesobjecten in onderlinge samenhang, met inachtneming van de voor elk ontwerp afzonderlijk geldende constitutionele en wetgevingstechnische vereisten. De procedurele ontvankelijkheid van de adviesverzoeken brengt niet mee dat de voorgelegde ontwerp-teksten in hun huidige vorm gereed zijn voor vaststelling. De geconstateerde informatiegebreken en nog onopgeloste juridische en uitvoeringstechnische vraagstukken staan in de weg aan een onvoorwaardelijk en betrouwbaar gekwantificeerd oordeel over de totale budgettaire gevolgen en de uitvoerbaarheid. Zij verhinderen evenwel niet dat de Raad een juridisch oordeel geeft over de delegatie- en bevoegdheidsgrondslag, de voorgestelde bijstandsnormbedragen, de verhouding tot het wettelijke maximumbedrag en de voorwaarden waaronder terugwerkende kracht juridisch aanvaardbaar kan zijn. De voorwaardelijke aard van het eindoordeel en de in dit advies opgenomen aanbevelingen vloeien mede uit deze begrenzing voort.

1.2. Juridische samenhang en noodzakelijke coördinatie

De juridische verwevenheid van beide ontwerpen vloeit in het bijzonder voort uit de samenloop tussen de voorgestelde verhoging van de bijstandsnorm voor een gehuwde en het in artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 neergelegde maximumbedrag van de algemene bijstand. Artikel 1 van het concept-landsbesluit beoogt, krachtens de delegatiegrondslag van artikel 14, derde lid, de bijstandsnormen voor de in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met c, onderscheiden categorieën aan te passen. Het concept-landsbesluit wijzigt daarmee niet formeel de tekst van artikel 14, eerste lid, maar stelt voor de daarin bedoelde categorieën nieuwe bijstandsnormbedragen vast. Voor een gehuwde wordt een bijstandsnorm van Cg 365,43 per twee weken voorgesteld, terwijl artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 de algemene bijstand nog maximeert op Cg 320,47 per twee weken.

Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is een algemeen verbindend voorschrift van lagere orde en moet binnen de grenzen van de delegerende landsverordening blijven. Het kan het in die landsverordening neergelegde maximumbedrag niet opzijzetten of overschrijden. Zolang artikel 19, tweede lid, ongewijzigd blijft, kan de voorgestelde gehuwdenorm derhalve niet rechtsgeldig worden toegepast voor zover zij het wettelijke maximum van Cg 320,47 per twee weken overschrijdt.

Artikel I, onderdeel B, van de ontwerp-landsverordening strekt ertoe dit wettelijke maximumbedrag te verhogen tot Cg 416,61 per twee weken. Dit onderdeel verhoogt uitsluitend het wettelijke plafond en stelt zelf geen individuele bijstandsnormen vast. Omgekeerd kan uitsluitend vaststelling van het concept-landsbesluit geen geldige aanspraak voor een gehuwde boven het geldende wettelijke maximum scheppen. Voor zover het dit normconflict betreft, vereist een juridisch sluitende regeling daarom dat artikel I, onderdeel B, en artikel 1 van het concept-landsbesluit inhoudelijk, temporeel en wetgevingstechnisch worden gecoördineerd. Onderdeel B moet uiterlijk gelijktijdig met het landsbesluit in werking treden en beide regelingen moeten dezelfde datum van materiële werking hebben, zodat geen periode ontstaat waarin de gehuwdenorm het op dat moment geldende wettelijke maximum overschrijdt.

Deze synchronisatie is noodzakelijk, maar niet voldoende voor een volledig juridisch sluitende hersteloperatie. Het conceptlandsbesluit moet tevens de verhouding tot het Landsbesluit verhoging algemene bijstand 2012 (P.B. 2012, no. 12) ondubbelzinnig regelen door dat landsbesluit rechtstreeks te wijzigen of de daarin opgenomen normbedragen uitdrukkelijk te vervangen. Daarnaast moet op het niveau van de landsverordening worden geregeld welke rechtsgevolgen worden verbonden aan de sinds 17 juli 2023 genomen begunstigende beschikkingen en verrichte betalingen. De enkele verlening van terugwerkende kracht aan beide nieuwe regelingen neemt de rechtszekerheidsvragen rond die eerdere uitvoering niet zonder meer weg.

De juridische samenhang tussen beide ontwerpen volgt in het bijzonder uit de voorgestelde aanpassing van de bijstandsnorm voor gehuwde opgenomen in artikel 14, eerste lid, van de Evvb Curaçao 2008. Artikel 1 van het conceptlandsbesluit beoogt de bijstandsnormen voor een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwde opgenomen in artikel 14, eerste lid, letters a tot en met c, van de Evvb Curaçao 2008 te wijzigen. Volgens artikel 1 van het conceptlandsbesluit wordt beoogd de bijstandsnorm voor gehuwde te wijzigen in Cg 365,43 per twee weken, terwijl artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 nog een maximumbedrag van algemene bijstand van Cg 320,47 bevat. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan niet afwijken van een hoger algemeen verbindend voorschrift. Een juridisch sluitende reparatie vereist derhalve dat de beoogde verhoging van het maximumbedrag voor algemene bijstand opgenomen in artikel I, onderdeel B, van de ontwerplandsverordening en de beoogde aanpassing van de bijstandsnorm voor gehuwde in artikel 1 van het conceptlandsbesluit inhoudelijk en temporeel worden gecoördineerd, zonder tussenperiode waarin de nieuwe bijstandsnorm voor gehuwde niet met het wettelijke maximum voor algemene bijstand conflicteert.

1.3 Inhoud en strekking van de voorgestelde regelingen

Artikel I van de aan de SER voorgelegde ontwerplandsverordening omvat drie wijzigingen. De eerste wijziging betreft een herformulering van artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008, en beperking van de delegatiebepaling tot de mogelijkheid om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels te stellen over de berekeningswijze van de bijstandsnormen.¹ De tweede wijziging impliceert een verhoging van in artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008, opgenomen maximumbedrag voor algemene bijstand van Cg 320,47 naar Cg 416,61 per twee weken (verhoging met 30%).² De derde wijziging omvat de invoering van een nieuw artikel 23a, op grond waarvan de bijstandsnormen, het maximumbedrag, de uitkeringen bij deelname aan leerwerk- en publieke trajecten en de vermogensvrijlatingen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen worden aangepast.³ Artikel II van de ontwerplandsverordening bepaalt dat de landsverordening in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en verleent uitsluitend aan artikel I, onderdeel B, terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023.

In de door de Raad als adviesobject beoordeelde versie van het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, beoogt artikel 1 de tweewekelijkse bijstandsnormen met ingang van 17 juli 2023 vast te stellen op Cg 211,12 voor een alleenstaande, Cg 211,12 voor een alleenstaande ouder en Cg 365,43 voor een gehuwde. Artikel 2 bepaalt dat het landsbesluit in werking treedt met ingang van de datum van bekendmaking en terugwerkt tot en met 17 juli 2023. Artikel 3 stelt als citeertitel vast: 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen 2023'.

De bijbehorende nota van toelichting relateert de voorgestelde verhoging van de bijstandsnormen met 30 procent aan een cumulatieve inflatie van ongeveer 29,1 procent sinds 2012. Voor de raming van de financiële gevolgen gaat de nota uit van 6.500 bijstandsontvangers en van een geraamde meeruitgave van Cg 6,8 miljoen voor een halfjaar en Cg 13,6 miljoen op jaarbasis. De overgelegde stukken bevatten evenwel geen reproduceerbaar berekeningsmodel, geen verdeling van het bestand naar huishoudtype en geen aansluiting op de sinds 17 juli 2023 feitelijk verrichte betalingen. Daardoor kunnen noch het gehanteerde aantal van 6.500 ontvangers, noch de genoemde financiële ramingen onafhankelijk worden geverifieerd.

1.4. Bestuurlijke voorgeschiedenis en verhouding tot geldend recht

De besluiten van de Raad van Ministers van 12 juli 2023, met de zaaknummers 2023/026382 en 2023/026576, vormen de bestuurlijke aanleiding voor beide ontwerpen. Daarnaast zijn de besluiten van de Raad van Ministers van 6 augustus 2025, met zaaknummers 2023/046018 en 2023/046017, relevant. De Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) heeft op 30 augustus 2024, onder kenmerk WJZ/23/0608, en met de zaaknummers 2023/026576, 2023/046017, 2023/046018 en 2023/046019 over de ontwerpregelingen geadviseerd. Het Ministerie van Financiën heeft op 20 oktober 2023 onder zaaknummer 2023/026576 advies uitgebracht over het bredere maatregelenpakket. Deze interne besluiten en ambtelijke adviezen verklaren

¹ Artikel I, onderdeel A van de ontwerplandsverordening.

² Artikel I, onderdeel B van de ontwerplandsverordening.

³ Artikel I, onderdeel C van de ontwerplandsverordening.

de bestuurlijke voor~~g~~eschiedenis, maar scheppen geen algemeen verbindende normen en vervangen evenmin de constitutioneel vereiste vaststelling, bekrachtiging en bekendmaking van de beoogde regelingen.

De voorgestelde vaststelling van de bijstandsnormen moet tevens worden gezien in relatie tot het Landsbesluit verhoging algemene bijstand 2012 (P.B. 2012, no. 12). Artikel I van dat landsbesluit stelt de bijstandsnormen oorspronkelijk vast op NAf 162,40 voor een alle~~e~~nstaande, NAf 162,40 voor een alleenstaande ouder en NAf 281,10 voor een gehuwde, telkens per twee weken. Na de valutaovergang worden deze bedragen, zonder waardewijziging en tegen een omrekenverhouding van één op één, aangeduid in Caribische guldens.

1.5. Reikwijdte en toetsingskader van het advies

De Raad toetst de adviesobjecten aan de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), in het bijzonder de eisen betreffende gelijkheid, sociale zekerheid, advisering, vaststelling, bekendmaking, inwerkingtreding en het budgetrecht van de Staten. Daarnaast betreft de SER het primaat van de formele wetgever, het legaliteitsbeginsel, de vereiste bepaaldheid van gedelegeerde regelgevende bevoegdheden, de rechtszekerheid en de beginselen van deugdelijk bestuur en financieel beheer in haar beoordeling. De beleidsmatige en sociaaleconomische toets omvat de doelmatigheid, de inkomenseffecten, de gevolgen voor arbeidsmarktparticipatie, de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van de empirische en financiële onderbouwing. Het oordeel is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie per medio 2023 en de doorwerking hiervan op de latere jaren tot en met 2026. Waar de meest recente beschikbare gegevens slechts betrekking hebben op 2024 of 2025, onderscheidt de Raad deze uitdrukkelijk van actuele feiten en niet-geverifieerde beleidsaannames.

2. Beoordeling door de SER

2.1. Constitutioneel en internationaal kader voor bestaanszekerheid en sociale bijstand

Artikel 23 van de Staatsregeling plaatst bestaanszekerheid, spreiding van welvaart en welzijn onder de zorg van de overheid, verlangt regeling bij landsverordening van aanspraken op sociale zekerheid en waarborgt voor ingezetenen met Nederlandse nationaliteit die niet in hun bestaan kunnen voorzien een bij landsverordening te regelen recht op bijstand. De Evvb Curaçao 2008 gaat verder dan deze constitutionele ondergrens en omvat onder voorwaarden ook on- of minvermogenende rechtmatig verblijvende vreemdelingen op wie de Landsverordening toelating en uitzetting ((P.B. 1966, no. 17, zoals gewijzigd), hierna: 'Ltu', van toepassing is, mits zij ingezetenen zijn, over een verblijfstitel beschikken ingevolge de Ltu en in Curaçao woonachtig zijn.⁴ Artikel 3 van de Staatsregeling vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De beoogde herstelregeling moet daarom zonder ongerechtvaardigd onderscheid worden toegepast op alle personen die gedurende het relevante tijdvak binnen de wettelijke kring van rechthebbenden vielen.⁵ Het voor Curaçao geldende Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100; Nederlandse vertaling Trb. 1978, 178) erkent in de artikelen 9 en 11 het recht op sociale zekerheid en een behoorlijke levensstandaard. Het verdrag schrijft geen concreet bedrag, indexcijfer of jaarlijkse indexatie voor. De 'General Comment No 19' van het VN-Comité vormt gezaghebbend interpretatiemateriaal en verbindt sociale zekerheid onder meer met minimumwaarborgen, non-discriminatoire toegang en effectieve monitoring. ILO-aanbeveling nr. 202 ondersteunt die beleidsmatige duiding, maar is niet bindend. Deze internationale bronnen vormen daarom een interpretatief en beleidsmatig beoordelingskader en geen zelfstandige grondslag voor een exact bijstandsbedrag.⁶

2.2 Armoede, normtoereikendheid en feitelijk bereik van de bijstand

De sociaaleconomische uitgangspositie rechtvaardigt gerichte actie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 'het CBS') berekende dat in 2023 ongeveer 30 procent van de Curaçaose huishoudens onder de armoedegrens leefde, tegenover 25,1 procent in 2011. De armoedekloof bedroeg 11 procent. Het hoogste inkomenskwintiel ontving 51 procent van het totale huishoudinkomen en het laagste kwintiel 4,4 procent; de Gini-coëfficiënt steeg van 0,415 in 2011 naar 0,460 in 2023. Alleenstaande huishoudens en eenoudergezinnen lopen een bovengemiddeld risico, zo ook huishoudens met onderstand als enige inkomstenbron en huishoudens met 1 of 2 keer het AOV als inkomstenbron. Daarmee raakt bijstandsbeleid rechtstreeks aan sociale cohesie, ontwikkelingskansen van kinderen en de verdeling van economische welvaart.⁷

De door CBS vastgestelde armoedegrenzen voor 2026 bedragen Cg 1.578 per maand voor één volwassene en Cg 2.442 voor twee volwassenen. Voor één volwassene met twee kinderen is de grens Cg 2.593 en voor twee volwassenen met twee kinderen Cg 3.404. De vergelijking met de bijstandsnormen moet zorgvuldig worden gelezen. De wet kent naast de basisbijstandsnorm mogelijkheden voor bijzondere of aanvullende bijstand en de feitelijke aanspraak hangt af van middelen en omstandigheden. De beschikbare reeks bevat geen actuele microdata over het totale besteedbare inkomen van bijstandshuishoudens na alle toeslagen. De

⁴ Artikel 4, tweede lid Evvb.

⁵ <https://ser.cw/wp-content/uploads/sites/280/2018/02/Staatsregeling-Curacao.pdf>; Raad van Advies, advies RA/40-24-LV (25 maart 2025), onderdeel 1.2; <https://raadvanadvies.cw/adviezens/rva-no-ra-40-24-lv-initiatiefontwerplandsverordening-tot-wijziging-van-de-eilandsverordening-verlening-bijstand-curacao-2008>.

⁶ Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (New York, 16 december 1966; Trb. 1969, 100; Nederlandse vertaling Trb. 1978, 178; in werking getreden 3 januari 1976) 993 UNTS 3, artikel 2, lid 1, 9 en 11. Het verdrag geldt sinds 11 maart 1979 voor alle delen van het Koninkrijk; Koninkrijk der Nederlanden, zesde periodieke rapportage, UN Doc E/C.12/NLD/6 (2016) paras 1, 3 en 5 <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=qA9DsrDyI8IqpGqeECuKtPGeRzVkmI3u8vyHUqnDgRzVHvNM%2BOzLrozV2SIO0gGcFJNpiSRrAtI6fIzy5Hd9Tw%3D%3D>.

⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 'General Comment No 19: The Right to Social Security (art 9)' (4 februari 2008) UN Doc E/C.12/GC/19, paras 9-11, 22, 59, 63 en 67-76 <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=S110aDt4ugmL2w4OwLYIGv3xXiHW%2BoP5cS3ogX8%2BZ1Kpm7mvaq8dLILCAOfExsXmYAMPXJ2%2FbLehtMkLZjSKrA%3D%3D>; ILO, Social Protection Floors Recommendation 2012 (No 202), paras 3(c)-(d), 8(b)-(d) en 13-14 https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524. General Comment No 19 is gezaghebbend interpretatiemateriaal; ILO-aanbeveling nr 202 is echter niet bindend.

⁸ CBS, 'Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao' (Willemstad, mei 2025); de relevante analyses en tabellen staan in hoofdstuk 5, pagina's 77-85; https://cuatro.sim-cdn.nl/sensocbs/uploads/inkomen_en_inkomensverschillen_curacao_2023-def_3.pdf?cb=PW4MG0AK.

SER gebruikt de armoedegrens daarom als adequaateheidsbenchmark en niet als automatisch juridisch aanspraakbedrag.⁹

Tabel 1. Juridische en financiële werking van de voorgestelde bijstandsnormen

Categorie	Bijstandsnormen 2012	Voorgestelde bijstandsnormen	Gemiddeld per maand	Jaarlijkse verhoging
Alleenstaande	Cg 162,40	Cg 211,12	Cg 422,24	Cg 1.266,72
Alleenstaande ouder	Cg 162,40	Cg 211,12	Cg 422,24	Cg 1.266,72
Gehuwden	Cg 281,10	Cg 365,43	Cg 730,86	Cg 2.192,58

Bron: Landsbesluit verhoging algemene bijstand 2012 (P.B. 2012, no. 12), conceptlandsbesluit verhoging bijstandsnormen 2023 (zaaknummer 2023/046018) en berekeningen SER. Jaarlijkse verhoging = verschil met 2012 $\times$ 26.¹⁰

De tabel bevestigt dat de drie bijstandsnormen exact 30 procent boven de in 2012 vastgestelde bijstandsnormen liggen. Deze rekenkundige juistheid bewijst echter niet dat de bijstandsnorm een empirisch vastgesteld sociaal minimum vormt. De basisnorm voor een alleenstaande dekt 26,8 procent (%) van de officiële armoedegrens voor het jaar 2026; voor gehuwden zonder kinderen is dat 29,9 procent (%). Voor een alleenstaande ouder geldt dezelfde basisnorm als voor een alleenstaande, terwijl de armoedegrens voor gehuwden met twee kinderen aanzienlijk hoger ligt. De omvang en bereikbaarheid van aanvullingen zijn daarom beslissend. Zonder geanonimiseerde gegevens over huishoudtype, totale aanspraak, wachttijd, afwijzingen, aanvullingen en uitstroom naar werk kan de regering niet aantonen welk deel van de armoedekloof het stelsel feitelijk sluit.¹¹

Verder constateert de SER dat de cijfers inzake het aantal bijstandsgerechtigden en het totaalbedrag aan betaalde bijstandsuitkeringen een gemengd beeld weergeven. Tussen 2021 en 2024 daalde het aantal geregistreerde personen met onderstand van 7.951 naar 5.621, terwijl de totale uitbetaling van Cg 36,102 miljoen naar Cg 33,672 miljoen daalde.¹² Het berekende gemiddelde per geregistreerde persoon nam van circa Cg 4.540 naar Cg 5.990 per jaar toe.¹³ Dat is verenigbaar met hogere bijstandsnormbedragen en een kleiner bestand, maar bewijst geen effect van de beleidswijziging: instroom, uitstroom, samenstelling, gedeeltelijke aanspraken en administratieve correcties zijn niet openbaar uitgesplitst. Voor wetgeving die feitelijk al sinds 2023 wordt uitgevoerd, behoort – naar het oordeel van de Raad – een cohortanalyse tot de basale verantwoordingsinformatie.

Tabel 2 geeft de ontwikkeling weer van de bijstandsnormen (exclusief bijzondere bijstand en bijslag) in de periode 2022-2026, afgezet tegen de voor verschillende huishoudtypen vastgestelde armoedegrenzen. Tevens wordt weergegeven welk percentage van de betreffende armoedegrens door de bijstandsnorm wordt gedekt. De cijfers laten zien dat de bijstandsnormen in 2023 zijn verhoogd, maar vanaf dat jaar ongewijzigd zijn gebleven, terwijl de armoedegrenzen gedurende de gehele onderzochte periode zijn toegenomen.

Tabel 2. Ontwikkeling van de bijstandsnormen¹⁴ ten opzichte van de armoedegrenzen

Bijstandsnormen per maand (tweeweekelijks x2)	2022	2023	2024	2025	2026
Alleenstaande	Cg. 324.80	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24
Alleenstaande ouder	Cg. 324.80	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24
Gehuwde	Cg. 562.20	Cg. 730.86	Cg. 730.86	Cg. 730.86	Cg. 730.86

Armoedegrenzen

⁹ CBS, 'People and Society' (actuele datatabel, 2026); <https://www.cbs.cw/poverty>.

¹⁰ Berekeningen SER op basis van de nota van toelichting bij zaaknummer 2023/046018: de jaarlijkse verhoging bedraagt per volledig normjaar Cg 1.266,72 per alleenstaande of alleenstaande-ouderdossier ((Cg 211,12 – Cg 162,40) $\times$ 26) en Cg 2.192,58 per gehuwdendossier ((Cg 365,43 – Cg 281,10) $\times$ 26). Bij 6.500 dossiers ligt de theoretische bandbreedte, vóór mutaties, gedeeltelijke rechten, middelentoets, aanvullingen en uitvoeringskosten, tussen Cg 8,234 miljoen indien alle dossiers de alleenstaandennorm hebben en Cg 14,252 miljoen indien alle dossiers de gehuwdennorm hebben. De in de nota genoemde Cg 13,6 miljoen kan zonder verdeling naar huishoudtype en berekeningsbestand niet worden gereproduceerd.

¹¹ CBS, 'People and Society' (actuele datatabel, 2026) <https://curacaodata.cbs.cw/people-and-society>.

¹² CBS, 'Social Affairs' (actuele datatabel 'welfare benefits 2024') <https://curacaodata.cbs.cw/people-and-society>.

¹³ CBS, 'People and Society' (actuele datatabel, 2026) <https://curacaodata.cbs.cw/people-and-society>.

¹⁴ Exclusief bijzondere bijstand en bijslag.

Bijstandsnormen per maand (tweewekelijks x2)	2022	2023	2024	2025	2026
Alleenstaande (eenpersoons huishouding)	Cg. 1393	Cg. 1456	Cg. 1507,51	Cg. 1547,04	Cg. 1577,82
Alleenstaande ouder met 1 kind (1 volwassene met 1 kind)	Cg. 1812	Cg. 1945	Cg. 2013,81	Cg. 2066,61	Cg. 2107,74
Alleenstaande ouder met 2 kinderen (1 volwassene met 2 kinderen)	Cg. 2229	Cg. 2393	Cg. 2477,65	Cg. 2542,63	Cg. 2593,22
Gehuwden zonder kinderen (2 volwassenen)	Cg. 2099	Cg. 2253	Cg. 2332,70	Cg. 2393,87	Cg. 2441,51
Gehuwden met 1 kind (2 volwassenen met 1 kind)	Cg. 2508	Cg. 2693	Cg. 2788,27	Cg. 2861,38	Cg. 2918,32
Gehuwden met 2 kinderen (2 volwassenen met 2 kinderen)	Cg. 2926	Cg. 3141	Cg. 3252,12	Cg. 3337,40	Cg. 3403,81
Bijstandsnormen per maand (tweewekelijks x2) in % van armoedegrenzen					
Alleenstaande (eenpersoons huishouding)	23,3%	29%	28%	27,3%	26,8%
Alleenstaande ouder met 1 kind (1 volwassene met 1 kind)	17,9%	21,7%	21%	20,4%	20,0%
Alleenstaande ouder met 2 kinderen (1 volwassene met 2 kinderen)	14,6%	17,6%	17%	16,6%	16,3%
Gehuwden zonder kinderen (2 volwassenen)	26,8%	32,4%	31,3%	30,5%	29,9%
Gehuwden met 1 kind (2 volwassenen met 1 kind)	22,4%	27,1%	26,2%	25,5%	25,0%
Gehuwden met 2 kinderen (2 volwassenen met 2 kinderen)	19,2%	23,3%	22,5%	21,9%	21,5%

Bron: CBS en conceptlandsbesluit bijstandsnormen 2023

De combinatie van ongewijzigde bijstandsnormen vanaf 2023 en stijgende armoedegrenzen heeft tot gevolg dat de bijstandsnormen na 2023 een steeds kleiner deel van de armoedegrenzen vertegenwoordigt. Dit is zichtbaar bij alle onderscheiden huishoudtypen. Voor een alleenstaande nam het aandeel van de bijstandsnorm in de armoedegrenzen toe van 23,3% in 2022 naar 29,0% in 2023. Vervolgens daalde dit aandeel naar 28,0% in 2024, 27,3% in 2025 en 26,8% in 2026. Bij alleenstaande ouders met één kind steeg het aandeel van 17,9% in 2022 naar 21,7% in 2023. Daarna nam het af tot 21,0% in 2024, 20,4% in 2025 en 20,0% in 2026. Bij alleenstaande ouders met twee kinderen bedroeg het aandeel 14,6% in 2022 en 17,6% in 2023, waarna het afnam tot 17,0% in 2024, 16,6% in 2025 en 16,3% in 2026. Voor gehuwden zonder kinderen steeg het aandeel van 26,8% in 2022 naar 32,4% in 2023. Vervolgens daalde het aandeel tot 31,3% in 2024, 30,5% in 2025 en 29,9% in 2026. Bij gehuwden met één kind steeg het aandeel van 22,4% in 2022 naar 27,1% in 2023 en daalde het vervolgens naar 26,2% in 2024, 25,5% in 2025 en 25,0% in 2026. Voor gehuwden met twee kinderen nam het aandeel toe van 19,2% in 2022 naar 23,3% in 2023, waarna het afnam tot 22,5% in 2024, 21,9% in 2025 en 21,5% in 2026.

De cijfers in tabel 2 wijzen erop dat de verhoging van de bijstandsnormen met ingang van 17 juli 2023 aanvankelijk heeft geleid tot een verbetering van de verhouding tussen de algemene bijstandsnormen en de toepasselijke armoedegrenzen. Deze verbetering is evenwel niet structureel behouden. Doordat de nominale bijstandsnormen sinds 17 juli 2023 ongewijzigd zijn gebleven, terwijl de armoedegrenzen vanaf 2024 jaarlijks zijn gestegen, is het aandeel van de armoedegrenzen dat door de algemene bijstandsnorm wordt gedekt geleidelijk afgenomen. Deze ontwikkeling is het sterkst zichtbaar bij huishoudens met kinderen, omdat de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder niet varieert naar gelang het aantal kinderen, terwijl de toepasselijke armoedegrenzen daarmee wel toeneemt. In 2026 bedraagt het gemiddelde maandelijkse equivalent van de tweewekelijkse basisnorm voor een alleenstaande ouder Cg 422,24. Dit komt overeen met 16,6 procent van de toepasselijke armoedegrenzen voor een alleenstaande ouder met twee kinderen. Deze verhouding betreft uitsluitend de algemene basisnorm en houdt geen rekening met eventuele bijslagen, bijzondere bijstand, overige inkomsten of andere vormen van inkomensondersteuning. Tegen deze achtergrond acht de SER het noodzakelijk dat de Minister van SOAW expliciet uiteenzet welke beleidsmatige doelstelling met de verhoging van de bijstandsnormen wordt nagestreefd. Daarbij moet worden verduidelijkt of de verhoging uitsluitend is bedoeld als gedeeltelijk herstel van het sinds 2012 opgetreden koopkrachtverlies, als vermindering van de afstand tot de armoedegrenzen of als eerste stap naar een beleidsmatig vastgesteld sociaal minimum. Zonder een dergelijke doelbepaling en een daarbij behorend toetsingskader kan niet worden beoordeeld of en in hoeverre de voorgestelde verhoging toereikend, doelmatig en duurzaam is.

Om te voorkomen dat de beoordeling uitsluitend op de algemene basisnorm berust, dient de nota van toelichting bij het voorgelegde conceptlandsbesluit of een daarbij gevoegde financiële en uitvoeringstechnische bijlage tevens een integraal en controleerbaar beeld van de bijstandsverlening te bevatten. Daarin behoren per jaar ten minste het aantal unieke rechthebbenden en huishoudens, de verdeling naar huishoudtype, het aantal toekenningen van bijzondere bijstand en bijslagen, de daarmee gemoeide uitgaven en eventuele samenloop tussen de verschillende verstrekkingen te worden opgenomen. Op basis daarvan kan worden vastgesteld welk deel van de rechthebbenden aanvullende ondersteuning ontvangt en in hoeverre die ondersteuning de afstand tot de toepasselijke armoedegrens daadwerkelijk verkleint.

2.3 Arbeidsmarkt, koopkracht en macro-economische randvoorwaarden

De arbeidsmarktgegevens zijn voor de beoordeling van de voorgestelde normverhoging relevant, omdat de hoogte en vormgeving van de bijstand niet alleen gevolgen hebben voor de bestaanszekerheid, maar ook voor de mogelijkheden en financiële prikkels om werk te aanvaarden. In 2025 bedroeg de werkloosheid 5,1 procent en de jeugdwerkloosheid 16,0 procent. Uit de meest recente inkomensgegevens uit de Publicatiereeks Census 2023 blijkt daarnaast dat binnen de groep werkenden van wie voldoende inkomensgegevens beschikbaar waren, 20,8 procent, afgerond 21 procent, een inkomen onder het minimumloonniveau had. Dit aandeel lag onder vrouwen hoger dan onder mannen.¹⁵ Deze uitkomst bewijst niet dat in individuele gevallen een uurloon beneden het wettelijk minimumloon is betaald, omdat onder meer deeltijdarbeid, het aantal gewerkte uren en de gehanteerde meetmethode van invloed zijn op het gemeten inkomen.

De voorgestelde verhoging van de bijstand moet daarom niet worden beschouwd als een alternatief voor arbeidsparticipatie, maar als onderdeel van een breder beleid dat mensen in staat stelt duurzaam aan het arbeidsproces deel te nemen. Een toereikende bijstand moet worden gecombineerd met maatregelen die praktische belemmeringen voor werkaanvaarding verminderen, waaronder betaalbare kinderopvang, passend vervoer, scholing, effectieve arbeidsbemiddeling en begeleiding naar formeel werk. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat het aanvaarden van werk leidt tot een abrupt verlies van bijstand of andere inkomensondersteuning, waardoor het besteedbare huishoudinkomen per saldo nauwelijks stijgt of zelfs daalt. Een geleidelijke en voorspelbare afbouw van ondersteuning, in combinatie met een eenvoudige en snelle herleving van de bijstandsverlening bij onvrijwillig baanverlies, kan de overstap naar formeel werk juist bevorderen en de financiële risico's daarvan beperken. Bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie zijn in deze benadering geen tegengestelde beleidsdoelen, maar onderling samenhangende voorwaarden voor een effectief en activerend bijstandsstelsel.

Tabel 3 geeft de ontwikkeling weer van de bijstandsnormen (exclusief bijzondere bijstand en bijslag) in verhouding tot het wettelijk minimumloon gedurende de periode 2022-2026. De tabel maakt inzichtelijk in hoeverre de bijstandsnormen zich hebben ontwikkeld ten opzichte van het wettelijke minimuminkomen dat geldt bij een 40-urige werkweek. De bijstandsnormen laten in deze periode hetzelfde patroon zien als in tabel 2. Het wettelijk minimumloon heeft daarentegen gedurende de gehele periode een stijgende ontwikkeling laten zien. Over de gehele periode 2022-2026 betekent dit een nominale stijging van circa 17,0%. De verhouding tussen de bijstandsnormen en het wettelijk minimumloon laat zien dat de relatieve hoogte van de bijstandsnormen na 2023 geleidelijk is afgenomen.

Tabel 3. Ontwikkeling van de bijstandsnormen¹⁶ ten opzichte van het wettelijk minimumloon

Bijstandsnormen per maand (tweewekelijks x2)	2022	2023	2024	2025	2026
Alleenstaande	Cg. 324.80	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24
Alleenstaande ouder	Cg. 324.80	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24	Cg. 422.24
Gehuwde	Cg. 562.20	Cg. 730.86	Cg. 730.86	Cg. 730.86	Cg. 730.86
Wettelijk minimumloon per maand (40-urige werkweek)	Cg. 1766.64	Cg. 1853.24	Cg. 1953.7	Cg. 2029.90	Cg. 2067.87
Bijstandsnormen per maand (tweewekelijks x2)					
Alleenstaande	18.4%	22.8%	21.6%	20.8%	20.4%
Alleenstaande ouder	18.4%	22.8%	21.6%	20.8%	20.4%
Gehuwde	31.8%	39.4%	37.4%	36.0%	35.3%

¹⁵ CBS, Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao. Publicatiereeks Census 2023.

¹⁶ Exclusief bijzondere bijstand en bijslag.

Bron: CBS en conceptlandsbesluit bijstandsnormen 2023

Tegen deze achtergrond acht de SER het noodzakelijk dat de Minister van SOAW inzichtelijk maakt welke beleidsmatige doelstelling ten grondslag ligt aan de vergelijking tussen de bijstandsnormen en het wettelijk minimumloon. Deze verduidelijking is temeer noodzakelijk omdat de nota van toelichting verwijst naar de in het derde deelrapport van de Hervormingswerkgroep Sociale Zekerheid onderzochte variant waarbij het bijstandsniveau stapsgewijs wordt verhoogd tot uiteindelijk 70 procent van het minimumloon. Uit deze verwijzing blijkt niet of de Minister deze variant heeft aanvaard als concrete beleidsdoelstelling, als richtinggevend langetermijnperspectief of uitsluitend als één van de bij de beleidsvoorbereiding betrokken rekenvarianten.

Evenmin maakt de nota duidelijk welke inkomenscomponenten bij de berekening van de 70 procent worden betrokken. Enerzijds wordt vermeld dat de algemene bijstand, inclusief bijslagen en toelagen, stapsgewijs tot dit niveau zou kunnen worden verhoogd. Anderzijds wordt een bedrag van Cg 1.298 per maand genoemd als bijstandsuitkering exclusief toeslagen, welk bedrag reeds overeenkomt met 70 procent van het voor 2023 gehanteerde maandelijkse minimumloon van Cg 1.855. Deze passages zijn onderling niet zonder meer verenigbaar. De nota dient daarom ondubbelzinnig te vermelden of het percentage betrekking heeft op uitsluitend de algemene basisnorm dan wel op het totaal van de basisnorm, bijslagen, toelagen en andere periodieke inkomensondersteuning.

Daarbij moet rekening worden gehouden met het onderscheid dat in het tweede deelrapport van de Hervormingswerkgroep Sociale Zekerheid wordt gemaakt tussen de algemene bijstand, bijslagen, toelagen en overdrachten enerzijds en de bijzondere bijstand voor specifieke noodzakelijke kosten anderzijds. Bijzondere bijstand is naar haar aard kosten- en behoeftegebonden en kan daarom niet zonder nadere motivering als een structurele inkomenscomponent worden meegerekend bij de vaststelling van een algemene 70%-doelstelling. Ook moet worden verduidelijkt of de vergelijking wordt gemaakt met het bruto- of nettominimumloon, welke arbeidsduur als uitgangspunt geldt, op welke huishoudcategorie het percentage betrekking heeft en hoe latere indexeringen van het minimumloon en de bijstandsnormen in de vergelijking worden verwerkt.

Uit de nota blijkt voorts niet welke financiële, sociaaleconomische, arbeidsmarkt- en uitvoeringseffecten de Minister aan deze variant verbindt en hoe deze effecten bestuurlijk zijn afgewogen. De enkele vermelding van een in een onderzoeksrapport doorgerekende variant kan niet worden gelijkgesteld met een gemotiveerde beleidskeuze. Zonder nadere duiding kan de verwijzing daarom een onjuist beeld wekken van zowel de actuele verhouding tussen de bijstand en het minimumloon als de door de regering beoogde toekomstige ontwikkeling. De SER adviseert de Minister van SOAW deze uitgangspunten, definities en beleidsmatige afwegingen expliciet en onderling consistent in de nota van toelichting vast te leggen.

De hiervoor verlangde verduidelijking van het beoogde bijstandsniveau kan bovendien niet los worden gezien van de wijze waarop de reële waarde daarvan in de tijd wordt behouden. De cumulatieve prijsontwikkeling laat zien dat incidentele verhogingen, zonder een objectieve en wettelijk voldoende begrensde indexerings- of herzieningssysteem, niet volstaan om de koopkracht van bijstandsgerechtigden duurzaam te waarborgen. Tussen 2012 en 2023 steeg het jaargemiddelde van de consumentenprijsindex (hierna: 'CPI') cumulatief met circa 29 procent. De verhoging van de bijstandsnormen met 30 procent in 2023 herstelde de reële waarde van de desbetreffende bedragen daardoor ruwweg tot het niveau van 2012, maar bracht ten opzichte van dat jaar geen structurele koopkrachtverbetering tot stand. Het prijsniveau steeg vervolgens verder, met 2,6 procent in 2024 en 2,0 procent in 2025. Voor 2026 raamt de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: 'de CBCS') de inflatie op 2,4 procent. Zonder een voorspelbare periodieke aanpassingsregel neemt de reële waarde van de bijstandsnormen derhalve opnieuw af en groeit de afstand tot zowel het beoogde bijstandsniveau als de toepasselijke armoedegrenzen verder^{17, 18}.

Geconstateerd wordt dat Curaçao zich medio 2026 in een gunstiger conjuncturele fase bevindt, maar de SER erkent dat de ruimte niet onbeperkt is. Het CBS rapporteert 5,1 procent reële groei in 2025.¹⁹ De CBCS verwacht een economische groei van 2,7 procent in 2026 en 2,3 procent in 2027. De overheidsschuld wordt voor 2026 geraamd op 61,7 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en de economie blijft klein, open, importafhankelijk en onderhevig aan externe schokken. Gerichte inkomenssteun bereikt huishoudens met de hoogste nood en kan tijdelijk de binnenlandse vraag en bestaanszekerheid ondersteunen, maar is

¹⁷ CBS, 'Inflation Rates'; <https://www.cbs.cw/inflation-rates>. Uit de historische CPI-reeks volgt dat het prijsniveau tussen 2012 en 2023 met ongeveer 29 procent steeg; de jaarinflatie bedroeg 2,6 procent in 2024 en 2,0 procent in 2025. De twaalfmaandsinflatie bedroeg in mei 2026 1,5 procent.

¹⁸ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Economic Bulletin June 2026 (24 juni 2026) pp. 9-13 en pp. 36-47; https://centralbank.cw/storage/app/media/Economic%20Bulletin%202026/20260624_economic_bulletin-june_2026.pdf.

¹⁹ CBS, Economische ontwikkeling 2025. Een aanhoudende economie in tijden van onzekerheid. <https://www.cbs.cw/economische-ontwikkeling-2025-een-aanhoudende-economie-in-tijden-van-onzekerheid>.

geen structurele vervanging voor productiviteitsgroei, betaalbare huisvesting, goed onderwijs en formele werkgelegenheid.²⁰

De sterke stijging van brandstofprijzen in het voorjaar van 2026 maakt gerichte bescherming extra relevant. De CBCS geeft de voorkeur aan tijdelijke, gerichte steun voor kwetsbare huishoudens boven brede verlagingen van brandstofheffingen, omdat brede maatregelen ook hogere inkomens subsidiëren en de begroting zwaarder belasten. De verhoging past bij dat doelmatigheidsbeginsel voor zover rechthebbenden snel en zonder buitensporige administratieve drempels worden bereikt.²¹

2.4 Delegatiegrondslag, normvaststelling en samenloop van regelgeving

De eerste juridische vraag is of artikel 1 van het overgelegde conceptlandsbesluit op een toereikende delegatiegrondslag kan berusten. Het geldende artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008 bepaalt dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de bijstandsnormen kunnen worden aangepast en regels kunnen worden gesteld voor de berekeningswijze. Het vaststellen van hogere bedragen voor de drie reeds wettelijk onderscheiden categorieën blijft binnen dit onderwerp en wijzigt de kring van rechthebbenden, de middelentoets of de aanspraakstructuur niet. De Raad acht deze bestaande formeel-wettelijke delegatie daarom voldoende voor de eenmalige verhoging in artikel 1 van het voorgelegde conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen.

De bedragen in artikel 1 van dat conceptlandsbesluit zijn, voor zover redelijkerwijs kan worden nagegaan, rekenkundig correct. De verhoging van Cg 162,40 naar Cg 211,12 voor alleenstaanden en alleenstaande ouders en van Cg 281,10 naar Cg 365,43 voor gehuwden bedraagt exact 30 procent. De voorgestelde verhoging van het maximum van Cg 320,47 naar Cg 416,61 bedraagt na afronding eveneens 30 procent. In artikel 1 van het conceptlandsbesluit behoort 'per 2 weken' wetgevingstechnisch als 'per twee weken' te worden geschreven.

De tweede juridische vraag betreft de hiërarchie tussen de voorgestelde verhoging van de bijstandsnormen in het conceptlandsbesluit en artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008. Het conceptlandsbesluit stelt voor een nieuw bijstandsnorm voor gehuwden van Cg 365,43 per twee weken, terwijl het formeel-wettelijke maximum algemene bijstand opgenomen in artikel 19, tweede lid Evvb Curaçao 2008 nog Cg 320,47 bedraagt. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan niet afwijken van een hoger algemeen verbindend voorschrift. Het besluit van de Raad van Ministers van 12 juli 2023, met de zaaknummers 2023/026382 en 2023/026576, kan dat evenmin. De beoogde verhoging van het wettelijk maximumbedrag van algemene bijstand opgenomen in artikel I, onderdeel B, van de ontwerpplandsverordening is daarom een noodzakelijke voorwaarde om de gehuwdenbijstandsnorm volledig werkzaam te maken. Het voorgestelde nieuwe maximum van Cg 416,61 laat voldoende ruimte voor alle drie bijstandsnormen, maar bepaalt die normen niet zelf.²²

De SER erkent dat de veiligste wetgevingstechnische volgorde is dat artikel 19, tweede lid, van de Evvb middels artikel I, onderdeel B van de ontwerpplandsverordening en de verhoging van de bijstandsnormen artikel 1 van het conceptlandsbesluit op dezelfde datum in opeenvolgende nummers van het Publicatieblad worden bekendgemaakt, met de landsverordening als eerste, waarna beide regelingen op de dag na hun onderscheiden bekendmaking in werking treden en tot en met dezelfde datum terugwerken. Omdat artikel 1 van het conceptlandsbesluit op het bestaande artikel 14, derde lid, berust, hoeft het niet te wachten op een nieuwe delegatiegrondslag. De aanspraak voor gehuwden kan evenwel pas zonder hiërarchisch conflict boven Cg 320,47 uitkomen wanneer de verhoging van artikel 19, tweede lid, van de Evvb materieel geldt. De samenloopbepaling moet deze volgorde en werking uitdrukkelijk bevestigen.²³

2.5 Terugwerkende kracht, bekrachtiging en overgangsrecht

De SER acht de beoogde terugwerkende kracht, gelet op haar begunstigende strekking, in beginsel inhoudelijk verklaarbaar en juridisch aanvaardbaar. Daarmee wordt aangesloten bij de hogere bijstandsnormen die sinds 17 juli 2023 feitelijk worden toegepast. De inmiddels ruim drie jaar omvattende

²⁰ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Economic Bulletin June 2026 (24 juni 2026) pp. 9–13 en pp. 36–47;

https://centralbank.cw/storage/app/media/Economic%20Bulletin%202026/20260624_economic_bulletin-june_2026.pdf.

²¹ CBCS; Economic Bulletin June 2026 (24 juni 2026) pp. 11–13 https://centralbank.cw/storage/app/media/Economic%20Bulletin%202026/20260624_economic_bulletin-june_2026.pdf.

²² Vgl. Staatsregeling; artikelen 81 en 83. Een besluit van de Raad van Ministers is een interne regeringsbeslissing en geen bekendgemaakt algemeen verbindend voorschrift. Het kan een uitdrukkelijk wettelijk maximum niet wijzigen en creëert zonder een geldige wettelijke grondslag geen externe financiële aanspraak.

²³ Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao (circulaire no. 2011/39851 van 31 juli 2013), aanwijzingen 125–127, 135, 137, 140, 146 en 147 <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2025/02/Circulaire-Aanwijzingen-voor-de-regelgeving-met-inhoudsopgave-en-trefwoorden.v2.pdf>.

terugwerkende periode verzwakt echter de eisen die aan de motivering, zorgvuldigheid en rechtszekerheid moeten worden gesteld. Het langdurig vooruitlopen op nog vast te stellen regelgeving kan niet uitsluitend worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar het besluit van de Raad van Ministers uit 2023 of naar de omstandigheid dat de verhoogde bedragen reeds zijn uitbetaald.

De Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat aan een regeling slechts terugwerkende kracht wordt verleend indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Daarnaast verlangen de Aanwijzingen dat bij de totstandkoming of wijziging van een regeling wordt onderzocht of overgangsrecht noodzakelijk is voor bestaande rechtsposities en rechtsverhoudingen²⁴. De Raad van Advies heeft in zijn adviespraktijk bovendien benadrukt dat daarbij rekening moet worden gehouden met reeds genomen beschikkingen, ingediende aanvragen en lopende rechtszaken.²⁵ De memorie en de nota van toelichting moeten daarom niet volstaan met een algemene verwijzing naar de bestuurlijke besluitvorming in 2023, maar per categorie uiteenzetten welke beschikkingen, betalingen, terugvorderingen en lopende bezwaar- en beroepsprocedures door de hersteloperatie worden geraakt en welke rechtsgevolgen daaraan worden verbonden.

Artikel 2 van het conceptlandsbesluit bepaalt dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en terugwerkt tot en met 17 juli 2023. Daarmee wordt terecht onderscheid gemaakt tussen het formele tijdstip van inwerkingtreding en de eerdere datum vanaf welke aan de normbedragen materiële werking wordt verleend. De verhoging van het maximumbedrag in artikel 1, onderdeel B, van de ontwerplandsverordening moet op dezelfde datum materiële werking verkrijgen en uiterlijk gelijktijdig met het landsbesluit in werking treden. Alleen dan wordt voorkomen dat gedurende enig tijdvak een bij landsbesluit vastgestelde gehuwendennorm geldt die het op dat moment toepasselijke wettelijke maximumbedrag overschrijdt.

De SER acht de begunstigende terugwerkende kracht van de normbedragen en het wettelijke maximumbedrag voor deze uitzonderlijke hersteloperatie noodzakelijk en in beginsel aanvaardbaar, maar niet op zichzelf voldoende. Een algemene bepaling inzake terugwerkende kracht regelt primair vanaf welk tijdstip de nieuwe normstelling geacht wordt rechtsgevolg te hebben. Daaruit kan niet zonder meer worden afgeleid dat alle sinds 17 juli 2023 genomen beschikkingen en verrichte betalingen daarmee afzonderlijk en volledig zijn bekrachtigd. Artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008 biedt slechts een delegatiegrondslag voor de aanpassing van de bijstandsnormen en niet voor een zelfstandige regeling tot bekrachtiging of conversie van eerder overheidshandelen.

De voorgelegde ontwerplandsverordening dient daarom een uitdrukkelijke en nauwkeurig begrensde bekrachtigings- of conversiebepaling te bevatten. Deze bepaling moet uitsluitend begunstigend werken en beperkt blijven tot de vanaf 17 juli 2023 op basis van de verhoogde normen genomen beschikkingen en verrichte betalingen ten behoeve van personen die gedurende de desbetreffende periode tot de wettelijke kring van rechthebbenden behoorden. Zij mag geen zelfstandige grondslag scheppen voor terugvordering, geen rechtmatige aanspraken op nabetaling aantasten en geen afbreuk doen aan onherroepelijke rechterlijke uitspraken.

Het overgangsrecht moet vervolgens bepalen dat de aldus begunstigde beschikkingen en betalingen hun rechtsgevolgen behouden. Tevens moet worden geregeld hoe wordt omgegaan met mogelijke onderbetalingen, reeds aangevangen terugvorderingen, lopende aanvragen en rechtsmiddelen, voormalige of inmiddels overleden rechthebbenden en de behandeling van eventuele herstelbetalingen bij de middelentoets. Deze rechtsgevolgen behoren op het niveau van de landsverordening te worden geregeld en kunnen niet uitsluitend in de nota van toelichting of het conceptlandsbesluit worden ondergebracht.

Artikel 81 van de Staatsregeling bepaalt dat landsverordeningen niet in werking treden voordat zij zijn bekendgemaakt. Artikel 5, eerste lid, van de Bekendmakingsverordening (A.B. 2010, no. 87, bijlage i, zoals gewijzigd bij P.B. 2014, no. 87 en P.B. 2018, no. 54) schrijft voor dat zowel landsverordeningen als landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, worden bekendgemaakt door plaatsing in het Publicatieblad. De terugwerkende kracht doet aan dit bekendmakingsvereiste niet af, pas na rechtsgeldige bekendmaking en inwerkingtreding kunnen aan de regelingen rechtsgevolgen worden verbonden, ook wanneer die gevolgen vervolgens tot en met 17 juli 2023 terugwerken.

De voorgestelde citeertitel 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen 2023' is tegen deze achtergrond verklaarbaar, maar wetgevingstechnisch niet de meest zuivere keuze wanneer het landsbesluit eerst in 2026 wordt vastgesteld en bekendgemaakt. Het jaartal 2023 kan ten onrechte de indruk wekken dat het landsbesluit reeds in dat jaar tot stand is gekomen, terwijl uitsluitend de materiële werking naar 2023 teruggrijpt. De SER adviseert daarom te kiezen voor de citeertitel 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen 2026' dan wel voor een citeertitel zonder jaartal. Indien de historische peildatum in de citeertitel tot

²⁴ Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao (circulaire no. 2011/39851 van 31 juli 2013), aanwijzingen 125-130; <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2025/02/Circulaire-Aanwijzingen-voor-de-regelgeving-met-inhoudsopgave-en-trefwoorden.v2.pdf>. Terugwerkende kracht vereist een bijzondere reden. Bij legalisering achteraf verdienen specifieke constructies als bekrachtiging en conversie de voorkeur en moet voor lopende geschillen uitdrukkelijk worden bepaald welk recht geldt.

²⁵ Zie onder meer RvA no. RA/08-14-LV; https://raadvanadvies.cw/wp-content/uploads/2023/02/20170517_ra_08_14_lv.pdf

uitdrukking moet komen, kan worden gekozen voor 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen per 17 juli 2023'.

2.6 Financiële onderbouwing, begrotingsrecht en uitvoerbaarheid

De financiële onderbouwing van beide voorgelegde ontwerpregelingen schiet, naar het oordeel van de Raad, tekort. De paragraaf 'Financiële gevolgen' in de memorie van toelichting bij de ontwerpplandsverordening vermeldt uitsluitend 'P.M.' en voldoet daarmee niet aan artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, no. 87, bijlage b, zoals gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50 en P.B. 2020, no. 112). Deze bepaling verlangt dat de toelichting bij een ontwerpregeling een afzonderlijk onderdeel bevat waarin zowel de financiële gevolgen voor het Land als de dekking daarvan worden vermeld.

De nota van toelichting bij het landsbesluit bevat wel financiële bedragen, maar deze zijn gebaseerd op ramingen uit 2023 en sluiten niet aantoonbaar aan op de feitelijke begrotingsrealisatie vanaf 17 juli 2023 tot en met de laatst beschikbare verslagperiode in 2026.

De nota gaat uit van 6.500 ontvangers en vermeldt een meeruitgave van Cg 6,8 miljoen voor de tweede helft van 2023 en Cg 13,6 miljoen op jaarbasis, ten laste van begrotingspost 176102.4716. Het advies van het Ministerie van Financiën van 20 oktober 2023, met zaaknummer 2023/026576, noemt voor het bredere pakket daarentegen een bedrag van maximaal Naf 7 miljoen voor het resterende gedeelte van 2023 en Naf 14 miljoen op jaarbasis. Of deze verschillen uitsluitend voortvloeien uit afronding, een afwijkende afbakening van het pakket of andere aannames, kan uit de overgelegde stukken niet worden vastgesteld. Geen van beide documenten bevat een controleerbare uitsplitsing naar huishoudtype of maakt duidelijk of met 'ontvangers' wordt bedoeld op individuele personen, huishoudens, bijstandsdossiers of gemiddelde jaarcumula's.

Ook de jaarlijkse raming van Cg 13,6 miljoen kan op basis van de verstrekte informatie niet worden gereproduceerd. Bij 26 tweewekelijkse uitbetalingsperiodes bedraagt de jaarlijkse meeruitgave Cg 1.266,72 per volledig bijstandjaar voor een alleenstaande of alleenstaande ouder en Cg 2.192,58 per volledig bijstandjaar voor een bijstandsdossier voor gehuwden. Indien uitsluitend ter illustratie wordt verondersteld dat de genoemde 6.500 ontvangers gelijkstaan aan 6.500 bijstandsdossiers die gedurende een volledig jaar de volledige norm ontvangen, ligt de theoretische jaarbandbreedte van de normverhoging tussen Cg 8.233.680 en Cg 14.251.770. Deze bandbreedte is nadrukkelijk geen raming van de werkelijke uitgaven. De feitelijke uitkomst wordt mede bepaald door de verdeling naar huishoudtype, de gemiddelde uitkeringsduur, in- en uitstroom gedurende het jaar, gedeeltelijke aanspraken, de middelentoes, bijzondere bijstand en bijlagen, verrekeningen, terugvorderingen, nabetalingen en uitvoeringskosten.

De Raad adviseert daarom vóór de verdere behandeling van de voorgelegde ontwerpregelingen één geactualiseerde, gemeenschappelijke en reproduceerbare financiële bijlage vast te stellen. Daarin moeten de gebruikte definities, aantallen, formules, bronbestanden en peildata worden vermeld. Ook moet een aansluiting worden gemaakt met de feitelijke betalingen en begrotingsrealisatie vanaf 17 juli 2023. De gerealiseerde uitgaven over 2023, 2024 en 2025 en over de laatst beschikbare verslagperiode in 2026 moeten afzonderlijk worden weergegeven, met een uitsplitsing naar huishoudtype en naar directe normuitgaven, aanvullende bijstand, herstelbetalingen en uitvoeringskosten. Voor de periode 2026-2030 is het raadzaam dat de financiële bijlage een structureel basispad en onderbouwde ramingen bevatten, waarbij voor 2026 duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen gerealiseerde en nog te ramen uitgaven. De dekking moet per begrotingspost en dienstjaar controleerbaar zijn. De memorie van toelichting bij de ontwerpplandsverordening en de nota van toelichting bij het conceptlandsbesluit moeten daarbij naar dezelfde cijfers, aannames en bronbestanden verwijzen.

Naast de directe meeruitgaven verdient ook aandacht welke indirecte budgettaire effecten zich kunnen voordoen. De feitelijke financiële prikkel om arbeid te aanvaarden, te behouden of uit te breiden wordt bepaald door het verschil tussen het totale beschikbare huishoudinkomen in en buiten de bijstand. Daarbij zijn onder meer de afbouw van de bijstandsuitkering bij inkomsten uit arbeid, eventuele vrijlatingen, bijzondere bijstand en bijlagen, belastingen en premies, kinderopvang- en vervoerskosten, huishoudsamenstelling en de beschikbaarheid van passend werk relevant. Een hogere bijstandsuitkering kan bovendien positieve effecten hebben op gezondheid, bestaanszekerheid, schuldenproblematiek, zoekgedrag en de mogelijkheid om duurzaam aan het arbeidsproces deel te nemen. Zonder empirische gegevens kan daarom niet op voorhand worden vastgesteld wat per saldo het effect op de instroom, de verblijfsduur en de uitstroom naar betaald werk zal zijn.

De financiële doorrekening behoort deze onzekerheid zichtbaar te maken door de directe normkosten te onderscheiden van mogelijke gedrags-, participatie-, instroom- en uitstroomeffecten. De SER beveelt aan ten minste een basis-, een midden- en een gevoeligheidsscenario uit te werken. Per scenario moeten de gehanteerde aannames over cliëntenaantallen, huishoudsamenstelling, gemiddelde uitkeringsduur, arbeidsmarktontwikkeling, uitstroom naar werk, inflatie en het gebruik van aanvullende voorzieningen worden verantwoord. Daarbij moet dubbeltekening worden voorkomen en moet duidelijk worden aangegeven welke effecten empirisch zijn vastgesteld en welke uitsluitend als beleidsmatige onzekerheid of gevoeligheidsparameter zijn opgenomen.

Het tijdelijke registratie- en regularisatietraject *Rib'e Lugá* rechtvaardigt in dit verband een afzonderlijke, juridisch afgebakende scenarioanalyse, maar niet de veronderstelling dat regularisatie automatisch tot een aanspraak op bijstand leidt. Het traject is gericht op personen die reeds vóór 13 november 2025 op Curaçao aanwezig waren. Voor bepaalde verblijfsdoelen gelden bovendien voorwaarden met betrekking tot voldoende middelen van bestaan, werkgeverschap en arbeidsrechtelijke toelating. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 kan een vreemdeling op wie de Ltu van toepassing is slechts voor bijstand in aanmerking komen indien hij ingezetene is, over een geldige verblijfstitel beschikt, in Curaçao woonachtig is en tevens aan de overige wettelijke voorwaarden voor bijstandsverlening voldoet. De verkrijging van een tijdelijke verblijfsvergunning vormt derhalve op zichzelf geen toereikende grond voor bijstandsverlening.

De regering dient inzichtelijk te maken hoeveel aanvragen en tijdelijke verblijfsvergunningen in het kader van *Rib'e Lugá* worden verwacht, welke verblijfsdoelen daarbij aan de orde zijn en in welke gevallen de betrokkenen binnen de wettelijke kring van bijstandsgerechtigden zouden kunnen vallen. Slechts voor zover op grond van objectieve gegevens een mogelijke aanspraak kan ontstaan, behoort daarmee in de financiële scenario's rekening te worden gehouden. Daarbij moeten niet alleen eventuele uitgaven aan bijstand, maar ook mogelijke effecten op formele arbeidsparticipatie, belasting- en premieopbrengsten en de bestrijding van informele arbeid worden betrokken. Omdat het traject betrekking heeft op personen die reeds op Curaçao verblijven, mag het zonder nadere empirische onderbouwing niet als een migratie-aanzuigend effect van de normverhoging worden aangemerkt.

Zoals reeds opgemerkt, verplicht artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 de regering de financiële gevolgen en de dekking van beide voorgelegde ontwerpregelingen vooraf inzichtelijk te maken. Daarnaast waarborgt artikel 85 van de Staatsregeling het budgetrecht van de Staten en verlangt de Landsverordening comptabiliteit 2010 een rechtmatige, ordelijke en controleerbare verwerking van de lasten in de begroting en de jaarrekening. Indien de structurele meeruitgaven niet volledig binnen de geldende begroting kunnen worden opgevangen, moet tijdig een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting worden voorbereid. Daarbij moeten de toepasselijke procedures van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (P.B. 2010, no. 64; Stb. 2010, 334), waaronder de advisering door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten over een ontwerp-begrotingswijziging, in acht worden genomen.

Begrotingsautorisatie en het ontstaan van een individuele wettelijke aanspraak moeten daarbij juridisch van elkaar worden onderscheiden. Het ontbreken van voldoende begrotingsdekking kan leiden tot een begrotingsrechtelijk en financieel-bestuurlijk rechtmatigheidsuitdaging en kan een begrotingswijziging noodzakelijk maken. Het vormt echter geen zelfstandige grond om een bij of krachtens landsverordening ontstane individuele aanspraak af te wijzen of teniet te doen. De regering moet daarom zowel de wettelijke aanspraken van rechthebbenden waarborgen als zorg dragen voor een tijdige, rechtmatige en controleerbare budgettaire verwerking van de daarmee samenhangende uitgaven.

Aangezien de verhoogde normen feitelijk reeds sinds 17 juli 2023 worden toegepast, kan de nulmeting niet uitsluitend betrekking hebben op de periode na de formele inwerkingtreding. De SER adviseert daarom om binnen zes maanden na de bekendmaking van het herstelpakket een openbare retrospectieve nul- en realisatiemeting uit te voeren. Deze moet de situatie onmiddellijk voorafgaand aan 17 juli 2023 als referentiepunt nemen en de uitvoering vanaf die datum tot en met de laatst beschikbare verslagperiode in 2026 reconstrueren. Vervolgens behoort jaarlijks openbaar te worden gerapporteerd over ten minste het aantal bijstandsdossiers per huishoudtype, de totale en gemiddelde uitkeringslast, in- en uitstroom, uitstroom naar betaald werk, de gemiddelde uitkeringsduur, het gebruik van aanvullende voorzieningen, herstelbetalingen, terugvorderingen, uitvoeringskosten, beslistermijnen en bezwaar- en beroepsprocedures. Uiterlijk na twee volledige uitvoeringsjaren onder het juridisch herstelde kader dient een onafhankelijke evaluatie plaats te vinden van de doeltreffendheid, doelmatigheid, inkomenseffecten, arbeidsmarkteffecten, uitvoerbaarheid en budgettaire houdbaarheid van de maatregel.

3. Oordeel en advies

Het eindoordeel van de SER verschilt per onderdeel van de ontwerpregelingen en is aan duidelijke voorwaarden verbonden. Op grond van de in de hoofdstukken 1 en 2 uitgevoerde beoordeling maakt de SER onderscheid tussen, enerzijds, de urgente juridische reparatie van de sinds 17 juli 2023 feitelijk toegepaste verhoging van de bijstandsnormen en, anderzijds, een structurele herziening van het Curaçaose bijstandsstelsel. Het eerste doel kan binnen het voorliggende wetgevingstraject worden bereikt, maar uitsluitend indien de ontwerpplandsverordening en het conceptlandsbesluit inhoudelijk, temporeel en wetgevingstechnisch worden gecoördineerd en de hierna geformuleerde voorwaarden volledig worden verwerkt. Voor een structurele herziening is een afzonderlijk, integraal, verantwoord en deugdelijk onderbouwd wetgevingstraject aangewezen.

3.1 Oordeel over de normbedragen en het wettelijke maximumbedrag

De Raad adviseert positief over onderdeel B van de ontwerpplandsverordening en stemt in met de materiële hoogte van de drie normbedragen in artikel 1 van het conceptlandsbesluit. Dit positieve oordeel geldt uitsluitend wanneer beide regelingen worden aangepast en als één samenhangend herstellepakket worden vastgesteld.

De Raad acht het beleidsdoel om de sinds 17 juli 2023 feitelijk toegepaste verhoging van de bijstandsnormen alsnog van een rechtsgeldige grondslag te voorzien legitiem en urgent. De in artikel 1 van het conceptlandsbesluit opgenomen bedragen van Cg 211,12 per twee weken voor een alleenstaande en een alleenstaande ouder en Cg 365,43 per twee weken voor gehuwden zijn rekenkundig correct en liggen exact 30 procent boven de in 2012 vastgestelde normbedragen. De SER kan zich derhalve vinden in de materiële hoogte van deze drie normbedragen.

Deze instemming houdt evenwel niet in dat artikel 1 van het conceptlandsbesluit in de voorgelegde redactie gereed is voor vaststelling. De formulering 'per 2 weken' dient te worden vervangen door 'per twee weken'. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan niet afwijken van het algemeen verbindende voorschrift van hogere orde. Voor gehuwden kan de voorgestelde norm van Cg 365,43 per twee weken niet volledig rechtsgeldig worden toegepast zolang artikel 19, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 de algemene bijstand maximeert op Cg 320,47 per twee weken. De SER adviseert daarom positief over artikel I, onderdeel B, van de ontwerpplandsverordening, dat het wettelijke maximumbedrag verhoogt tot Cg 416,61 per twee weken. Dit onderdeel is noodzakelijk om het normconflict weg te nemen.

Artikel I, onderdeel B, moet uiterlijk gelijktijdig met artikel 1 van het conceptlandsbesluit in werking treden; beide bepalingen moeten dezelfde materiële werking vanaf 17 juli 2023 verkrijgen. Wetgevingstechnisch verdient het de voorkeur de wijzigingsplandsverordening en het landsbesluit op dezelfde datum in opeenvolgende nummers van het Publicatieblad bekend te maken, met de landsverordening als eerste. Een samenloopbepaling moet verzekeren dat op geen enkel moment een voor gehuwden geldende bijstandsnorm bestaat die het op dat moment toepasselijke wettelijke maximumbedrag overschrijdt.

De verhoging met 30 procent moet beleidsmatig worden geduid als hoofdzakelijk herstel van het sinds 2012 opgetreden verlies aan reële waarde. Zij vormt geen empirisch onderbouwde vaststelling van een toereikend sociaal minimum. De verhouding tot de armoedegrenzen is na 2023 opnieuw verslechterd en is in het bijzonder voor huishoudens met kinderen ongunstig. De SER adviseert de Minister van SOAW daarom expliciet te expliciteren of de maatregel is bedoeld als koopkrachtherstel, als verkleining van de afstand tot de armoedegrenzen of als eerste stap naar een nader te bepalen sociaal minimum.

3.2 Oordeel over delegatie, inwerkingtreding en herstelrecht

De SER adviseert de onderdelen A en C van de ontwerpplandsverordening niet vast te stellen. Geen van beide ontwerpregelingen is in de voorgelegde vorm gereed voor verdere constitutionele behandeling. Bij de beoordeling van het voorgestelde artikel 23a in de onderhavige ontwerpplandsverordening moet onderscheid worden gemaakt tussen de omvang en de inhoudelijke begrenzing van de delegatie. Het geldende artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008 bevat reeds een uitdrukkelijke, maar naar huidige wetgevingsmaatstaven ruim geformuleerde bevoegdheid om de drie in artikel 14, eerste lid, onderscheiden bijstandsnormen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te passen. Deze bestaande en geldende grondslag is, gelet op haar onderwerp en strekking, toereikend voor de thans voorgelegde eenmalige verhoging van die normen. Dit laat onverlet dat ook deze bepaling geen objectieve indexeringsmaatstaf, frequentie, peildatum, afrondingsregel of waarborg tegen nominale verlaging bevat. Het voorgestelde artikel 23a verplaatst deze bevoegdheid voor de bijstandsnormen en breidt haar daarnaast uit tot het wettelijke maximumbedrag van artikel 19, tweede lid, het in artikel 22, eerste lid, onder c, als inkomen aangemerkte uitkeringsbedrag en de vermogensvrijlatingen van artikel 23, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008. Daarmee wordt de open delegatie van artikel 14 uitgebreid tot meerdere bedragen die rechtstreeks de omvang van aanspraken en de toepassing van de middelentoets beïnvloeden. Artikel 23a bevat evenwel geen vaste aanpassingssystematiek of andere materiële en procedurele begrenzingen. De niet

in de landsverordening verankerde mededeling dat toekomstige wijzigingen met de Staten zullen worden afgestemd, biedt daarvoor geen juridisch afdwingbaar substituu.

Juist ten aanzien van de vermogensvrijlatingen plaatst de SER een inhoudelijke kanttekening bij het voorgestelde artikel 23a. De bedragen van het niet in aanmerking te nemen vermogen, bedoeld in artikel 23, tweede lid, zijn nominaal in de landsverordening vastgelegd, maar het voorgelegde dossier bevat geen actuele analyse van hun reële waarde, toereikendheid, verdelingseffecten of betekenis voor de financiële weerbaarheid van verschillende huishoudtypen. Desondanks wordt voorgesteld deze bedragen voortaan bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te kunnen aanpassen, zonder objectieve maatstaf, wettelijke ondergrens, periodieke indexeringsregel of waarborg tegen nominale dan wel reële verlaging. De Raad acht een dergelijke open delegatie, gelet op de rechtstreekse gevolgen daarvan voor de toegang tot bijstand, juridisch onvoldoende bepaald en beleidsmatig niet verantwoord.

Daarbij moet worden onderscheiden dat het door de eigenaar zelf bewoonde onroerend goed, op grond van artikel 23, derde lid, onderdeel b, van de Evvb Curaçao 2008 categorisch buiten de vermogenstoets blijft en niet onder de voorgestelde aanpassingsbevoegdheid van artikel 23a valt. Deze bescherming is in de lokale context van wezenlijk belang. Volgens de Census 2023 was 69,9 procent van de woningen particulier eigendom, terwijl 96 procent van de huishoudens die afhankelijk waren van één inkomen uit onderstand onder de armoedegrens leefde*. Deze cijfers tonen enerzijds het brede maatschappelijke belang van woningbezit en anderzijds de ernstige inkomenskwetsbaarheid van bijstandshuishoudens, maar maken niet inzichtelijk welk deel van deze huishoudens een zelf bewoonde eigen woning bezit, welke schulden daarop rusten en in hoeverre sprake is van daadwerkelijk realiseerbare netto-overwaarde. De waarde of theoretische overwaarde van een zelf bewoonde woning kan daarom niet zonder meer worden gelijkgesteld met middelen waarover de betrokkene redelijkerwijs kan beschikken, aangezien realisatie daarvan verkoop of aanvullende financiering kan vereisen en daarmee de duurzame huisvesting van de betrokkene en diens gezin kan aantasten. Niet uitgesloten is dat uitzonderlijke gevallen van aantoonbaar omvangrijke en daadwerkelijk realiseerbare netto-overwaarde, het bezit van andere onroerende zaken of inkomsten uit een gedeelte van het onroerend goed een afzonderlijke beoordeling rechtvaardigen. Het overgelegde dossier bevat echter geen gegevens over woningwaarden, hypothecaire schulden, netto-overwaarde, mede-eigendom, verhuur of de vermogenspositie van eigenaar-bewoners binnen het bijstandsbestand. Evenmin kan op basis van de beschikbare informatie worden vastgesteld dat de bestaande behandeling van huurders en eigenaar-bewoners een structureel en ongerechtvaardigd verdelingseffect veroorzaakt. De SER acht het daarom niet wenselijk om zonder een deugdelijke empirische grondslag en zonder formeel-wettelijke waarborgen de geldelijke vermogensgrenzen via lagere regelgeving te kunnen wijzigen of vooruit te lopen op een mogelijke beperking van de bescherming van de primaire eigen woning. Voor het urgente herstellepakket behoren de bestaande vermogensbepalingen ongewijzigd te blijven. Een eventuele herziening dient plaats te vinden in een afzonderlijk formeel-wettelijk traject, gebaseerd op recente data en voorzien van duidelijke regels over doelstelling, indexering, waardering, schuldenaftrek, proportionaliteit, hardheidsgevallen, overgangsrecht en bescherming tegen gedwongen vervreemding of bezwaring van de noodzakelijke eigen woning.

De Raad acht artikel 23a in de voorgestelde vorm daarom onvoldoende bepaald en niet in overeenstemming met de aanwijzingen 15, 17, 18 en 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao²⁶. Voor het urgente herstellepakket behoort artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008 voorts nog te worden behouden aanvullend met een uitwerking van het beleidskader dat ten grondslag ligt aan de regels inzake berekeningswijze van de bijstandsnormen in geval van indexatie van de bijstandsnormen of autonome verhoging van bijstandsnormen. De SER constateert dat vorengenoemd beleidskader voorts nog niet is uitgewerkt in een landsbesluit houdende algemene maatregelen. De SER is van mening dat de uitwerking van de regels inzake de berekeningswijze van de bijstandsnormen in geval van indexatie of autonome verhoging moet worden opgenomen in een separaat landsbesluit houdende algemene maatregelen. Hiermee kan elke aanpassing van de bijstandsnormen beoordeeld worden op juiste toepassing van de regels inzake berekeningswijze. Dit is een tijdelijke, functionele keuze en geen oordeel dat de bestaande delegatievorm voor structurele toepassing optimaal is. In een afzonderlijk wetgevingstraject behoort ook artikel 14 te worden vervangen door een gesloten indexeringsregeling waarin de toepasselijke index, referentieperiode, frequentie, peildatum, afrondingsregel, publicatieplicht en bescherming tegen nominale verlaging wettelijk worden vastgelegd.

De terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023 is, gelet op de begunstigende strekking en de aansluiting bij de feitelijke betalingspraktijk, in beginsel juridisch aanvaardbaar. De uitzonderlijk lange terugwerkende periode brengt evenwel een verzwaarde motiverings-, zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsplicht mee. De memorie van toelichting en de nota van toelichting moeten per relevante categorie inzichtelijk maken welke

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'CBS Presents the First Results of the 2023 Census' (4 juni 2024), onderdeel 'Housing'; CBS, *Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao: Publicatiereeks Census 2023* (Willemstad, mei 2025), in het bijzonder pp. 84–87.

²⁷ Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao (circulaire no. 2011/39851 van 31 juli 2013), aanwijzingen 15, 17, 18 en 25; <https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2025/02/Circulaire-Aanwijzingen-voor-de-regelgeving-met-inhoudsopgave-en-trefwoorden.v2.pdf>.

beschikkingen, betalingen, terugvorderingen, aanvragen en bezwaar- en beroepsprocedures door de hersteloperatie worden geraakt en welke rechtsgevolgen daaraan worden verbonden.

De enkele toekenning van terugwerkende kracht aan de nieuwe normbedragen en het wettelijke maximum acht de SER voor deze uitzonderlijke hersteloperatie niet voldoende. De wijzigingslandsverordening moet tevens een uitdrukkelijke, nauwkeurig begrensde en uitsluitend begunstigend werkende bekrachtigings- of conversiebepaling bevatten voor de vanaf 17 juli 2023 op basis van de verhoogde normen genomen beschikkingen en verrichte betalingen ten behoeve van personen die gedurende de betrokken periode tot de wettelijke kring van rechthebbenden behoorden. Deze bepaling mag geen zelfstandige grondslag voor terugvordering scheppen, rechtmatige aanspraken op nabetaling aantasten of afbreuk doen aan onherroepelijke rechterlijke uitspraken.

Op het niveau van de landsverordening moet bovendien volledig overgangsrecht worden opgenomen. Dit overgangsrecht moet de rechtsgevolgen van begunstigende beschikkingen en betalingen behouden en uitdrukkelijk regelen hoe wordt omgegaan met onderbetalingen, reeds aangevangen terugvorderingen, lopende aanvragen en rechtsmiddelen, voormalige of inmiddels overleden rechthebbenden en de behandeling van herstelbetalingen bij de middelentoets. Artikel 14, derde lid, biedt geen toereikende grondslag om deze rechtsgevolgen zelfstandig in het landsbesluit te regelen.

De definitieve inwerkingtredingsbepalingen moeten het formele tijdstip van inwerkingtreding — de dag na de datum van bekendmaking — duidelijk onderscheiden van de materiële terugwerkende kracht tot en met 17 juli 2023. De citeertitel 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen 2023' kan bij vaststelling in 2026 de onjuiste indruk wekken dat het besluit reeds in 2023 tot stand is gekomen. De Raad adviseert daarom te kiezen voor 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen 2026', een citeertitel zonder jaartal of, indien de historische peildatum tot uitdrukking moet worden gebracht, 'Landsbesluit verhoging bijstandsnormen per 17 juli 2023'.

3.3 Financiële en procedurele voorwaarden voor voortzetting

De financiële toelichting bij de ontwerp-landsverordening en het concept-landsbesluit is ontoereikend voor een onvoorwaardelijk oordeel over de budgettaire uitvoerbaarheid. De vermelding 'P.M.' in de memorie van toelichting voldoet niet aan artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010. De in de bij het concept-landsbesluit behorende nota van toelichting genoemde bedragen van Cg 6,8 miljoen voor een halfjaar en Cg 13,6 miljoen op jaarbasis zijn niet reproduceerbaar en sluiten niet aantoonbaar aan op de sinds 17 juli 2023 gerealiseerde betalingen. Ook is niet duidelijk of het genoemde aantal van 6.500 betrekking heeft op personen, huishoudens, dossiers of gemiddelde jaarvolumes.

Voor verdere constitutionele behandeling verdient het aanbeveling dat de Minister van SOAW en de Minister van Financiën gezamenlijk één actuele, gemeenschappelijke en reproduceerbare financiële bijlage vaststellen. Daarin moeten de gebruikte definities, aantallen, formules, bronbestanden en peildata zijn opgenomen, met een uitsplitsing naar huishoudtype. De bijlage moet aansluiten op de feitelijke betalingen en begrotingsrealisatie vanaf 17 juli 2023 en afzonderlijk inzicht bieden in de directe normuitgaven, bijzondere en aanvullende bijstand, herstelbetalingen, terugvorderingen en uitvoerings- en ICT-kosten.

De gerealiseerde uitgaven over 2023, 2024 en 2025 en over de laatst beschikbare verslagperiode in 2026 moeten worden onderscheiden van de nog te ramen uitgaven. Voor de periode 2026-2030 moet een controleerbaar structureel basispad worden opgesteld, met onderbouwde scenario's voor cliëntenaantallen, huishoudsamenstelling, gemiddelde uitkeringsduur, inflatie, arbeidsmarktontwikkeling, uitstroom naar werk en het gebruik van aanvullende voorzieningen. De theoretische bandbreedte van Cg 8.233.680 tot Cg 14.251.770 bij 6.500 volledige jaardossiers is slechts een rekenkundige illustratie en mag niet als raming van de werkelijke lasten worden gepresenteerd.

De doorrekening moet directe normkosten onderscheiden van mogelijke gedrags-, participatie-, instroom- en uitstroomeffecten. Een hogere bijstandsnorm leidt niet zonder meer tot verminderde arbeidsparticipatie en kan ook positieve effecten hebben op gezondheid, schuldenproblematiek, zoekgedrag en duurzame inzetbaarheid. Eventuele effecten van het traject *Rib'e Lugá* moeten daarom uitsluitend in een juridisch afgebakend scenario worden opgenomen. Regularisatie of verkrijging van een tijdelijke verblijfsvergunning leidt niet automatisch tot een aanspraak op bijstand; steeds moet zijn voldaan aan artikel 4, tweede lid, van de Evvb Curaçao 2008 en de overige wettelijke voorwaarden.

De financiële dekking moet per begrotingspost en dienstjaar controleerbaar zijn. Indien de structurele meeruitgaven niet binnen de geldende begroting kunnen worden opgevangen, moet tijdig een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de begroting worden voorbereid, met inachtneming van het budgetrecht van de Staten, de Landsverordening comptabiliteit 2010 en de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Een ontoereikende begrotingsautorisatie vormt echter geen zelfstandige grond om een eenmaal bij of krachtens landsverordening ontstane individuele aanspraak af te wijzen of teniet te doen.

3.4 Structurele herziening van het bijstandsstelsel

De SER acht de eenmalige normverhoging noodzakelijk, maar ontoereikend als structureel antwoord op armoede en bestaanonzekerheid. De stijgende armoedegrenzen, het hoge aandeel huishoudens onder de armoedegrens, de kwetsbare positie van alleenstaande ouders en huishoudens met kinderen en de verdere prijsstijging sinds 2023 tonen aan dat een incidentele aanpassing de reële waarde en toereikendheid van de bijstand niet duurzaam waarborgt.

De noodzaak tot een bredere en samenhangende hervorming wordt, in aanvulling op vorengenoemde opmerkingen, bevestigd door de *Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao* over de periode 1 april tot en met 30 september 2026²⁸. Daarin wordt de modernisering van de bijstandswetgeving uitdrukkelijk aangemerkt als onderdeel van het thema arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Deze modernisering omvat niet alleen een verhoging van de bijstandsuitkering, maar ook ruimere mogelijkheden tot bijverdienen en een betere begeleiding naar werk, met als beoogde effecten meer inkomenszekerheid, minder armoede en een duurzaam betaalbaar stelsel dat ondersteuning biedt aan degenen die daarop zijn aangewezen. De voorliggende ontwerp*landsverordening* wordt in de uitvoeringsrapportage concreet genoemd als deelproduct van de 'Verhoging bijstand in samenhang met andere maatregelen bijstand/arbeidsmarkt'. Tegelijkertijd blijkt uit de daarin opgenomen voortgangsinformatie dat het plan van aanpak voor de hervorming van de bijstand ten tijde van de rapportage nog in concept verkeerde, de bijbehorende beleidsnotities zich nog in de beoordelingsfase bevonden en de verdere voortgang van het wetgevingstraject afhankelijk was van aanvullende interministeriële afstemming, terwijl de voor het genoemde deelproduct vermelde realisatiedatum van het vierde kwartaal van 2025 inmiddels is verstreken. De SER acht het een wezenlijke beleidsmatige en uitvoeringstechnische tekortkoming dat in het voorgelegde dossier niet inzichtelijk wordt gemaakt hoe de ontwerp*regelingen* zich verhouden tot dit bredere hervormingstraject, tot de eerder uitgevoerde knelpuntenanalyse sociale voorzieningen en tot de daarbij behorende financiële, organisatorische en uitvoeringstechnische randvoorwaarden. De SER adviseert de regering daarom om, parallel aan maar juridisch onderscheiden van het urgente herstelpakket, een geactualiseerd en integraal uitvoeringsbeeld vast te stellen en aan de Staten te verstrekken, waarin ten minste de onderlinge samenhang en fasering van de maatregelen, de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de resterende afhankelijkheden, de budgettaire gevolgen en dekking, de uitvoeringscapaciteit en meetbare effecten op armoede, inkomenszekerheid en arbeidsdeelname worden verantwoord. De *Uitvoeringsagenda* en *Uitvoeringsrapportage* kunnen daarbij als beleidsmatig, programmatisch en uitvoeringstechnisch kader dienen, maar vormen geen zelfstandige wettelijke grondslag voor de vaststelling of wijziging van individuele aanspraken en kunnen evenmin een onvoldoende begrensde delegatiegrondslag of andere juridisch-technische tekortkomingen in de voorgelegde ontwerp*regelingen* ondervangen. De noodzakelijke juridische reparatie en formalisering van de sinds 17 juli 2023 feitelijk toegepaste verhoging van de bijstandsnormen moeten daarom voortvarend, maar strikt afgebakend worden gerealiseerd. Verdergaande keuzes over onder meer bijverdienmogelijkheden, activering, vermogensvrijlatingen, toezicht, handhaving en begeleiding naar werk behoren te worden ondergebracht in een afzonderlijk, integraal en empirisch onderbouwd formeel-wettelijk hervormingstraject. De geconstateerde vertraging in dat bredere hervormingstraject mag evenwel niet leiden tot uitstel van de urgente juridische reparatie.

De SER acht het, mede vanuit zijn brede welvaartsbenadering en in het verlengde van het vorenstaande, voorts van belang dat een structurele herziening van het Curaçaose bijstandsstelsel niet uitsluitend wordt vormgegeven als een technische herijking van normbedragen, maar als onderdeel van een brede benadering van bestaanszekerheid, maatschappelijke participatie en uitvoerbare sociale ondersteuning. Richtinggevend bij de advisering door de SER is immers een breed welvaartsbegrip, waarin materiële vooruitgang, sociaal welzijn, kwaliteit van de leefomgeving en duurzame ontwikkeling in samenhang worden gezien. In dit verband bieden de door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van Nederland ontwikkelde inzichten uit *Een brede blik op bijstand* relevante aanknopingspunten, zij het uitsluitend als comparatief en analytisch referentiekader en niet als rechtstreeks op Curaçao overdraagbare empirische grondslag²⁹. Het SCP benadrukt dat bij personen die langdurig afhankelijk zijn van bijstand vaak sprake is van een stapeling van problematiek op meerdere levensdomeinen, waaronder gezondheid, schulden, beperkte administratieve vaardigheden, een klein sociaal netwerk en belemmeringen bij maatschappelijke participatie; een te eenzijdige benadering vanuit werk en inkomen biedt in dergelijke gevallen onvoldoende soelaas indien andere problemen niet gelijktijdig worden onderkend en aangepakt. Uit hetzelfde onderzoek volgt dat bijstandsgerechtigden vaker dan niet-bijstandsgerechtigden problemen ervaren op verschillende levensdomeinen en dat volgens de SDI-analyse³⁰ 86 procent van de onderzochte bijstandsgerechtigden te maken had met één of meer onderscheiden problemen, terwijl ruim de helft van de bijstandsgerechtigden drie of meer van de zeven onderscheiden potentiële problemen ervoer. Voor Curaçao betekent dit dat de

²⁸ *Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket*, 1 april–30 september 2026, pp. 5 en 39–42, in het bijzonder pp. 40–41.

²⁹ Patricia van Echtelt, Evelien Eggink and Klarita Sadiraj, *Een brede blik op bijstand* (Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juni 2023) pp. 6–9, 15–18, 23–25, 35–38, 40–49.

³⁰ *Idem*; pp. 3–12; zie in het bijzonder de methodologische toelichting op de Sociaal Domein Index 2021 en de latente klassenanalyse.

thans voorliggende verhoging van de bijstandsnormen weliswaar als noodzakelijke juridische en inkomenspolitieke reparatie kan worden aanvaard, maar dat zij niet mag worden beschouwd als een volledig antwoord op de structurele kwetsbaarheid van bijstandshuishoudens. Een duurzaam stelsel vereist dat de regering naast de hoogte van de algemene bijstand ook systematisch inzicht verkrijgt in de feitelijke ondersteuningsbehoefte van rechthebbenden, waaronder huishoudsamenstelling, gezondheid, schuldenpositie, kinderlasten, vervoersmogelijkheden, administratieve vaardigheden, beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang, toegang tot bijzondere bijstand en bijslagen, en mogelijkheden tot arbeidsmarkt- of maatschappelijke participatie. De door het SCP gehanteerde latente klassenanalyse, waarbij bijstandsgerechtigden op basis van onder meer leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, opleiding, problematische schulden, werkervaring, gezondheidsindicatoren en huishoudenssamenstelling in onderscheiden profielen worden geanalyseerd, illustreert hoe een beleidsmatig bruikbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen groepen met uiteenlopende afstand tot de arbeidsmarkt en verschillende ondersteuningsbehoeften. De SER adviseert daarom dat de eerder aanbevolen nulmeting, jaarlijkse monitoring en onafhankelijke evaluatie niet beperkt blijven tot uitkeringslasten, instroom, uitstroom en budgettaire effecten, maar worden uitgebreid tot een integraal profiel- en ondersteuningskader waarin inkomensbescherming, activering, bijzondere bijstand, schuldhulp, zorg, kinderopvang, vervoer, scholing, administratieve ondersteuning en maatschappelijke participatie in onderlinge samenhang worden beoordeeld. Daarmee wordt voorkomen dat het bijstandsstelsel uitsluitend wordt gestuurd op formele normbedragen of uitstroom naar betaald werk, terwijl juist bij huishoudens met meervoudige problematiek eerst stabilisering, bestaanszekerheid en passende ondersteuning nodig kunnen zijn om duurzame participatie mogelijk te maken.

Voorts dient bij aanvaarding van dit beleidsmatige uitgangspunt te worden voorkomen dat arbeidsparticipatie als generiek en voor iedere rechthebbende realiseerbaar einddoel wordt verondersteld. Voor een deel van de doelgroep kan, vanwege een stapeling van problematiek op meerdere levensdomeinen, deelname aan het reguliere arbeidsproces niet, niet op afzienbare termijn of slechts onder zeer specifieke voorwaarden haalbaar zijn. Het bijstandsstelsel dient daarom mede te voorzien in een gedifferentieerde benadering, waarbij naast activering en re-integratie ook bestaanszekerheid, maatschappelijke participatie, zorgvuldige beoordeling van ondersteuningsbehoeften en duurzame stabilisering van de persoonlijke leefsituatie als legitieme beleidsdoelen worden erkend²¹.

Het is voorts aan te bevelen dat de Minister van SOAW ondubbelzinnig verduidelijkt welke beleidsmatige betekenis wordt toegekend aan de in de nota genoemde variant van 70 procent van het wettelijk minimumloon. Daarbij moet worden vastgelegd of dit percentage een concrete beleidsdoelstelling, een richtinggevend langetermijnperspectief of uitsluitend een rekenvariant betreft. Ook is het raadzaam dat bepaald wordt of de vergelijking wordt gemaakt met het bruto- of nettominimumloon, welke arbeidsduur en huishoudcategorie als uitgangspunt gelden en welke onderdelen van de algemene bijstand, bijslagen, toelagen en overige inkomensondersteuning in het percentage worden betrokken. Bijzondere bijstand voor specifieke noodzakelijke kosten kan niet zonder nadere motivering als structurele inkomenscomponent worden meegerekend.

Indien de regering een structurele indexerings- of herzieningssysteem wenselijk acht, moet die in een afzonderlijke en volledig voorbereide wijziging van de landsverordening nauwkeurig worden genormeerd. De formele wetgever moet ten minste de toepasselijke index of andere objectieve maatstaf, referentieperiode, peildatum, aanpassingsfrequentie, afrondingsregel, publicatieplicht, mogelijkheid en voorwaarden voor gemotiveerde afwijking en waarborg tegen nominale verlaging vastleggen.

Een structurele hervorming moet bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie in samenhang benaderen. Naast de hoogte van de basishoudnormen moet zij ten minste aandacht besteden aan huishoud- en kindkosten, de toegankelijkheid van aanvullende voorzieningen, vermogensgrenzen, een geleidelijke afbouw bij inkomsten uit arbeid, snelle herleving bij onvrijwillig baanverlies, betaalbare kinderopvang, vervoer, scholing, arbeidsbemiddeling en begeleiding naar formeel werk. Zo kan worden voorkomen dat het aanvaarden of uitbreiden van werk leidt tot een onvoorspelbare terugval van het besteedbare huishoudinkomen.

De Raad adviseert voorts om binnen zes maanden na bekendmaking van het herstellepakket een openbare retrospectieve nul- en realisatiemeting uit te voeren, met de situatie onmiddellijk voorafgaand aan 17 juli 2023 als referentiepunt. Daarna behoort jaarlijks openbaar te worden gerapporteerd over de omvang en samenstelling van het bestand, de uitkeringslasten, in- en uitstroom, uitstroom naar werk, uitkeringsduur, aanvullende voorzieningen, herstelbetalingen, terugvorderingen, uitvoeringskosten, beslistermijnen en rechtsmiddelen. Het verdient in deze context verder aanbeveling om uiterlijk na twee volledige uitvoeringsjaren onder het juridisch herstellende kader een onafhankelijke evaluatie te laten plaatsvinden van de doeltreffendheid, doelmatigheid, inkomens- en arbeidsmarkteffecten, uitvoerbaarheid en budgettaire houdbaarheid.

²¹ Patricia van Echeld, Sabrina Dinmohamed, Evelien Eggink en Peggy Schyns, *Vertrouwen in de Bijstand* (Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, November 2024) pp. 22-25

3.5 Eindconclusie en voorwaarden voor een juridisch sluitend herstelpakket

Het geïntegreerde eindoordeel luidt dat de SER onder de in dit advies geformuleerde voorwaarden positief adviseert over artikel I, onderdeel B, van de ontwerpplandsverordening en instemt met de materiele hoogte van de drie normbedragen in artikel 1 van het conceptlandsbesluit. Dit positieve oordeel geldt uitsluitend indien het wettelijke maximumbedrag en de bijstandsnormen inhoudelijk en temporeel worden gesynchroniseerd en beide regelingen als één gecoördineerd herstelpakket worden vormgegeven.

De Raad adviseert artikel I, onderdelen A en C, van de voorgelegde ontwerpplandsverordening niet vast te stellen en deze onderdelen uit het urgente herstelpakket te schrappen. Met andere woorden de voorgestelde wijzigingen in artikel 1, onderdelen A en C van de ontwerpplandsverordening pas meenemen in het gehele moderniseringstraject van de bijstandswetgeving. Daardoor blijft artikel 14, derde lid, van de Evvb Curaçao 2008 in zijn thans geldende vorm behouden als wettelijke grondslag voor de voorliggende eenmalige verhoging van de bijstandsnormen. Het huidige artikel 14, derde lid van de Evvb Curaçao 2008 moet wel aangevuld worden met een separaat landsbesluit houdende algemene maatregelen inzake de regels betreffende berekeningswijze van bijstandsnormen in geval van indexatie en autonome verhoging. De structurele vervanging van artikel 14, derde lid van de Evvb Curaçao 2008 door een voldoende bepaalde en gesloten indexeringsregeling behoort in een afzonderlijk wetgevingstraject plaats te vinden.

Een juridisch sluitende reparatie vereist immers ten minste behoud van de bestaande delegatiegrondslag voor de urgente normverhoging; synchronisatie van normbedragen en wettelijk maximum, inwerkingtreding en terugwerkende kracht; correcte en reproduceerbare berekeningen; actuele financiële en uitvoeringsinformatie, controleerbare begrotingsdekking en onderling consistente toelichtingen.

Eerst nadat deze voorwaarden volledig in de ontwerpregelingen en hun toelichtingen zijn verwerkt, kunnen de aangepaste regelingen — elk volgens de daarvoor geldende afzonderlijke constitutionele procedure, maar onderling volledig gecoördineerd — verder in procedure worden gebracht. Het herstelpakket kan dan worden aangemerkt als beleidsmatig verdedigbaar, sociaaleconomisch verantwoord, budgettair beheerst, uitvoerbaar en juridisch sluitend.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Sociaal-Economische Raad Curaçao

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

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding