



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Willemstad, 14 september 2026

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD CURAÇAO

Ansinghstraat 15-17 Willemstad, Curaçao
T (+5999) +61 5-406 5328 info@ser.cw www.ser.cw

Zijne Excellentie
de heer Charles Cooper
Minister van Financiën
Pietermaai 17
Willemstad, Curaçao

SER-DOSSIER 102/2026-SER
ZAAKNUMMER 2026/004657
BIJLAGE 1

AANBIEDING ADVIES

Aanpassing van de AOV- en AWW-uitkeringen

Excellentie,

Op 17 juli 2026 ontving de Sociaal-Economische Raad (SER) uw verzoek om advies over de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering in verband met het verhogen van de AOV- en AWW-uitkeringen (zaaknummer 2026/004657). Hierbij bieden wij u het op 11 september 2026 vastgestelde advies aan.

De SER adviseert positief over een urgente, beperkte wettelijke reparatie van de AOV-verhoging naar Cg 1.000, mits vóór vaststelling aan de in het advies geformuleerde juridische, financiële en uitvoeringstechnische voorwaarden is voldaan. Dit omvat ook de verwerking van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof en de juridische afwikkeling van de eenmalige tegemoetkoming.

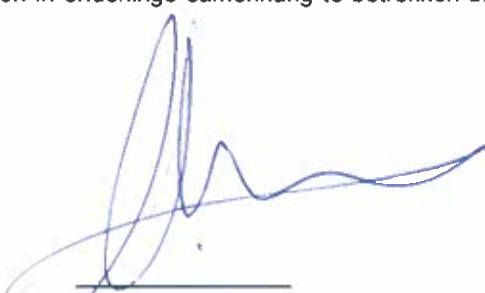
De Raad adviseert het volledige ontwerp niet in zijn huidige samenstelling en redactie vast te stellen of ongewijzigd verder in procedure te brengen. De autonome AWW-verhoging, de structurele indexering en de meerjarige financiering vergen een afzonderlijk, samenhangend traject. Over deze onderdelen geeft de SER in dit advies geen definitief inhoudelijk oordeel.

Wij verzoeken u de voorwaarden en aanbevelingen in onderlinge samenhang te betrekken bij de verdere behandeling.

Hoogachtend,

Namens de Sociaal-Economische Raad,


mr. J.H. Jacobs
fungerend voorzitter


drs. R.J. Henriquez
algemeen secretaris



Bijlage: Advies inzake aanpassing van de AOV- en AWW-uitkeringen

DIGITAAL ADVIEZENARCHIEF

Het officiële digitale adviezenarchief van de SER Curaçao
ser.cw/adviezen

Aanpassing van de AOV- en AWW-uitkeringen

Ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 56 (G.T.)) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 57 (G.T.)) in verband met het verhogen van de AOV- en AWW-uitkeringen (zaaknummer 2026/004657, ref.nr. 080/2026-SER)



Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Vastgesteld op 11 september 2026

Willemstad, 14 september 2026

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN



Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

Sociaal-Economische Raad

Ansinghstraat 15-17

Willemstad, Curaçao

T (+5999) 461 5406 / 5328

E info@ser.cw

www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	3
1. Inleiding, adviesvraag en afbakening	6
1.1 Aanleiding en adviesverzoek	6
1.2 Beleidsprobleem, doelstelling en urgentie	6
1.3 Hoofdpijnen van de ontwerplandsverordening	6
1.4 Afbakening en toetsingskader	8
1.5 Centrale adviesvragen	9
1.6 Breder perspectief op de AOV-verhoging	10
1.7 Leeswijzer	11
2. Sociaaleconomische context	12
2.1 Demografische ontwikkeling en vergrijzing	12
2.2 Inkomenspositie, armoede en bestaanszekerheid	12
2.3 Koopkracht en prijsontwikkeling	13
2.4 Economische groei, arbeidsmarkt en premiegrondslag	14
2.5 Gecontroleerde financiële uitgangspositie van de AOV- en AWW-fondsen	15
3. Sociaaleconomische beoordeling AOV-verhoging	17
3.1 Inkomenseffect en toereikendheid van de AOV-verhoging	17
3.2 Verdelingseffecten	21
3.3 Onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen	21
3.4 Terugwerkende kracht	24
3.5 Effecten op premiedruk, arbeid en binnenlandse bestedingen	24
3.6 Afzonderlijke onderzoeksagenda: gezond ouder worden en langdurige zorg	25
4. Financiële houdbaarheid van de AOV-verhoging	26
4.1 Meerjarige uitgavenontwikkeling	26
4.2 Ontwikkeling van het Schommelfonds	27
4.3 Landsbijdragen en begrotingsruimte	28
4.4 Entry tax als financieringsbron	29
4.5 Scenario's, terugvalopties en intergenerationele verdeling	30
5. AWW en indexeringssystematiek	31
5.1 Beschermingsniveau van de AWW	31
5.2 Beoordeling van de indexeringssystematiek	31
6. Uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en monitoring	35
6.1 Uitvoerbaarheid	35
6.2 Rechtszekerheid	35
6.3 Monitoring en evaluatie	36
7. Geïntegreerd oordeel en aanbevelingen	37
7.1 Geïntegreerd oordeel	37
7.2 Oordeel per hoofdonderdeel	37
7.3 Urgente wettelijke reparatie	38
7.4 Structurele hervormingsonderdelen	39
7.5 Financiële en uitvoeringstechnische voorwaarden	39

7.6 Eindconclusie en voorgesteld vervolgtraject 39

Lijst van tabellen

Tabel 1 Voorgestelde AWW-bedragen voor ingezetenen	7
Tabel 2 Gemiddelde relatieve jaarlijkse bestedingen per categorie naar leeftijd van het hoofd van het huishouden	17
Tabel 3 Beroepsbevolking van Curaçao 2016-2025, 65 jaar en ouder	18
Tabel 4 Gevoeligheidsanalyse naar huishoudsamenstelling	19
Tabel 5 Geraamde ontwikkeling van het Schommelfonds volgens twee scenario's	28
Tabel 6 Meerjarenprognoses 2026 tot en met 2030	33
Tabel 7 Gedifferentieerd oordeel van de SER	37

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 11 september 2026 betreffende de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 56 (G.T.)) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 57 (G.T.)) in verband met het verhogen van de AOV- en AWW-uitkeringen (zaaknummer 2026/004657, ref.nr. 080/2026-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') komt tot een gedifferentieerd en voorwaardelijk oordeel over het voorliggende wetsontwerp. De Raad onderschrijft het doel van de reeds uitgevoerde AOV-verhoging en adviseert positief over een beperkte wettelijke reparatie, mits de rechtsgrondslag, de criteria uit de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof, het overgangsrecht, de financiële dekking voor 2026 en de uitvoerbaarheid aantoonbaar zijn geborgd. De Raad adviseert het volledige ontwerp niet in zijn huidige samenstelling vast te stellen. Over de autonome AWW-verhoging, de structurele indexeringsystematiek en de meerjarige financiering geeft de SER in dit advies geen definitief inhoudelijk oordeel. De kwalificatie dat een onderdeel niet gereed is voor vaststelling, ziet op de advies- en besluitrijpheid van de voorliggende regeling en vormt geen principiële afwijzing van indexering of van een verbetering van de AWW. Sociale adequaatheid en financiële houdbaarheid moeten gezamenlijk worden gewaarborgd:
- De SER adviseert het wetgevingstraject te faseren in twee afzonderlijke, maar inhoudelijk op elkaar afgestemde trajecten. De met spoed te behandelen reparatie- en formalisatielandsverordening dient zich te beperken tot de rechtstreeks noodzakelijke voorzieningen voor: (i) de wettelijke vaststelling van het volledige maandelijkse AOV-uitkeringsbedrag op Cg 1.000; (ii) de volledige en juiste wettelijke verwerking van de uitspraak van 1 maart 2021 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; (iii) de uitdrukkelijke wettelijke regeling van de eenmalige tegemoetkoming van ten hoogste Cg 2.500 per gerechtigde; en (iv) de daarmee samenhangende bepalingen inzake inwerkingtreding, overgangsrecht en, voor zover noodzakelijk en juridisch toelaatbaar, terugwerkende kracht. De verhoging van de AWW-uitkering en de invoering van een structureel indexeringsstelsel dienen, gelet op hun structurele financiële, actuariële, sociaaleconomische en uitvoeringstechnische gevolgen, in een afzonderlijk wetgevingstraject te worden voorbereid. Aan dat traject dient een concrete termijn te worden verbonden en zo nodig dient in overgangsrecht te worden voorzien, zodat na de urgente reparatie geen juridisch of beleidsmatig vacuüm ontstaat; een sociaal ontoereikend stelsel verliest legitimiteit, terwijl het waarborgen van wettelijke uitkeringsaanspraken zonder duurzame financiering lasten en risico's verschuift naar werkenden en toekomstige generaties.
- De Raad adviseert de sinds 1 januari 2026 uitgevoerde verhoging van het AOV-pensioen van Cg 862 naar Cg 1.000 in het belang van de rechtszekerheid wettelijk te formaliseren en een evaluatieclausule op te nemen op grond waarvan de werking, betaalbaarheid en verdelingseffecten binnen twee jaar worden beoordeeld in samenhang met de structurele AOV-herziening. Mogelijke gevolgen voor actieve pensioendeelnemers, pensioengerechtigden, werkgevers en pensioenuitvoerders mogen slechts na een inventarisatie van de toepasselijke pensioenreglementen als vaststaand worden aangemerkt;
- De SER beoordeelt de verhoging van het volledige AOV-pensioen naar Cg 1.000 positief, omdat deze bijdraagt aan een verbetering van de inkomenspositie van AOV-gerechtigden. De maatregel kan vooral voor ouderen zonder aanvullend pensioen bijdragen aan de bekostiging van hoogstnoodzakelijke uitgaven. De feitelijke toereikendheid verschilt naar huishoudsamenstelling, aanvullende inkomsten, volledige of gedeeltelijke AOV-opbouw en woon- en zorglasten. Niet kan worden vastgesteld in hoeverre de maatregel daadwerkelijk armoede vermindert of vooral een algemene inkomensverbetering oplevert. De Raad adviseert daarom binnen twaalf maanden een afzonderlijke adequaatheidsstudie en microsimulatie uit te voeren, mits daarvoor een betrouwbare en rechtmatige gegevensinfrastructuur beschikbaar is. Daarmee moet worden vastgesteld welke groepen AOV'ers over onvoldoende besteedbaar inkomen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en of gerichte aanvullende ondersteuning noodzakelijk is;

- Omdat het nationaal convenant ¹ onvoldoende juridische, begrotingsrechtelijke en uitvoeringstechnische grondslag biedt, moet de reparatielandsverordening alle wezenlijke onderdelen van de eenmalige tegemoetkoming uitdrukkelijk regelen. Dit betreft onder meer het doel, de gerechtigden, voorwaarden, berekening, uitvoering, betaling, rechtsbescherming, gegevensverwerking, controle en terugvordering. Voor de reeds betaalde eerste tranche moeten de rechtsgevolgen en eventuele terugwerkende kracht worden vastgelegd en gemotiveerd. Ook moet worden vastgesteld of destijds voldoende begrotingsautorisatie en dekking bestonden; eventuele tekortkomingen moeten via de daarvoor geldende procedures worden behandeld. Voor de tweede tranche moeten vóór de uitbetaling in 2027 alle wettelijke grondslagen, bevoegdheden, begrotingsautorisaties en dekkingsmiddelen volledig zijn geregeld. Daarnaast moet de regering voor beide tranches een controleerbaar financieel en juridisch dossier en één consistente, bevoegdelijk vastgestelde versie van het ontwerp en de memorie van toelichting overleggen;
- De verhoging vormt een structurele financiële verplichting, terwijl de beschikbare ramingen en financieringsscenario's niet eenduidig en onderling vergelijkbaar zijn. De SER verlangt één geconsolideerd meerjarig financieel basisscenario, een herleidbare aansluiting tussen kasstromen en vermogensmutaties, een actuariële gevoeligheidsanalyse en een op Curaçaose risico's gebaseerde bufferdoelstelling. De SER adviseert de regering de structurele betaalbaarheid te onderbouwen met een financierings- en liquiditeitsplan dat ten minste de eerstvolgende tien begrotingsjaren omvat en met een actuariële doorkijk die de relevante demografische ontwikkeling en het verwachte vergrijzingsprofiel afdekt. De keuze van de horizon moet worden gemotiveerd. Daarbij moeten ook ongunstige economische en demografische scenario's worden doorgerekend, rekening houdend met de ontwikkeling van alle sociale fondsen, de beperkte flexibiliteit van de Landsbegroting, bestaande langjarige verplichtingen en toekomstige schuldaflossingen. Ook adviseert de SER op basis van een actuariële risicoanalyse een openbare bufferdoelstelling voor het Schommelfonds vast te stellen. Internationale buffernormen kunnen uitsluitend illustratief worden gebruikt; de Curaçaose norm moet aansluiten bij het feit dat het Schommelfonds meerdere wettelijke fondsen ondersteunt en bij de volatiliteit van de inkomsten en verplichtingen van die fondsen;
- Het ontwerp maakt onderscheid tussen ingezetenen, de bijzondere groep niet-ingezetenen die voldoet aan de door het Gemeenschappelijk Hof geformuleerde criteria en de overige niet-ingezetenen. De bijzondere groep moet voor de relevante wettelijke bepalingen uitdrukkelijk en uitvoerbaar worden geregeld. De criteria en de daarbij behorende bewijsregels moeten voldoende duidelijk en uitvoerbaar in de wettelijke regeling worden opgenomen, zodat voor de SVB en de betrokken gerechtigden ondubbelzinnig vaststaat wie voor het verhoogde bedrag in aanmerking komt. Voor het onderscheid ten opzichte van de overige niet-ingezetenen bestaan juridische aanknopingspunten, maar de houdbaarheid kan op basis van het dossier nog niet definitief worden vastgesteld. De regering moet het doel, de feitelijke grondslag, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van het onderscheid onderbouwen en dit toetsen aan artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 1 van het Eerste Protocol, alsmede aan artikel 26 IVBPR;
- Met betrekking tot de indexering is de voorgestelde regeling op basis van het voorliggende dossier niet gereed voor vaststelling. De wettelijk geformuleerde omvang van de indexering is niet eenduidig, 60 procent van de CPI waarborgt geen volledig koopkrachtbehoud, de drempel van 2 procent veroorzaakt schokeffecten in het jaar van inhaal, de economische groeivoorwaarde werkt procyclisch en de afwijkingsbevoegdheid is te ruim. Voor een juridisch en beleidsmatig zuivere indexeringssystematiek moet periodiek worden vastgesteld welk basisniveau van de wettelijke uitkeringen sociaal toereikend en financieel houdbaar is. Een separate prijsindexering bewaart de reële waarde daarvan en dient volgens een vooraf kenbare en statistisch reproduceerbare methode

¹ Nationaal convenant inzake de maatschappelijke discussie met betrekking tot de indexatie van de AOV-uitkering (Willemstad, 18 december 2025), gesloten tussen de openbare rechtspersoon het Land Curaçao, vertegenwoordigd door G., Minister-President tevens Minister van Algemene Zaken, C. America-Francisca, Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, en C. Cooper, Minister van Financiën, en de representatieve organisaties van pensionado's UPAH, APT MPK en APPK, vertegenwoordigd door hun respectieve besturen; aangeboden aan de Staten van Curaçao bij brief van de Minister-President van 18 december 2025, zaaknummer 2025/060562.

te worden uitgevoerd. Structurele indexering vergt bovendien een duurzame en controleerbare financieringsstrategie;

- Het doel om nabestaanden tegen een abrupte inkomensval te beschermen is maatschappelijk begrijpelijk. Het dossier biedt echter onvoldoende grondslag voor een positief inhoudelijk oordeel over de voorgestelde bedragen en leeftijdsgrenzen met betrekking tot de AWW-verhoging. Vóór vaststelling zijn ten minste een behoefte- en verdelingsanalyse, een afzonderlijke kostenreeks, een uitvoeringstoets en een gelijkheidstoets noodzakelijk, waaronder een beoordeling van de leeftijdsindeling en de positie van weduwen, weduwnaars, partners en wezen.

1. Inleiding, adviesvraag en afbakening

1.1 Aanleiding en adviesverzoek

Op 17 juli 2026 heeft de SER van de Minister van Financiën een verzoek om advies ontvangen over de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering in verband met het verhogen van de AOV- en AWW-uitkeringen. Het adviesverzoek is geregistreerd onder SER-dossiernummer 080/2026-SER. Het onderliggende regeringsdossier vermeldt zaaknummer 2026/004657, subzaaknummer 2026/004657-1, het kenmerk SOAW/KB en het advieskenmerk WJZ'26/0056.²

De aanbiedingsstukken bevatten geen afzonderlijke inhoudelijke vragen. De Raad vat het verzoek daarom op als een verzoek om advies over het gehele samenstel van beleidskeuzes in het ontwerp. Gelet op de kwaliteit en volledigheid van het dossier maakt de SER evenwel onderscheid tussen een definitief oordeel over de urgente AOV-reparatie en agenderende beschouwingen over de AWW, de structurele indexering en de meerjarige financiering.

De Raad heeft vooraf een ontvankelijkheids- en adviesrijpheidstoets uitgevoerd. Daaruit volgt dat het verzoek formeel ontvankelijk is en binnen de wettelijke adviestaak van de SER valt. Het dossier biedt voldoende basis voor een afgebakend, definitief oordeel over de urgente wettelijke formalisering van de reeds uitgevoerde AOV-verhoging en de daarmee rechtstreeks samenhangende rechtsvragen. Voor een integrale en gekwantificeerde beoordeling van de structurele indexering en de AWW-verhoging ontbreken echter essentiële gegevens. De SER onthoudt zich daarom in dit advies van een definitief inhoudelijk oordeel over deze structurele onderdelen.

1.2 Beleidsprobleem, doelstelling en urgentie

Het centrale beleidsprobleem kent twee dimensies. In de eerste plaats wordt sinds 1 januari 2026 feitelijk een hoger AOV-bedrag uitgekeerd, terwijl de formele wettelijke vastlegging nog niet is afgerond. Een langdurige afstand tussen uitvoering en geldende wet tast de rechtszekerheid, de controleerbaarheid van overheidsuitgaven en het vertrouwen in het socialezekerheidsstelsel aan. De rechtspositie van gerechtigden en de begrotingsverantwoordelijkheid van de overheid vereisen daarom een spoedige wettelijke formalisering.

In de tweede plaats voegt het ontwerp aan deze urgente reparatie een reeks structurele keuzes toe. Het gaat om een nieuwe indexeringsformule, een autonome verhoging van de AWW en een bestuurlijke afwijkingsbevoegdheid. Deze onderdelen hebben gevolgen voor huidige en toekomstige uitkeringsgerechtigden, werkenden, werkgevers, zelfstandigen, belastingbetalers en de Landsbegroting. Zij vergen daarom een bredere en meerjarige afweging dan de enkele juridische formalisering van een reeds uitgevoerde verhoging.

De SER acht het niet verantwoord de urgente reparatie onnodig te vertragen. Evenmin is het verantwoord om onder verwijzing naar die urgentie structurele keuzes vast te stellen, waarvan de verdelingseffecten, financiële houdbaarheid en uitvoerbaarheid nog niet volledig zijn onderbouwd. De kern van dit advies is daarom een scheiding tussen wat onmiddellijk rechtszeker moet worden geregeld en wat eerst als samenhangende stelselhervorming moet worden voorbereid.

1.3 Hoofdpijnen van de ontwerp-landsverordening

1.3.1 Verhoging van de AOV-uitkering

Het ontwerp verhoogt het volledige maandelijkse ouderdomspensioen voor een ingezetene van Curaçao van Cg 862 naar Cg 1.000. Artikel I van de landsverordening treedt volgens de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling in werking op de dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari

² Regering van Curaçao, dossier 'Concept-Landsverordening en Memorie van Toelichting inzake aanpassing AOV- en AWW-bedragen' (30 januari–17 juli 2026), kenmerk SOAW/KB, zaaknummer 2026/004657 en subzaaknummer 2026/004657-1; Directie Wetgeving en Juridische Zaken, advies WJZ'26/0056 (2 april 2026).

2026. De structurele verhoging bedraagt daarmee Cg 138 per maand, Cg 1.656 per jaar en ongeveer 16,0 procent ten opzichte van het eerdere volledige pensioen.³

1.3.2 Positie van niet-ingezetenen

Het ontwerp kent het bedrag van Cg 1.000 op basis van bijbehorende memorie van toelichting ook toe aan een bijzondere groep niet-ingezetenen. Het gaat om personen die onder het voormalige Land de Nederlandse Antillen AOV-rechten hadden, onmiddellijk vóór 10 oktober 2010 in de Nederlandse Antillen woonden, op 29 juli 2016 binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen woonachtig waren en daar vervolgens zijn blijven wonen. Met deze bepaling wordt beoogd uitvoering te geven aan de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van 1 maart 2021 over de toepassing van de korting op het AOV-pensioen van niet-ingezetenen.⁴

Voor andere niet-ingezetenen blijft de geldende korting in beginsel bestaan. Het ontwerp motiveert dit onderscheid met een beroep op de lokale solidariteit, de bijdrage van ingezetenen via premies en belastingen, het gebruik van lokale voorzieningen en de noodzaak de fondsuitgaven te beheersen. Deze argumenten zijn relevant, maar niet op zichzelf beslissend. De AOV is tevens een verzekering waarin rechten gedurende verzekerde jaren worden opgebouwd. De rechtvaardiging van verschillen moet daarom niet alleen zijn gebaseerd op de plaats waar de uitkering wordt besteed, maar ook op verzekeringsverleden, opgebouwde rechten, gelijke behandeling en proportionaliteit.

1.3.3 Verhoging van de AWW-uitkeringen

Het ontwerp verhoogt de AWW-uitkeringen voor ingezetenen met ingang van 1 januari 2027. De voorgestelde bedragen zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Voorgestelde AWW-bedragen voor ingezetenen

Categorie	Voorgesteld bedrag per maand
Weduwe tot en met 39 jaar	Cg 464
Weduwe van 40 tot en met 48 jaar	Cg 607
Weduwe van 49 tot en met 57 jaar	Cg 759
Weduwe van 58 tot en met 64 jaar	Cg 1.000
Invalide weduwe of weduwe met ten laste komende kinderen met recht op wezenpensioen	Cg 1.000
Volledig ouderloos kind jonger dan 10 jaar	Cg 365
Volledig ouderloos kind van 10 tot 15 jaar	Cg 400
Vaderloos of moederloos kind jonger dan 10 jaar	Cg 334
Vaderloos of moederloos kind van 10 tot 15 jaar	Cg 365
Oudere, studerende of invalide kinderen, afhankelijk van de wettelijke categorie	Cg 400 of Cg 461

De verhoging beoogt AWW-gerechtigde nabestaanden beter in staat te stellen in hun levensonderhoud te voorzien. Het ontwerp handhaaft de bestaande leeftijdsafhankelijke systematiek. Uit de memorie van toelichting en de overige overgelegde stukken blijkt naar het oordeel van de SER onvoldoende hoe de voorgestelde bedragen aansluiten bij de noodzakelijke uitgaven en de sociaaleconomische positie van de verschillende categorieën gerechtigden. Daarbij zijn de huishoudsamenstelling en, voor zover relevant, de arbeidsmarktkansen en zorgverantwoordelijkheden van belang. Ook is onvoldoende onderbouwd waarom de bestaande leeftijdsgrenzen worden gehandhaafd. Daardoor kan de Raad op basis van het

³ Ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, art. I, onderdeel B, en art. XVI; Landsverordening van 22 juli 2016 tot wijziging van de AOV, AWW en Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2016, no. 39).

⁴ Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 1 maart 2021, CUR2019H00046, ECLI:NL:OGHACMB:2021:55.

voortliggende dossier niet deugdelijk beoordelen in hoeverre de voorgestelde bedragen sociaal toereikend zijn en of het gehandhaafde leeftijdsonderscheid objectief en redelijk gerechtvaardigd is.

1.3.4 Nieuwe indexeringsystematiek

Het ontwerp introduceert voor de AOV en AWW een nieuwe jaarlijkse aanpassingssystematiek. De ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer (CPI) over augustus van het jaar vóór de aanpassing wordt vergeleken met augustus van het daaraan voorafgaande jaar. Aanpassing vindt uitsluitend plaats indien tevens sprake is geweest van ten minste 2 procent reële economische groei. Voor een aanpassing per 1 januari wordt daarbij teruggegrepen op de reële groei tussen december van het jaar dat twee jaren vóór het aanpassingsjaar ligt en december van het jaar dat drie jaren vóór het aanpassingsjaar ligt.

Wanneer de prijsstijging minder dan 2 procent bedraagt, blijft aanpassing achterwege en worden de percentages van meerdere jaren gecumuleerd. Zodra de cumulatieve stijging ten minste 2 procent bedraagt, wordt volgens het desbetreffende lid 60 procent van de aldus berekende prijsstijging verwerkt, mits tevens aan de groeivoorwaarde is voldaan. Daarnaast bevat het ontwerp een bevoegdheid om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, in afwijking van de wettelijke criteria te bepalen dat in een bepaald jaar wel of geen aanpassing plaatsvindt.

De tekst is niet eenduidig over de omvang van de aanpassing wanneer de jaarlijkse prijsstijging onmiddellijk 2 procent of meer bedraagt. In het algemene jaarlijkse criterium wordt geen factor van 60 procent genoemd, terwijl deze factor wel uitdrukkelijk in de cumulatieregel staat. De memorie van toelichting en de financieel-budgettaire toets lijken 60 procent daarentegen als algemene indexatiefactor te behandelen. Deze discrepantie moet worden opgelost voordat de regeling verder kan worden behandeld.

1.4 Afbakening en toetsingskader

De SER hanteert een breed sociaaleconomisch toetsingskader. Daarin staan bestaanszekerheid, koopkracht, verdelingseffecten, solidariteit, arbeidsparticipatie, intergenerationele rechtvaardigheid, financiële houdbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtszekerheid centraal. Artikel 23 van de Staatsregeling van Curaçao legt de zorg voor bestaanszekerheid, spreiding van welvaart en bevordering van voldoende werkgelegenheid bij de overheid. De AOV en AWW zijn op solidariteit gebaseerde volksverzekeringen. De verzekering en opbouw zijn in hoofdzaak verbonden aan het ingezetenschap gedurende de verzekerde jaren, met wettelijk geregelde uitzonderingen voor bepaalde niet-ingezetenen; de hoogte van het pensioen hangt mede af van het aantal opgebouwde verzekerde jaren. De actuele woonplaats is derhalve niet het enige criterium voor verzekering, opbouw of uitkeringshoogte. Deze dubbele functie — sociale basisbescherming en verzekering — vereist een evenwichtige afweging van adequaatheid en betaalbaarheid.⁵

Het dossier biedt voldoende grondslag voor een afgebakend juridisch, sociaaleconomisch en procedureel oordeel over de urgente wettelijke formalisering van de reeds uitgevoerde AOV-verhoging, de verwerking van de Hofuitspraak, het overgangsrecht en de juridische afwikkeling van de eenmalige betaling. Door het ontbreken van essentiële gegevens biedt het dossier geen toereikende grondslag voor een deugdelijk onderbouwd en controleerbaar definitief oordeel over de structurele indexeringsystematiek en de autonome AWW-verhoging. De Raad brengt daarom een definitief en voorwaardelijk advies uit over de urgente reparatie. Over de overige onderdelen formuleert hij uitsluitend aandachtspunten en voorwaarden voor een afzonderlijk hervormingstraject. Ontbrekende informatie wordt niet door aannames ingevuld.

In dit advies geeft de SER prioriteit aan de wettelijke formalisering van de verhoging van de AOV-uitkering die sinds 1 januari 2026 feitelijk wordt toegepast. Zolang de feitelijke uitvoering en de wettelijke regeling niet volledig met elkaar in overeenstemming zijn, bestaat een discrepantie die vanuit het oogpunt van rechtszekerheid zo spoedig mogelijk moet worden beëindigd. Met deze formalisering hangt tevens de verwerking van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof samen. Het onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen maakt reeds deel uit van de wettelijke systematiek van de AOV. De wijze waarop dit

⁵ Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), art. 23; Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 56 (G.T.)); Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194; geconsolideerde tekst P.B. 2014, no. 57 (G.T.)).

bestaande onderscheid bij de verhoging wordt toegepast, kan daarom niet los worden gezien van de wettelijke formalisering daarvan.

Tegen deze achtergrond blijft de inhoudelijke beoordeling in dit advies beperkt tot drie onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met de urgente wettelijke reparatie en formalisatie: (i) de wettelijke vaststelling van het volledige maandelijkse AOV-uitkeringsbedrag op Cg 1.000, met inbegrip van uitdrukkelijke bepalingen inzake de inwerkingtreding, eventuele terugwerkende kracht, de rechtsgevolgen van reeds verrichte uitvoeringshandelingen en het toepasselijke overgangsrecht; (ii) de volledige en juiste wettelijke verwerking van de uitspraak van 1 maart 2021 van het Gemeenschappelijk Hof; en (iii) de uitdrukkelijke wettelijke regeling van de eenmalige tegemoetkoming van ten hoogste Cg 2.500 per gerechtigde, uit te betalen in twee tranches van elk vijftig procent van het voor de betrokkene vastgestelde bedrag, waarvan de eerste tranche reeds is uitgekeerd en de tweede tranche uiterlijk in januari 2027 dient te worden uitgekeerd. Ten aanzien van deze tegemoetkoming omvat de beoordeling tevens de vraag of voor de eerste tranche ten tijde van de uitbetaling een toereikende materieelrechtelijke en uitvoeringsrechtelijke grondslag alsmede de vereiste begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking aanwezig waren en, indien dit niet het geval was, welke rechtsgevolgen aan de reeds verrichte betaling kunnen worden verbonden en op welke wijze eventuele begrotingsrechtelijke, comptabele of bevoegdheidsrechtelijke tekortkomingen moeten worden geadresseerd en verantwoord. Voor de tweede tranche wordt beoordeeld of de vereiste materieelrechtelijke en uitvoeringsrechtelijke grondslag, de wettelijke taak- en bevoegdheidstoedeling aan de uitvoeringsinstantie, alsmede de begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking vóór de uitbetaling daarvan in 2027 rechtsgeldig en volledig zullen zijn vastgesteld.

De passages over de AWW, de structurele indexeringssystematiek, mogelijke financieringsbronnen, gezond ouder worden, langdurige zorg en de 'Silver Economy' bevatten geen definitief inhoudelijk oordeel over de desbetreffende beleidsvoorstellen. Zij signaleren relevante samenhangen, risico's en kennisleemten voor een afzonderlijk hervormings- en onderzoeksprogramma. De SER acht het aangewezen dat deze onderwerpen later, op basis van een volledig dossier en in onderlinge samenhang, worden beoordeeld.

De Raad baseert dit advies op de ontwerptekst zoals deze in het regeringsdossier aan de SER is overgelegd. De Raad constateert dat het dossier nog interne opmerkingen en verschillende tekstvarianten bevat en dat de opgenomen financiële ramingen niet op alle onderdelen op elkaar aansluiten. Waar deze onduidelijkheden relevant zijn voor de hiervoor afgebakende onderdelen, worden zij in dit advies betrokken. Voor het overige kunnen binnen het kader van dit advies aan de betreffende varianten en ramingen geen definitieve conclusies worden verbonden.

1.5 Centrale adviesvragen

De centrale vraag in dit advies is:

In hoeverre voorziet het voorliggende ontwerp, voor zover het betrekking heeft op de sinds 1 januari 2026 toegepaste verhoging van de AOV-uitkering en de daarmee rechtstreeks samenhangende onderwerpen, in een rechtzekere, juridisch houdbare, sociaaleconomisch evenwichtige, financieel verantwoorde en uitvoerbare wettelijke regeling?

De deelvragen luiden:

1. In hoeverre draagt het wettelijk vast te leggen volledige AOV-pensioen van Cg 1.000 per maand bij aan de dekking van de noodzakelijke kosten van het bestaan van AOV-gerechtigden? Zijn de inkomenseffecten van de verhoging evenwichtig verdeeld over de verschillende groepen gerechtigden, gelet op hun noodzakelijke uitgaven, overige inkomensbronnen en huishoudsamenstelling?
2. Is de wijze waarop bij de AOV-verhoging het bestaande onderscheid tussen ingezetenen en de in de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof bedoelde groep niet-ingezetenen wordt toegepast, objectief gerechtvaardigd, proportioneel, rechtszeker en uitvoerbaar?
3. Zijn de financiële gevolgen en de dekking van de hiervoor afgebakende maatregelen, in het bijzonder voor 2026, voldoende inzichtelijk en onderbouwd om de betaalbaarheid, financiële houdbaarheid en uitvoerbaarheid ervan te kunnen beoordelen?

4. Onder welke voorwaarden zijn de op 1 januari 2026 genomen besluiten en verrichte betalingen rechtszeker en uitvoerbaar?

Op basis van de beantwoording van deze vragen beoordeelt de SER uiteindelijk of de binnen de afbakening van dit advies vallende wijzigingen in hun onderlinge samenhang een voldoende rechtszekere, sociaaleconomisch evenwichtige, financieel houdbare en uitvoerbare regeling vormen en welke aanpassingen of waarborgen eventueel noodzakelijk zijn voordat tot vaststelling en uitvoering wordt overgegaan.

1.6 Breder perspectief op de AOV-verhoging

Zoals reeds opgemerkt, heeft het voorliggende advies rechtstreeks betrekking op de verhoging van de AOV-uitkering en de wettelijke formalisering van (deels) van de maatregelen die sinds 1 januari 2026 reeds worden uitgevoerd. De beoordeling daarvan kan echter niet geheel worden losgezien van de bredere maatschappelijke en beleidsmatige context waarin de AOV functioneert. De verhoging van het uitkeringsbedrag is immers niet alleen een technische of budgettaire maatregel, maar raakt aan fundamentele vragen over bestaanszekerheid op latere leeftijd, de inrichting van het ouderenbeleid en de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de ouderdagsvoorziening. In ruimere zin raakt zij aan de herinrichting dan wel herijking van het sociaaleconomische stelsel.

De maatschappelijke discussie dient daarom niet uitsluitend te gaan over de vraag welk bedrag de overheid via de AOV beschikbaar stelt. Daaraan vooraf, gaat de vraag welke functie de AOV binnen de totale ouderdagsvoorziening behoort te vervullen. Moet de AOV uitsluitend een algemene sociale basisbescherming bieden of wordt ervan verwacht dat zij in ruimere mate voorziet in het behoud van de levensstandaard na pensionering? Hoe verhoudt de AOV zich tot aanvullende pensioenopbouw, particuliere besparingen, inkomen uit arbeid en andere vormen van inkomens- en vermogensvorming? En welke groepen zijn, gelet op hun arbeidsverleden en sociaaleconomische positie, feitelijk in staat om naast de AOV zelf aanvullende voorzieningen op te bouwen?

Deze vragen kunnen niet worden beantwoord vanuit een tegenstelling tussen verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en eigen verantwoordelijkheid van de burger anderzijds. Een toekomstbestendige ouderdagsvoorziening vergt een gedeelde verantwoordelijkheid. De overheid draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een adequate sociale basisbescherming, rechtszekerheid, toegankelijkheid en financiële houdbaarheid. Burgers kunnen, naar vermogen en voor zover zij daartoe reële mogelijkheden hebben, verantwoordelijkheid dragen voor aanvullende pensioenopbouw en particuliere besparingen. Ook werkgevers, sociale partners en uitvoeringsorganisaties hebben een rol bij het bevorderen van duurzame arbeidsdeelname, toegankelijke aanvullende pensioenvoorzieningen, tijdige informatie en een betrouwbare uitvoering. Eigen verantwoordelijkheid kan daarbij niet los worden gezien van de maatschappelijke voorwaarden waaronder burgers die verantwoordelijkheid moeten kunnen dragen. Van burgers kan slechts in redelijkheid worden verwacht dat zij zelf aanvullende voorzieningen treffen wanneer zij beschikken over voldoende en stabiel inkomen, toegang hebben tot passende pensioen- en spaarmogelijkheden en tijdig begrijpelijke informatie ontvangen over hun toekomstige inkomenspositie. Voor personen met lage of wisselende inkomens, langdurige perioden van werkloosheid, informele arbeid, zorgtaken of een onvoldedige pensioenopbouw blijft gerichte collectieve bescherming noodzakelijk.

De discussie over de AOV dient bovendien te worden ingebed in een breder ouderenbeleid. De bestaanszekerheid en het welzijn van ouderen worden niet uitsluitend bepaald door de hoogte van de uitkering, maar ook door de beschikbaarheid en betaalbaarheid van huisvesting, gezondheidszorg en langdurige zorg, de mogelijkheid om langer of gedeeltelijk te blijven werken, mobiliteit, digitale toegankelijkheid, sociale participatie en ondersteuning van mantelzorg. Een verhoging van de AOV kan de inkomenspositie van ouderen verbeteren, maar kan tekortkomingen op deze andere beleidsterreinen niet zelfstandig compenseren.

De SER beschouwt de verhoging naar Cg 1.000 daarom niet als een op zichzelf staand eindpunt, maar als aanleiding om de bredere inrichting van de ouderdagsvoorziening en het ouderenbeleid opnieuw te bezien. Het onderhavige advies geeft vanwege de urgentie prioriteit aan de rechtszekere wettelijke formalisering van de reeds uitgevoerde verhoging en de daarmee rechtstreeks samenhangende voorzieningen. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op de mate waarin de AOV op langere termijn behoort

bij te dragen aan de dekking van de noodzakelijke kosten van het bestaan van gerechtigden. Evenmin wordt een definitief standpunt ingenomen over de toekomstige verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers en werkgevers, de rol van sociale partners daarbij en de structurele financiering van het stelsel. Deze vraagstukken vergen een afzonderlijke, samenhangende beoordeling, met inachtneming van de constitutionele zorgtaak van de overheid en de toepasselijke wettelijke waarborgen.

Voor de verdere beleidsontwikkeling acht de Raad daarom een verschuiving noodzakelijk van een hoofdzakelijk op afzonderlijke uitkeringsverhogingen gerichte benadering naar een samenhangend beleid voor ouder worden en ouderdagsvoorziening. In dat kader dienen sociale adequaatheid, individuele handelingsmogelijkheden, intergeneratiele solidariteit, arbeidsdeelname, aanvullende pensioenopbouw en financiële houdbaarheid gezamenlijk te worden beoordeeld.

1.7 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding voor het advies, het adviesverzoek, de beleidsmatige urgentie en de hoofdlijnen van de ontwerplandsverordening uiteengezet. Vervolgens is de reikwijdte van het advies afgebakend en is het sociaaleconomische toetsingskader vastgesteld. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de onderdelen die vanwege rechtszekerheid en de aansluiting tussen wet en feitelijke uitvoering op korte termijn wettelijke formalisering behoeven en anderzijds de structurele onderdelen die een bredere voorbereiding en beoordeling vereisen. Tevens zijn de centrale adviesvragen geformuleerd en is de AOV-verhoging geplaatst in een breder perspectief op vergrijzing, ouderenbeleid, bestaanszekerheid en de toekomstige inrichting van de ouderdagsvoorziening.

Hoofdstuk 2 schetst de sociaaleconomische context waarbinnen de voorgestelde maatregelen worden beoordeeld. Aan de orde komen de demografische ontwikkeling en vergrijzing, de inkomenspositie en bestaanszekerheid van huishoudens, de koopkrachtontwikkeling, de economische en arbeidsmarktcontext en de financiële uitgangspositie van de AOV- en AWW-fondsen. Dit hoofdstuk vormt de feitelijke basis voor de beoordeling in de daaropvolgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 3 bevat de sociaaleconomische beoordeling van de AOV-verhoging en de daarmee rechtstreeks samenhangende maatregelen. Daarbij wordt ingegaan op de toereikendheid van de verhoging, de verdelingseffecten en de positie van ingezetenen en niet-ingezetenen. Ook worden de mogelijke effecten op premiedruk, arbeid en binnenlandse bestedingen gezien. De afsluitende passages over gezond ouder worden, langdurige zorg en de Silver Economy zijn uitsluitend bedoeld als signalering voor een afzonderlijke onderzoeks- en beleidsagenda.

Hoofdstuk 4 richt zich op de financiële houdbaarheid van de AOV-verhoging. De meerjarige uitgavenontwikkeling, de positie van het Schommelfonds, de Landsbijdragen en de beschikbare begrotingsruimte worden daarbij in samenhang gezien. Tevens wordt aandacht besteed aan de voorgenomen entry tax als mogelijke financieringsbron en aan scenario's, terugvalopties en de verdeling van financiële lasten tussen huidige en toekomstige generaties. Waar bronramingen niet op elkaar aansluiten, onthoudt de Raad zich van een definitief kwantitatief oordeel.

Hoofdstuk 5 bevat agenderende aandachtspunten bij de structurele onderdelen die verder reiken dan de urgente formalisering van de AOV-verhoging: het beschermingsniveau van de AWW en de voorgestelde indexeringssystematiek. Deze passages bevatten geen definitief inhoudelijk oordeel over de voorgestelde bedragen of formule.

Hoofdstuk 6 behandelt de voorwaarden voor een rechtszekere en uitvoerbare regeling. Daarbij wordt ingegaan op de uitvoering door de SVB en de belastingautoriteiten, de rechtszekerheid voor betrokkenen en de eisen die moeten worden gesteld aan transparantie, monitoring en evaluatie. Hiermee wordt beoordeeld of de voorgestelde maatregelen niet alleen juridisch en financieel verdedigbaar zijn, maar ook daadwerkelijk tijdig, consistent en controlebaar kunnen worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 7 brengt de bevindingen samen in een geïntegreerd oordeel. Daarbij wordt scherp onderscheiden tussen het voorwaardelijk positieve oordeel over de urgente AOV-reparatie en de onderdelen waarover de SER, wegens een onvoldoende onderbouwd dossier, nog geen definitief inhoudelijk oordeel kan geven. Het hoofdstuk sluit af met de financiële en uitvoeringstechnische voorwaarden en het voorgestelde vervolgtraject.

2. Sociaaleconomische context

2.1 Demografische ontwikkeling en vergrijzing

De demografische ontwikkeling maakt de houdbaarheid van de AOV structureel belangrijk. Curaçao telde op 1 januari 2026 158.006 inwoners. Van hen waren 40.915 personen 65 jaar of ouder, oftewel 25,9 procent. Een jaar eerder ging het om 39.452 personen en 25,3 procent van de bevolking. In 2011 telde Curaçao 20.511 inwoners van 65 jaar of ouder; deze groep is in vijftien jaar vrijwel verdubbeld.⁶ De vergrijzing vergroot structureel het aantal potentiële uitkeringsgerechtigden, terwijl de ontwikkeling van de beroepsbevolking en de premiegrondslag niet vanzelfsprekend in hetzelfde tempo meegroeit.

De SVB rapporteerde ultimo 2025 56.982 AOV-gerechtigden, van wie 36.202 op Curaçao woonden. Het gemiddelde aantal AOV-gerechtigden steeg van 53.197 in 2024 naar 55.737 in 2025. De stijging van de AOV-uitgaven in 2025 was volgens de SVB dan ook hoofdzakelijk het gevolg van het grotere aantal gerechtigden. Het aantal AWW-gerechtigden bedroeg ultimo 2025 2.537.⁷

De AOV wordt gefinancierd volgens het omslagstelsel. De in een bepaalde periode uitgekeerde pensioenen worden in beginsel gefinancierd uit de in diezelfde periode ontvangen premies. Daardoor moet een groeiend aantal uitkeringen worden gedragen door de premie- en belastingbasis van de werkende bevolking. Economische groei en een stijgende formele arbeidsparticipatie kunnen deze financieringsdruk verzachten, maar veranderen de onderliggende demografische trend niet. Een tijdelijke conjuncturele opleving mag daarom niet worden gelijkgesteld aan structurele houdbaarheid.

De demografische ontwikkeling heeft gevolgen voor huidige en toekomstige ouderen, werkenden, werkgevers en de overheidsfinanciën. De Raad acht daarom een tijdige en samenhangende beleidsaanpak noodzakelijk, gericht op een toereikend inkomen voor het levensonderhoud, gezondheidsbevordering en preventie, voldoende capaciteit voor toegankelijke en kwalitatief verantwoorde zorg, en duurzame financiering. De maatregelen moeten passen binnen het toepasselijke wettelijke kader en berusten op een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Zij moeten financieel gedekt en uitvoerbaar zijn. Voor uitgaven ten laste van het Land moet tevens de vereiste begrotingsrechtelijke autorisatie aanwezig zijn. Concrete doelstellingen, uitvoeringstermijnen en periodieke evaluatie zijn nodig om de voortgang en effecten te kunnen beoordelen. Toegankelijke en begrijpelijke publieksinformatie kan bijdragen aan bewustwording en voorbereiding op het ouder worden. Zij laat de wettelijke verantwoordelijkheden van de overheid onverlet en kan de noodzakelijke wettelijke, budgettaire en organisatorische maatregelen niet vervangen.

2.2 Inkomenspositie, armoede en bestaanszekerheid

Volgens het CBS leefde in 2023 30,4 procent van de huishoudens onder de monetaire armoedegrens, tegenover 25,1 procent in 2011. De armoedekloof bedroeg in 2023 11,0 procent. Dit betekent dat het inkomen van arme huishoudens gemiddeld 11 procent onder de voor hen toepasselijke armoedegrens lag. Het armoederisico is onder meer verhoogd voor alleenstaande volwassenen en eenouderhuishoudens. Van de alleenstaande volwassenen leefde 39,4 procent onder de armoedegrens; voor een huishouden van één volwassene met twee kinderen was dit 41,0 procent.⁸ Deze cijfers hebben betrekking op alle huishoudens en niet uitsluitend op ouderen of AWW-gerechtigden. Ook recentere subjectieve indicatoren wijzen op beperkte financiële weerbaarheid. Uit de eerste resultaten van de Enkuesta Sosial 2025 blijkt dat 36,8 procent onvoldoende inkomen heeft om gezond te kunnen eten.⁹ Deze data zijn niet ouderen-specifiek, maar zij bevestigen dat een aanzienlijk deel van de bevolking weinig financiële ruimte heeft om prijsstijgingen, onverwachte uitgaven of inkomensverlies op te vangen.

6 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *The 65+ Population of Curaçao*. Willemstad: CBS, 2026 en 'Population', www.cbs.cw.

7 Sociale Verzekeringsbank Curaçao (SVB), Gecombineerde jaarrekening 2025 (29 mei 2026) 22–23.

8 CBS, *The Economic and Social Developments of Curaçao 2023–2024*. Willemstad: CBS, 2025 en *Multidimensional Poverty in Curaçao: A Comparative MPI Assessment for 2011, 2017 and 2023*, 2026.

9 CBS, *Eerste Resultaten Enkuesta Sosial 2025*. Willemstad: CBS, 2026.

De officiële monetaire armoedegrens per 1 januari 2026 bedraagt Cg 1.578 per maand voor een eenpersoonshuishouden, Cg 2.442 voor twee volwassenen, Cg 2.108 voor één volwassene met één kind en Cg 2.593 voor één volwassene met twee kinderen.¹⁰ De armoedegrens is geen wettelijke uitkeringsnorm, maar een statistisch referentiepunt voor het inkomen dat nodig wordt geacht om de noodzakelijke uitgaven van een bepaald huishouden te kunnen dragen. De SER benadrukt hierbij dat deze officiële armoedegrens nog steeds berust op een inkomensniveau uit 2008 waarbij een huishouden nog net voldoende middelen kan aanschaffen om een gezond leven te leiden.

De maandelijkse AOV-uitbetaling aan een ingezetene met een volledig opgebouwd AOV-recht bedraagt vanaf 1 januari 2026 Cg 1.000. Ten opzichte van het eerdere bedrag van Cg 862 betreft dit een nominale verhoging van circa 16,0 procent. Een bedrag van Cg 1.000 vertegenwoordigt ongeveer 63,4 procent van de armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden. Het eerdere bedrag van Cg 862 vertegenwoordigde ongeveer 54,6 procent. De uitkering als aandeel van de armoedegrens neemt daarmee met circa 8,8 procentpunt toe, maar voor een alleenstaande zonder ander inkomen resteert een nominale maandelijkse kloof van Cg 578. Twee AOV-gerechtigden die ieder Cg 1.000 ontvangen, beschikken gezamenlijk over Cg 2.000 per maand. Zonder andere inkomsten ligt dit bedrag Cg 442 onder de armoedegrens van Cg 2.442 voor twee volwassenen. Het gezamenlijke AOV-inkomen bedraagt daarmee circa 81,9 procent van deze huishoudelijke armoedegrens.

Deze vergelijkingen zijn uitsluitend indicatief. De armoedegrens wordt vastgesteld op huishoudniveau, terwijl de AOV een individueel pensioenrecht betreft. De vergelijking is bovendien nominaal en vormt geen volledige bruto-nettoanalyse. Belastingen, premies, toeslagen en andere inkomensbestanddelen zijn daarin niet verwerkt. Niet iedere gerechtigde ontvangt het volledige bedrag. Bij een onvolledige verzekeringsopbouw, bijvoorbeeld doordat iemand niet gedurende de volledige verzekerde periode op Curaçao heeft gewoond, blijft een procentuele korting van toepassing. Daartegenover kunnen gerechtigden beschikken over een aanvullend pensioen, loon, partnerinkomen, vermogen of andere inkomensondersteuning.

In de voor het advies beschikbare stukken is geen actuele verdelingsanalyse aangetroffen waarin het totale huishoudinkomen van AOV- en AWW-gerechtigden wordt uitgesplitst naar opbouwpercentage, netto-inkomen, geslacht, huishoudtype en aanvullende inkomensbron. Zonder een dergelijke analyse kan niet volledig worden vastgesteld in welke mate de verhoging terechtkomt bij huishoudens met de grootste inkomensachterstand en in hoeverre de resterende afstand tot de armoedegrens wordt verkleind.

2.3 Koopkracht en prijsontwikkeling

De meest recente door het CBS gepubliceerde prijsgegevens lopen tot en met juni 2026. Het voortschrijdende twaalfmaandsinflatiecijfer daalde van 2,0 procent in januari naar 1,5 procent in juni 2026. In juni steeg de consumentenprijsindex met 0,8 procent ten opzichte van mei. Binnen de afzonderlijke bestedingscategorieën stegen in juni vooral de prijzen voor vervoer en communicatie met 3,2 procent en voor woning met 0,7 procent.¹¹

Het inflatiecijfer van 1,5 procent vergelijkt het gemiddelde prijsniveau over de twaalf maanden tot en met juni 2026 met het gemiddelde prijsniveau over de overeenkomstige periode een jaar eerder. Het meet dus niet rechtstreeks de prijsstijging sinds de verhoging van de AOV per 1 januari 2026. Het is daarom methodologisch onjuist om het twaalfmaandsinflatiecijfer van 1,5 procent eenvoudig af te trekken van de nominale AOV-verhoging van circa 16,0 procent en het verschil als gerealiseerde reële koopkrachtwinst te presenteren.

De algemene consumentenprijsindex is gebaseerd op het gemiddelde consumptiepatroon van huishoudens. De algemene index maakt niet zichtbaar of ouderen en nabestaanden een afwijkend bestedingspatroon hebben en daardoor een andere feitelijke prijsontwikkeling ervaren. Wanneer een huishouden een relatief groot deel van zijn inkomen besteedt aan enkele noodzakelijke uitgaven, kunnen

¹⁰ CBS, 'People and Society – Poverty Line Curaçao by Type of Household', stand 1 januari 2026.

¹¹ CBS, 'De ontwikkeling van de consumentenprijzen op Curaçao voor de maand juni 2026' (31 juli 2026); CBS, 'Inflation Rates' en 'Inflation/Prices'.

prijsstijgingen binnen die categorieën een grotere invloed hebben dan het algemene inflatiecijfer suggereert.

Voor een betrouwbare beoordeling van de toereikendheid van de AOV- en AWW-uitkeringen is daarom naast de algemene CPI een periodiek ouderen- en nabestaandenprofiel nodig. Daarin moeten het daadwerkelijke bestedingspatroon, de woonlasten, zorgkosten, vervoerskosten, schulden, aanvullende inkomsten en de mate van pensioenopbouw worden betrokken. De algemene CPI blijft geschikt als transparante macro-economische maatstaf en als mogelijk uitgangspunt voor indexatie, maar is zonder aanvullende analyse niet voldoende om de sociale toereikendheid van de uitkeringen vast te stellen.

2.4 Economische groei, arbeidsmarkt en premiegrondslag

De Curaçaose economie groeide volgens de voorlopige CBS-berekening in 2025 reëel met 5,1 procent, na een groei van 5,0 procent in 2024. De economische ontwikkeling hing in belangrijke mate samen met de verdere expansie van het toerisme en de doorwerking daarvan in onder meer horeca, handel, vervoer, bouw en financiële dienstverlening. De CBCS verwacht dat de reële groei afzwakt naar 2,7 procent in 2026, 2,3 procent in 2027 en geleidelijk naar circa 2,0 procent in 2030. De inflatie wordt door de CBCS geraamd op 2,4 procent in 2026 en 2,3 procent in 2027.¹²

Tussen 2022 en 2024 verbeterde de arbeidsmarkt aanzienlijk. Het werkloosheidspercentage daalde van 13,1 procent naar 7,8 procent en het aantal werkenden steeg van 66.722 naar 71.919. De cijfers over 2025 geven echter een genuanceerder beeld. Het werkloosheidspercentage daalde verder naar 5,1 procent en de jeugdwerkloosheid van 16,3 procent naar 16,0 procent. Tegelijkertijd daalde het aantal werkenden met 939 personen, van 71.919 naar 70.980. De beroepsbevolking nam af van 78.013 naar 74.807 personen, terwijl de economisch inactieve bevolking met 6.251 personen toenam.¹³ De daling van het werkloosheidspercentage in 2025 kan, zonder aanvullende gegevens over de ontwikkeling van het aantal premieplichtigen, de formele werkgelegenheid, de premieplichtige loonsom en de feitelijke premie-inning, niet worden aangemerkt als een verbreding van de premiegrondslag. De afname hing niet alleen samen met minder werkzoekenden, maar ook met uitstroom uit de beroepsbevolking. Voor de financiering van de AOV is vooral van belang hoeveel personen formeel werkzaam zijn, hoeveel verzekerd loon zij ontvangen en in welke mate over dat inkomen daadwerkelijk premie wordt aangegeven en geïnd.

Uit het arbeidsmarktonderzoek over 2025 blijkt verder dat voor 48,4 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder arbeid of een eigen bedrijf de voornaamste inkomstenbron was. Voor 21,8 procent was de AOV de belangrijkste inkomstenbron, terwijl 17,1 procent geen eigen inkomstenbron had. Deze uitkomsten illustreren enerzijds het maatschappelijke belang van de AOV en anderzijds de beperkte omvang van de groep waarvan arbeidsinkomen de belangrijkste inkomensbron vormt.

De CBS-arbeidsmarktgegevens geven geen rechtstreeks inzicht in het aantal actieve AOV-premiebetalers, de totale verzekerde loonsom, de premieachterstanden of het inningspercentage. Het aantal werkenden is daarom niet gelijk aan het aantal personen dat volledig en tijdig bijdraagt aan de premieopbrengsten. Voor een beoordeling van de structurele premiegrondslag moeten de arbeidsmarktgegevens worden aangevuld met uitvoeringsgegevens van de SVB, de Inspectie der Belastingen en de Landsontvanger.

De SER heeft in een eerder advies benadrukt dat de houdbaarheid van de sociale fondsen niet uitsluitend kan worden bereikt met afzonderlijke financiële beheersmaatregelen.¹⁴ De Raad bepleitte een integrale aanpak, gericht op duurzame economische groei en verbreding van de fiscale basis, verbetering van de heffing en inning van verschuldigde premies en hervorming van het financieringsstelsel, zodat de AOV minder gevoelig wordt voor demografische ontwikkelingen. Volgens de SER moet het sociaalezekerheidsbeleid bovendien worden afgestemd op het economische, arbeidsmarkt- en

12 CBS, *Economische Ontwikkeling 2025: Een aanhoudende economie in tijden van onzekerheid*. Willemstad: CBS, 2026; CBCS, *Economic Bulletin June 2026* en persbericht PB2026-022 (24 juni 2026).

13 CBS, 'CBS publiceert op haar website de resultaten van het Arbeidskrachtonderzoek 2025' (29 juli 2026) en CBS, *The Labour Force of Curaçao 2025: The Supply Side of the Labour Market*; voor de ontwikkeling tussen 2022 en 2024: CBS, *Economische en Sociale Ontwikkelingen Curaçao 2023–2024*, pp. 6–7

14 SER, *Advies inzake de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering*, advies nr. 109/2022 (11 augustus 2022), in het bijzonder de samenvatting van de conclusies en aanbevelingen

migratiebeleid. Deze beleidslijn blijft relevant, mede omdat de economische groei in 2025 niet gepaard ging met een verdere groei van de werkzame bevolking.

2.5 Gecontroleerde financiële uitgangshouding van de AOV- en AWW-fondsen

De gecontroleerde SVB-jaarrekening over 2025 biedt het meest actuele ijkpunt voor de financiële positie vóór de verhoging van de AOV per 1 januari 2026. De AOV-premiebatens bedroegen in 2025 Cg 415,5 miljoen en de AWW-premiebatens Cg 27,7 miljoen. Daarnaast werd een Landsbijdrage van Cg 25,0 miljoen verantwoord. De AOV-uitkeringen bedroegen Cg 411,7 miljoen en de AWW-uitkeringen Cg 17,2 miljoen. De gezamenlijke AOV- en AWW-uitkeringen kwamen daarmee uit op Cg 428,9 miljoen.¹⁵ Rekenkundig lagen de gezamenlijke premiebatens van Cg 443,2 miljoen circa Cg 14,3 miljoen boven de pensioenuitkeringen. Dit bedrag betreft echter niet het uiteindelijke exploitatieresultaat, omdat ook de Landsbijdrage, administratiekosten, overige baten en lasten, financieringsresultaten en reservemutaties in de jaarrekening worden verwerkt.

Het gerapporteerde gezamenlijke overschot van de AOV- en AWW-fondsen over 2025 bedroeg Cg 46,7 miljoen. In dit resultaat was een vrijval van geblokkeerde pensioenrechten van Cg 22,6 miljoen opgenomen. De hoogte van het resultaat werd daarnaast mede beïnvloed door de Landsbijdrage van Cg 25,0 miljoen. De Raad benadrukt dat dit jaarresultaat op zichzelf geen structurele, jaarlijks beschikbare financieringsmarge aantoont. Daarvoor zijn een onderbouwde normalisatie en meerjarenramingen nodig. Daarbij moeten de structurele en eventuele incidentele bestanddelen van de vrijval, de bestendigheid van de Landsbijdrage en de ontwikkeling van de uitkeringen, uitvoeringskosten, overige baten en lasten en wettelijke reserves afzonderlijk worden beoordeeld. Kosten en reservemutaties die al in het gerapporteerde overschot zijn verwerkt, mogen daarbij niet opnieuw in mindering worden gebracht.

Het Schommelfonds Sociale Verzekeringen bedroeg ultimo 2025 circa Cg 91,7 miljoen. Dit fonds is niet uitsluitend bestemd voor de AOV en AWW, maar vormt een gezamenlijke buffer voor het AOV-fonds, AWW-fonds, ZV-fonds, OV-fonds, BVZ-fonds en AVBZ-fonds. Overschotten van deze fondsen worden aan het Schommelfonds toegevoegd en tekorten kunnen eruit worden aangevuld. De gerapporteerde omvang kan daarom niet volledig als afzonderlijke AOV-reserve worden beschouwd.¹⁶ De jaarrekening van de SVB vermeldt bovendien uitdrukkelijk dat de positieve positie van het Schommelfonds uitsluitend bestaat indien circa Cg 80,5 miljoen aan nog aan te zuiveren tekorten uit de periode vóór 10 oktober 2010 daadwerkelijk wordt aangezuiverd. Het boekhoudkundige saldo van het Schommelfonds kan daardoor niet zonder nadere aansluiting worden gelijkgesteld aan direct beschikbare liquide middelen of vrij inzetbare weerstandscapaciteit.

De SVB licht in haar jaarrekening 2025 toe dat zij de AOV/AWW-premiebatens in beginsel verantwoordt op basis van de premies die de Landsontvanger heeft geïnd en aan haar heeft afgedragen. Daarbij worden ook ontvangsten in de eerste maand na afloop van het boekjaar meegenomen, voor zover deze betrekking hebben op het afgesloten boekjaar of eerdere jaren. De heffing van deze premies berust bij de Inspectie der Belastingen; de inning vindt plaats bij de Landsontvanger. De SVB vermeldt bovendien dat zij niet beschikt over de administratie van de onderliggende individuele premievorderingen en verantwoordt de ontvangen premies van de Landsontvanger in principe op kasbasis als baten van het verslaggevingsjaar. Deze verantwoordingswijze en taakverdeling zijn toegelicht op pagina 43 en pagina 47 van de SVB-jaarrekening over 2025. De SER leidt hieruit af dat de jaarrekening op zichzelf onvoldoende basis biedt om de totale omvang van de AOV/AWW-premieheffing en de openstaande premieachterstanden vast te stellen of de mogelijke meeropbrengsten van betere naleving en inning te ramen. Daarvoor zijn aanvullende gegevens van de Inspectie der Belastingen en de Landsontvanger nodig.

De jaarrekening over 2025 bevat nog niet de financiële gevolgen van de verhoging van de AOV per 1 januari 2026. Zij moet daarom worden beschouwd als een gecontroleerde uitgangshouding en niet als bewijs dat de structurele meerkosten van de verhoging reeds zijn gedekt. De combinatie van het stijgende aantal gerechtigden, de hogere maandelijkse uitbetaling, de beperkte en beleidsafhankelijke financieringsmarge en de onzekerheid over de feitelijke beschikbaarheid van het Schommelfonds maakt

¹⁵ SVB, *Gecombineerde jaarrekening 2025*, pp. 22–24.

¹⁶ SVB, *Gecombineerde jaarrekening 2025*, pp. 43 en 63. Het gerapporteerde saldo van het Schommelfonds bedroeg exact Cg 91.692.640. De jaarrekening vermeldt daarbij het uitdrukkelijke voorbehoud van daadwerkelijke aanzuivering van circa Cg 80,5 miljoen uit de periode vóór 10 oktober 2010

een geconsolideerde actuariële en kasstroomanalyse noodzakelijk. Een boekhoudkundig positief vermogen is niet hetzelfde als voldoende liquide en structurele financieringsruimte.

3. Sociaaleconomische beoordeling AOV-verhoging

3.1 Inkomenseffect en toereikendheid van de AOV-verhoging

De SER beoordeelt de verhoging van het volledige AOV-pensioen naar Cg 1.000 positief vanuit inkomensbescherming. Voor een volledig gerechtigde bedraagt de structurele stijging Cg 138 per maand. Vooral voor personen of huishoudens zonder aanvullend pensioen kan dit bedrag het verschil maken bij de betaling van voeding, energie, vervoer, geneesmiddelen of andere noodzakelijke uitgaven. Ter illustratie geeft tabel 2 een overzicht van de jaarlijkse huishoudbestedingen naar leeftijd van het hoofd van het huishouden in 2016. Volgens het Budgetonderzoek 2016 besteedden huishoudens met een 65-plusser als hoofd gemiddeld 16,3% van hun jaarlijkse uitgaven aan voeding en niet-alcoholische dranken, 21,2% aan huisvesting (waaronder woonlasten, elektriciteit en water), 10,6% aan vervoer en 2,1% aan gezondheidszorg. Deze percentages zijn gebaseerd op een gemiddelde jaarlijkse besteding van Cg. 32.054 in 2016, wat neerkomt op gemiddeld Cg. 2.671 per maand.

Sindsdien zijn de prijzen binnen deze bestedingscategorieën aanzienlijk veranderd. Op basis van de prijsindexcijfers van het CBS zijn de prijzen van voeding tussen 2016 en 2026 met ruim 73% gestegen. Voor huisvesting bedroeg de stijging in dezelfde periode 23,4%, voor vervoer en communicatie 12,4% en voor gezondheidszorg 28,6%.¹⁷ Deze ontwikkelingen illustreren dat de bestedingsverhoudingen uit 2016 niet zonder meer representatief kunnen worden geacht voor de uitgavenstructuur van huishoudens van 65-plussers in 2026.

Tabel 2 Gemiddelde relatieve jaarlijkse bestedingen per categorie naar leeftijd van het hoofd van het huishouden

Bestedingscategorieën	15-29 jaar	30-49 jaar	50-64 jaar	65+ jaar
Voeding en niet-alcoholische dranken	9,3%	10,6%	11,5%	16,3%
Alcoholische dranken en tabak	1,1%	0,7%	1,0%	0,9%
Kleding en schoeisel	3,6%	3,3%	3,1%	2,9%
Huisvesting	25,2%	27,4%	24,4%	21,2%
Meubilair en huishoudelijke apparatuur	9,6%	9,8%	10,6%	12,7%
Gezondheid	1,2%	1,7%	1,7%	2,1%
Vervoer	17,4%	14,2%	13,3%	10,6%
Communicatie	6,4%	5,6%	7,0%	8,0%
Recreatie en cultuur	7,5%	10,1%	11,0%	9,9%
Onderwijs	0,5%	1,6%	0,9%	0,4%
Hotels en restaurants	2,2%	2,5%	2,2%	1,8%
Overig	16,1%	12,3%	13,2%	13,1%
Gemiddelde jaarlijkse totale besteding (NAf./Cg.)	42.004	59.574	47.697	32.054

* Betreft alleen lokale aankopen

Bron: Budget Expenditure Survey 2016, CBS Curaçao

De bestedingen van huishoudens met een 65-plusser als hoofd zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de bestedingen van alle 65-plussers. Volgens de Census 2023 bedroeg het gemiddelde persoonlijke bruto maandinkomen van personen van 65 jaar en ouder Cg 2.420. Voor 23.164 personen van 65 jaar en ouder was de AOV de belangrijkste inkomstenbron en voor 79 procent hiervan (18.300 personen) was de AOV de enige inkomstenbron. Dit betreft zelf gerapporteerde (niet-geverifieerde) data op individueel niveau en dus niet het aantal huishoudens. Bijna 27 procent van de 65-plussers woonde in 2023 alleen, ongeveer 42 procent in een tweepersoonshuishouden en bijna 16 procent in een

¹⁷ Eigen berekening op basis van CBS Curaçao, 'Annual Consumer Price Index Numbers by Expenditure Category since 2001', beschikbaar via CBS Curaçao, Inflation/Prices (<https://www.cbs.cw/inflationprices>).

driepersoonshuishouden. Deze gegevens benadrukken dat toereikendheid op huishoudniveau en met onderscheid tussen persoonlijke en huishoudinkomens moet worden onderzocht.^{18,19}

Het ontbreken van geactualiseerde gegevens over enerzijds de individuele bestedingen van 65-plussers en anderzijds de gemiddelde huishoudinkomens van deze groep maakt het voor de SER moeilijk om op huishoud- of individueel niveau een onderbouwd oordeel te geven over de toereikendheid van de verhoging. Wel kan worden vastgesteld dat de verhoging de nominale kloof tussen de AOV-uitkering en de armoedegrens verkleint, maar hieruit kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de verhoogde AOV-uitkering toereikend is om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien.

De maatregel vormt geen volledige oplossing voor armoede onder ouderen. De AOV blijft een basispensioen en ligt, afzonderlijk bezien, onder de armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden. Voor gerechtigden met een onvolledige opbouw kan de afstand groter zijn: de gemiddelde uitkering per AOV-gerechtigde bedroeg in 2025 Cg 7.386 op jaarbasis, of Cg 615,50 per maand, bij gemiddeld 55.737 gerechtigden gedurende het boekjaar. Dit cijfer omvat ook in het buitenland wonende gerechtigden en kan daarom niet rechtstreeks worden gelijkgesteld aan het inkomen van een Curaçaos AOV-huishouden. Het feit dat een deel van de 65-plussers werkt (tabel 3), bewijst op zichzelf evenmin dat de AOV ontoereikend is; arbeid kan voortkomen uit financiële noodzaak, maar ook uit voorkeur, ondernemerschap, sociale participatie of andere motieven. Nader onderzoek naar de redenen voor arbeidsparticipatie is vereist.²⁰

Tabel 3 Beroepsbevolking van Curaçao 2016-2025, 65 jaar en ouder

Indicator	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2024	2025
Bevolking	24.408	24.950	24.628	25.436	28.190	30.786	37.691	41.245
Werkzame bevolking	2.386	2.400	1.587	2.162	1.935	3.100	3.927	4.205
Werkloze bevolking	179	125	113	259	351	382	517	160
Economisch niet-actieve bevolking	21.843	22.425	22.325	22.989	25.903	27.194	33.247	36.880
Beroepsbevolking	2.565	2.525	1.700	2.421	2.286	3.482	4.444	4.365

In % van de totale bevolking van 65 jaar en ouder

Bruto participatiegraad (%)	10,5	10,1	6,9	9,5	8,1	11,3	11,8	10,6
Netto participatiegraad (%)	9,8	9,6	6,4	8,5	6,9	10,1	10,4	10,2
Werkloosheidspercentage (%)	7,0	5,0	6,6	10,7	15,4	11,0	11,6	3,7

Bron: CBS Curaçao (2026), The Labour Force of Curaçao 2025: The Supply Side of the Labour Market, tabel 9, p. 21.

Noot: Door afronding kunnen totalen kleine afwijkingen vertonen. De bevolkingsaantallen in deze Labour Force Survey zijn steekproefschattingen en niet rechtstreeks vergelijkbaar met de geregistreerde bevolkingsstand per 1 januari.

De juiste eenheid om de toereikendheid van inkomens te analyseren is het netto huishoudinkomen. Om de gevoeligheid voor huishoudsamenstelling transparant te maken, bevat tabel 4 drie rekenkundige scenario's. Zij veronderstellen uitsluitend de vermelde AOV-componenten en dus geen andere inkomsten. De scenario's zijn geen schattingen van het aantal betrokken huishoudens, maar laten zien hoe sterk de conclusie over toereikendheid verandert wanneer dezelfde wettelijke bedragen in een andere huishoudcontext worden geplaatst.

18 CBS Curaçao (2025). *Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao*.

19 Eigen berekening op basis van CBS Curaçao, 'Household by size, sex and age of the householdmembers', beschikbaar via CBS Curaçao, Household Characteristics (<https://senso.cbs.cw/household-characteristics>; Census 2023).

20 Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao (2026). *Jaarverslag 2025*.

Tabel 4 Gevoeligheidsanalyse naar huishoudsamenstelling

Rekenscenario zonder andere inkomsten	AOV/AWW-componenten (Cg)	CBS-grens 2026 (Cg)	Dekkingsratio	Kloof (Cg)
Eén volwassene met één volledige AOV	1.000	1.578	63,4%	578
Twee volwassenen met één volledige AOV	1.000	2.442	41,0%	1.442
Twee volwassenen met twee volledige AOV's	2.000	2.442	81,9%	442

Bron: ontwerpplandsverordening en CBS; berekeningen SER. De scenario's abstraheren bewust van overige inkomsten, belastingen, individuele kortingen en niet-geldelijke voorzieningen. In aanvulling daarop is in deze tabel geen rekening gehouden met de DWI-toeslag.

Ook deze gevoeligheidsanalyse geeft geen volledige armoederaming. Zij laat wel zien waarom het wettelijke bedrag en de huishoudgrenzen niet één op één mogen worden vergeleken. Eén volledige AOV dekt in een tweepersoonshuishouden 41,0 procent van de huishoudgrens; twee volledige AOV's dekken 81,9 procent. Gedeeltelijke AOV-rechten zouden de ratio verder verlagen, maar het voorgelegde adviesverzoek bevat geen verdeling van gerechtigden naar volledig en gedeeltelijk recht waarmee dit effect voor de populatie kan worden gekwantificeerd. Juist dat ontbrekende gegeven verhindert een empirisch sluitende uitspraak over de feitelijke adequaatheid.

Bij de interpretatie van de armoedegrens is bovendien precisie nodig. De oorspronkelijke CBS-methodiek normeerde voeding, wonen, elektriciteit en water en hoogde deze posten op voor overige noodzakelijke uitgaven. In die overige categorie spelen onder meer openbaar vervoer, ziektekostenverzekering en studiekosten een belangrijke rol; vervolgens wordt de grens jaarlijks met het algemene consumentenprijsindexcijfer aangepast.²¹ De grens bevat dus reeds een gemiddelde component voor gezondheid gerelateerde uitgaven. Het zou methodologisch onjuist zijn om alle zorguitgaven daar zonder correctie nogmaals bovenop te tellen. Voor de materiële beoordeling zijn vooral de onvermijdbare, niet-vergoede eigen betalingen relevant die niet of onvoldoende in de genormeerde korf zijn opgenomen, alsmede zorg die wegens kosten wordt uitgesteld of geheel achterwege blijft.

Dit sluit aan bij het begrip financiële bescherming van de Wereldgezondheidsorganisatie, de WHO. Daarin staat niet de verzekeringstitel centraal, maar de vraag of rechtstreekse zorgbetalingen het huishouden verhinderen andere basisbehoeften te bekostigen. De in 2025 herziene mondiale indicator voor financiële hardheid in de zorg merkt eigen betalingen van meer dan 40 procent van het discretionaire huishoudbudget aan als financiële hardheid en verlangt uitsplitsing naar onder meer inkomenspositie en leeftijdsopbouw van het huishouden. Voor Curaçao bevat het adviesdossier geen op AOV-huishoudens toegespitste schatting van deze indicator. Dat is geen bewijs dat het probleem ontbreekt, maar een meetlacune. De brede aanwijzingen over zorgbehoefte, capaciteit en niet-vergoede kosten worden in paragraaf 3.6 behandeld; de aanvullende conclusie hier is beperkt tot de meetregel dat nominale uitkeringsbedragen pas als materieel toereikend kunnen worden gekwalificeerd nadat hun netto beschermingswerking op huishoudniveau is vastgesteld.²²

Ook het internationale sociale zekerheidskader ondersteunt een dergelijke toets, zonder een bepaald bedrag voor Curaçao voor te schrijven. ILO-Aanbeveling nr. 202 verbindt basisinkomenszekerheid voor ouderen en overlevenden met toegang tot essentiële gezondheidszorg, adequaatheid en voorspelbaarheid van prestaties en periodieke monitoring aan de hand van nationaal vastgestelde maatstaven.²³ Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten verlangt in General Comment nr. 19 dat adequaatheidscriteria regelmatig worden getoetst aan het vermogen van gerechtigden om de

²¹Central Bureau of Statistics Curaçao, Berekening van de armoedegrens voor Curaçao (CBS 2008) 2-4; https://www.cbs.cw/_flysystem/media/101708-berekening-van-de-armoedegrens-van-curacao.pdf.

²²World Health Organization, 'Financial Protection'; <https://www.who.int/health-topics/financial-protection>; World Health Organization, 'Financial Hardship due to Out-of-Pocket Health Spending and its Components (SDG 3.8.2, 2025 Definition)' <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/financial-protection>.

²³International Labour Organization, Social Protection Floors Recommendation 2012 (No 202), adopted 14 June 2012, paras 3(c), 4-5, 9(2), 19 and 21-23; https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

noodzakelijke goederen en diensten te bekostigen.²⁴ Deze bronnen functioneren hier als gezaghebbende beoordelingskaders; zij maken de CBS-armoedegrens niet automatisch tot een individueel afdwingbaar AOV-bedrag. Wel benadrukken zij dat een wettelijke kwalificatie als basisvoorziening moet berusten op een herhaalbare, transparante en huishoudgerichte adequaatheidstoets.

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) heeft in scenario 2B de macro-economische gevolgen doorgerekend van een verhoging van de AOV-uitkering van Cg 862 naar Cg 1.000 voor circa 35.000 gerechtigden op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Volgens dit scenario bedraagt de tijdelijke positieve impuls op de reële bbp-groei 0,5 procentpunt in 2026 en 0,1 procentpunt in 2028; in 2029 keert het bbp terug naar het niveau van het basisscenario. De impuls loopt hoofdzakelijk via particuliere consumptie en neemt in de tijd af. Het geraamde inflatie-effect is verwaarloosbaar en de werkloosheid ligt tot en met 2029 ongeveer 0,1 procentpunt lager dan in het basisscenario. Voor de berekening is verondersteld dat de bestedingsimpuls van alle betrokken gerechtigden in Curaçao plaatsvindt. Voor zover gerechtigden op Sint Maarten of de BES-eilanden wonen en daar besteden, is het effect op de Curaçaose economie geringer. De uitkomst moet daarom als scenario en niet als gerealiseerd causaal effect worden gelezen.²⁵

De verhoging van de AOV-uitkering van Cg. 862 naar Cg. 1.000 per maand leidt voor gerechtigden met een volledig opgebouwd recht op het AOV tot een structurele nominale inkomensverbetering van Cg. 138 per maand, oftewel Cg. 1.656 per jaar en circa 16,0 procent van de oorspronkelijke AOV-uitkering. Aangezien de CBCS voor dit scenario slechts een verwaarloosbaar inflatoir effect voorziet, vertaalt deze verhoging zich in belangrijke mate in een reële verbetering van het beschikbare AOV-inkomen. Het relatieve effect op het totale huishoudinkomen verschilt evenwel naar gelang de aanwezigheid van aanvullende inkomsten en zal naar verwachting het grootst zijn voor personen die in sterke mate van de AOV afhankelijk zijn. De macro-economische doorwerking is daarentegen hoofdzakelijk tijdelijk: de hogere beschikbare inkomens stimuleren aanvankelijk de particuliere consumptie en daarmee de economische groei, waarna dit groei-effect geleidelijk uitdooft. Dit doet niet af aan het structurele inkomenseffect voor de individuele AOV-gerechtigde zolang de hogere uitkering gehandhaafd blijft.

De SER interpreteert de autonome verhoging van de AOV-uitkering naar Cg 1.000 vooral als een beleidsmatige beslissing van de regering; een empirische koppeling aan een vastgesteld sociaal minimum of aan een analyse van de noodzakelijke kosten van ouderen ontbreekt. Zolang gekoppelde huishoudgegevens ontbreken, dient in de memorie van toelichting onderscheid te worden gemaakt tussen een nominale inkomensverbetering en bewezen toereikendheid. De SER adviseert daarom het bedrag nu als urgente inkomensverbetering te formaliseren, maar daarnaast binnen twaalf maanden een afzonderlijke adequaatheidsstudie uit te voeren.

Die studie moet ten minste onderscheid maken tussen volledige en onvolledige AOV-opbouw, alleenstaande en samenwonende ouderen, huishoudens met en zonder aanvullend pensioen, mannen en vrouwen en ouderen met hoge woon- of zorglasten. Op basis daarvan kan worden bepaald of gerichte aanvullende ondersteuning doelmatiger is dan een uitsluitend uniforme verhoging. Een uniforme verhoging heeft als voordeel dat zij eenvoudig, voorspelbaar en niet-stigmatiserend is; gerichte ondersteuning kan echter schaarse middelen sterker richten op huishoudens met de grootste inkomenskloof.

De SER beveelt de regering daarom aan om uiterlijk bij de begroting 2027, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van CBS en SVB en met een wettelijk geborgde, privacybeschermende gegevenskoppeling, een nulmeting en microsimulatie te publiceren. Deze analyse dient per volledige en gedeeltelijke AOV en per huishoudtype het netto huishoudinkomen, de aanwezigheid van andere inkomsten, de positie ten opzichte van 75, 100 en 125 procent van de actuele CBS-armoedegrens en de gemiddelde en mediane armoedekloof te tonen. In aansluiting op paragraaf 3.6 moeten daarnaast niet-vergoede eigen zorgbetalingen en wegens kosten onvervulde zorgbehoefte afzonderlijk worden gemeten, zonder kosten die reeds in de CBS-korf zijn verwerkt dubbel te tellen. De resultaten dienen jaarlijks in het monitoringskader van paragraaf 6.3 te worden geactualiseerd en moeten bij een structureel tekort leiden tot een expliciete keuze tussen gerichte inkomensaanvulling, versterking van voorzieningen of een

24 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No 19: The Right to Social Security (art 9), UN Doc E/C.12/GC/19 (4 February 2008) para 22.

25 CBCS. *Advies inzake problematiek verhoging van de AOV- uitkering*. Willemstad: CBCS, 2025

combinatie daarvan, met afzonderlijke financiële dekking overeenkomstig hoofdstuk 4. Alleen langs deze weg kan de regering controleerbaar vaststellen of het wettelijke beschermingsdoel in de praktijk wordt bereikt.

3.2 Verdelingseffecten

De baten van de verhoging zijn niet gelijk verdeeld. Gerechtigden met een volledig AOV-pensioen ontvangen de volledige nominale stijging; personen met een gekorte of onvolledige opbouw kunnen een lager absoluut voordeel hebben, afhankelijk van de wettelijke berekeningswijze. Huishoudens met een aanvullend pensioen ervaren de verhoging anders dan huishoudens die uitsluitend van de AOV afhankelijk zijn. Ook de verhouding tussen ingezetenen en niet-ingezetenen, tussen alleenstaanden en paren en tussen huidige en toekomstige generaties is relevant.

De leeftijds- en inkomensstructuur wijst erop dat vrouwen relatief vaak een langere periode in pensioen doorbrengen en vaker een onvolledige arbeids- of pensioenopbouw kunnen hebben. Vrouwen vormen de meerderheid van de oudere bevolking: in 2026 bestond 58,6% van alle inwoners van 65 jaar en ouder uit vrouwen, tegenover 41,4% mannen. Dit verschil tussen mannen en vrouwen komt overeen met de over het algemeen hogere levensverwachting van vrouwen (72,8 voor mannen, tegenover 77,4 voor vrouwen).²⁶ Daarentegen was het gemiddelde inkomen van vrouwelijke 65-plussers in 2023 lager dan die van mannelijke 65-plussers (Cg. 1.989 voor vrouwen, tegenover Cg. 3.033 voor mannen).²⁷

Een genderspecifieke analyse ontbreekt echter in het dossier. Evenmin is, zoals eerder impliciet opgemerkt, gekwantificeerd welk deel van de extra uitgaven terecht komt bij huishoudens onder, rond of ruim boven de armoedegrens. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de maatregel vooral armoede reduceert of in belangrijke mate een algemene inkomensverbetering is.

De SER acht een universele basisvoorziening verenigbaar met gerichte aanvullende instrumenten. De AOV kan als algemene eerste pijler voor alle gerechtigden blijven functioneren, terwijl bijzondere inkomensondersteuning, zorg- of woonregelingen worden gericht op ouderen met onvoldoende totaal inkomen. Daarvoor is wel een betrouwbare gegevensinfrastructuur nodig waarin SVB-, belasting-, bevolkings- en inkomensgegevens rechtmatig en veilig kunnen worden gekoppeld.

3.3 Onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen

3.3.1 Aanpassing van de AOV-uitkering Cg 862 naar Cg1000

Artikel 1, onderdeel B, van het onderhavige wetsontwerp maakt bij de aanpassing van het AOV-pensioen onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen van Curaçao. De verhoging van het volledige AOV-pensioen van Cg 862 naar Cg 1.000 komt in beginsel toe aan ingezetenen van Curaçao. Daarnaast wordt rekening gehouden met een specifieke categorie niet-ingezetenen die, gelet op de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van 1 maart 2021²⁸, voor de toepassing van de regeling een bijzondere rechtspositie inneemt.²⁹ Het Hof heeft een specifieke categorie niet-ingezetenen onderscheiden die onder het voormalige land de Nederlandse Antillen een ouderdomspensioen ontving dan wel daar verzekerd was voor een ouderdomspensioen, onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 in de Nederlandse Antillen woonachtig was en daar vervolgens woonachtig is gebleven.³⁰ Kenmerkend voor deze categorie is dat de betrokkenen niet door een eigen migratiebeslissing buiten het land waartoe Curaçao behoorde zijn komen te wonen. Hun rechtspositie is gewijzigd als gevolg van de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010. Hun sociale, historische en verzekeringsrechtelijke verbondenheid met het voormalige Nederlands-Antilliaanse stelsel is daardoor van andere aard dan die van overige niet-

26 Bron: <https://www.cbs.cw/the-65-population-of-curaçao>.

27 Bron: CBS Curaçao, Inkomens en Inkomensverdeling in Curaçao (Willemstad, mei 2025).

28 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van 1 maart 2021 (CUR2019H00046; ECLI:NL:OGHACMB:2021:55).

29 Artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onderdeel B.

30 Gemeenschappelijk Hof van Justitie d.d. 1 maart 2021, zaaknummer CUR2019H00046.

ingezetenen.³¹ Het Hof heeft deze bijzondere positie bepalend geacht voor de beoordeling van het onderscheid naar woonplaats.

De overige niet-ingezetenen komen volgens de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, van de ontwerplandsverordening niet in aanmerking voor de verhoging van het volledige AOV-pensioen van Cg 862 naar Cg 1.000.

De Raad acht het daarom juridisch aangewezen dat bij de toepassing van de verhoging onderscheid wordt gemaakt tussen (i) ingezetenen van Curaçao, (ii) de bijzondere categorie niet-ingezetenen die voldoet aan de door het Gemeenschappelijk Hof geformuleerde criteria en (iii) de overige niet-ingezetenen. Een eenvoudige scheidslijn tussen ingezetenen van Curaçao enerzijds en alle niet-ingezetenen anderzijds zou onvoldoende recht doen aan de bijzondere historische en staatkundige positie van de bijzondere categorie niet-ingezetenen met een verzekeringsrechtelijke verbondenheid met het voormalige Nederlands-Antilliaans AOV-stelsel.

Voor de juridische beoordeling moeten drie categorieën zuiver van elkaar worden onderscheiden: ingezetenen van Curaçao, de bijzondere categorie niet-ingezetenen die voor de relevante bepalingen overeenkomstig de Hofuitspraak met ingezetenen wordt gelijkgesteld, en de overige niet-ingezetenen. De tweede categorie blijft juridisch een groep niet-ingezetenen en behoort daarom niet terminologisch onder 'ingezetenen' te worden gebracht. Voor het onderscheid ten opzichte van de overige niet-ingezetenen is de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waaronder Carson e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk, relevant. Deze rechtspraak laat ruimte voor differentiatie naar woonplaats in socialezekerheidsstelsels, maar die ruimte is context gebonden en ontslaat de wetgever niet van een concrete toetsing van doel, vergelijkbaarheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit.^{32,33}

Uit Carson e.a. volgt dat woonplaats in beginsel een objectief aanknopingspunt voor differentiatie bij pensioenaanpassingen kan vormen, mits het verschil in behandeling een legitiem doel dient en objectief, redelijk en proportioneel is. De betaling van premies gedurende het werkzame leven brengt niet zonder meer mee dat iedere latere aanpassing voor ingezetenen en niet-ingezetenen identiek moet zijn. Omgekeerd bewijst het enkele verschil in actuele woonplaats evenmin dat de betrokken groepen voor de desbetreffende verhoging niet vergelijkbaar zijn. De bijzondere ontstaansgeschiedenis en verzekeringsrechtelijke verbondenheid van de betrokken groep moeten daarom afzonderlijk worden meegewogen.³⁴

De memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp verwijst ter rechtvaardiging van het onderscheid onder meer naar het solidariteitsbeginsel, de economische bijdrage van ingezetenen, de lokale economische kringloop en de financiële houdbaarheid van het AOV-stelsel. Deze omstandigheden kunnen relevante factoren zijn, maar vormen zonder feitelijke onderbouwing nog geen afdoende rechtvaardiging. De regering moet inzichtelijk maken welk concreet doel met de uitsluiting van de overige niet-ingezetenen wordt nagestreefd, hoe groot het financiële effect is, in hoeverre de groepen feitelijk vergelijkbaar zijn en of minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn.³⁵

De Raad kan op basis van het voorliggende dossier nog niet definitief vaststellen dat de aangevoerde rechtvaardigingsgronden voldoende zijn voor de uitsluiting van alle overige niet-ingezetenen van de verhoging. De beoordelingsruimte van de wetgever wordt begrensd door het gelijkheidsbeginsel, artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 1 van het Eerste Protocol, artikel 26 IVBPR en de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van 1 maart 2021. Ten aanzien van de bijzondere categorie die door de staatkundige hervorming buiten Curaçao is komen te wonen zonder van woonland te veranderen, acht de raad het verdedigbaar dat zij overeenkomstig de Hofuitspraak voor de relevante AOV-aanspraken gelijk

31 Gemeenschappelijk Hof van Justitie d.d. 1 maart 2021, zaaknummer CUR2019H00046.

32 Carson and Others v. The United Kingdom, Application no. 42184/05, bekrachtigd bij Judgment 16.3.2010 [GC] van de Grand Chamber.

33 Carson and Others v. The United Kingdom, Application no. 42184/05, bekrachtigd bij Judgment 16.3.2010 [GC] van de Grand Chamber.

34 Carson and Others v. The United Kingdom, Application no. 42184/05, bekrachtigd bij Judgment 16.3.2010 [GC] van de Grand Chamber.

35 Algemeen deel van de memorie van toelichting.

worden behandeld. Voor de overige niet-ingezetenen is een zelfstandige, op actuele gegevens gebaseerde rechtvaardigings- en proportionaliteitstoets vereist.³⁶

Ten aanzien van de overige niet-ingezetenen bestaan, mede gelet op Carson e.a., juridische aanknopingspunten voor een onderscheid naar woonplaats. Dat zij hun AOV-basispensioen behouden en dat het onderscheid uitsluitend de verhoging betreft, zijn relevante maar niet beslissende factoren. De concrete afbakening moet zelfstandig worden getoetst aan het gelijkheidsbeginsel, artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 1 van het Eerste Protocol en artikel 26 IVBPR. De juridische houdbaarheid hangt af van de precieze doelgroep, het nagestreefde doel, de feitelijke onderbouwing, de ernst van het nadeel en de beschikbaarheid van minder bezwarende alternatieven.

De Raad adviseert de regering het onderscheid tussen de drie categorieën in de landsverordening zelf nauwkeurig af te bakenen en in de memorie van toelichting te onderbouwen aan de hand van het legitieme doel, de objectieve en redelijke rechtvaardiging, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit. De vier cumulatieve criteria voor de bijzondere categorie zijn door het Gemeenschappelijk Hof geformuleerd, niet door het EHRM. Deze criteria en de daarbij behorende bewijsregels moeten voldoende duidelijk en uitvoerbaar in de wettelijke regeling worden opgenomen, zodat voor de SVB en de betrokken gerechtigden ondubbelzinnig vaststaat wie voor het verhoogde bedrag in aanmerking komt.

De SER concludeert dat differentiatie naar woonplaats in beginsel juridisch verdedigbaar kan zijn, maar dat de houdbaarheid van de voorgestelde afbakening voor de overige niet-ingezetenen op basis van het huidige dossier nog niet definitief vaststaat. De bijzondere positie van de voormalige Nederlands-Antilliaanse groep moet overeenkomstig de Hofuitspraak worden geëerbiedigd.

3.3.2 Onderscheid bij de eenmalige uitkering

Naast de structurele verhoging van het AOV-pensioen van Cg 862 naar Cg 1.000 acht de Raad het van belang afzonderlijk aandacht te besteden aan de eenmalige uitkering. Anders dan de structurele verhoging met Cg 138, waarvoor met het onderhavige ontwerp een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, maakt de reeds uitgekeerde eenmalige uitkering geen onderdeel uit van het ontwerp. Uit de brief van Ministerie van Financiën d.d. 18 december 2025 blijkt dat een gezamenlijke machtiging van de ministers van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn en van Financiën als vereiste is gesteld voor de uitbetaling van bedragen van de eenmalige uitkering door de SVB. De eenmalige uitkering wordt derhalve met het voorliggende ontwerp niet alsnog wettelijk verankerd.

De SER acht het vanuit het oogpunt van legaliteit, rechtszekerheid en transparantie aangewezen dat de regering afzonderlijk inzichtelijk maakt op welke juridische en beleidsmatige grondslag de eenmalige uitkering is toegekend en door de SVB is uitbetaald. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de bevoegdheid of machtiging van de SVB om tot uitbetaling over te gaan en anderzijds de juridische grondslag voor de financiële tegemoetkoming zelf, met inbegrip van de voorwaarden waaronder daarop aanspraak bestond.

Dit is mede van belang omdat ook bij de eenmalige uitkering onderscheid is gemaakt binnen de totale groep AOV-gerechtigden. Uit de doorrekening van de CBCS37 blijkt dat scenario's zijn onderzocht waarbij de eenmalige uitkering aan alle circa 55.000 AOV-gerechtigden zou worden uitgekeerd en scenario's waarbij de uitkering werd beperkt tot circa 35.000 AOV-gerechtigden woonachtig op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. De keuze voor de beperktere doelgroep heeft derhalve niet alleen financiële gevolgen, maar raakt tevens aan de rechtvaardiging van het onderscheid tussen degenen die de tegemoetkoming wel en niet ontvangen.

Voor zover de eenmalige uitkering is bedoeld als compensatie voor koopkrachtverlies als gevolg van de Curaçaose prijs- en inflatieontwikkeling, kan de territoriale verbondenheid van de gerechtigde (woonplaatsvereiste) een relevante factor vormen. Dit betekent evenwel niet dat zonder nadere motivering kan worden aangenomen dat niet-ingezetenen geen inflatie of koopkrachtverlies hebben ondervonden. Bepalend is veeleer of de gekozen afbakening in voldoende verband staat met het specifieke doel van de

³⁶ Algemeen deel van de memorie van toelichting.

³⁷ Addendum op Adviesverzoek inzake problematiek verhoging van de AOV-uitkering versie: 16 december 2025.

tegemoetkoming. In het licht van de hiervoor besproken jurisprudentie van Carson e.a. dient het gemaakte onderscheid een legitiem doel te dienen en objectief, redelijk en proportioneel te zijn.

Bij deze proportionaliteitsbeoordeling kunnen ook de financiële consequenties van een ruimere doelgroep worden betrokken. De CBCS-doorrekening laat zien dat uitbetaling aan alle circa 55.000 AOV-gerechtigden een groter beslag legt op het Schommelfonds en de overheidsfinanciën dan uitbetaling aan de beperktere groep. Een hogere eenmalige uitkering geeft weliswaar een iets sterkere tijdelijke impuls aan de reële bbp-groei, maar verhoogt tegelijkertijd de druk op het Schommelfonds en het begrotingssaldo.

De SER adviseert de regering vóór vaststelling van de reparatielandsverordening in een afzonderlijke schriftelijke beleidsmatige, budgettaire en juridische verantwoording ten minste inzichtelijk te maken: (i) de materiële grondslag voor de aanspraak; (ii) de bevoegdheid en begrotingsgrondslag voor de betaling door de SVB; (iii) het concrete beleids- en compensatiedoel; (iv) de objectieve criteria voor de begunstigenkring en de rechtvaardiging van verschillen tussen AOV-gerechtigden; en (v) de financiële gevolgen voor het Schommelfonds en de Landsbegroting. Indien daaruit blijkt dat geen toereikende grondslag bestond, is schriftelijke verantwoording alleen niet voldoende en moet in de reparatiewet een uitdrukkelijke wettelijke voorziening worden opgenomen.

De juridische afwikkeling van de eenmalige betaling is een voorwaarde voor de afronding van het urgente reparatietraject. Voor zowel de structurele verhoging als de eenmalige betaling moet kenbaar zijn op welke rechts- en begrotingsgrondslag zij berusten, welk doel ermee wordt nagestreefd en op welke objectieve en proportionele gronden de kring van gerechtigden is bepaald.

3.4 Terugwerkende kracht

De terugwerkende kracht vereist een meer gedifferentieerde beoordeling. De wet moet duidelijk regelen welke gevolgen zij heeft voor bestaande beschikkingen, geblokkeerde uitkeringen, overleden gerechtigden, lopende bezwaar- en beroepszaken en eventuele onder- of overbetalingen.

De terugwerkende kracht van de AOV-verhoging werkt begunstigend voor uitkeringsgerechtigden. Eventuele gevolgen voor aanvullende pensioenregelingen zijn echter niet uniform en kunnen niet zonder onderzoek als rechtstreeks of vaststaand worden gepresenteerd. Zij hangen onder meer af van de vraag of een pensioenreglement de franchise dynamisch koppelt aan het wettelijke AOV-bedrag, van de toepasselijke collectieve afspraken en van de bescherming van reeds opgebouwde rechten. Mogelijke effecten zijn een wijziging van toekomstige pensioenopbouw, premie- of werkgeverslasten en uitvoeringskosten voor correcties; een korting op reeds opgebouwde pensioenrechten mag niet zonder specifieke juridische en actuariële grondslag worden verondersteld. De SER adviseert daarom vóór vaststelling een door APC en de relevante private pensioenuitvoerders ondertekende inventarisatie uit te voeren. Een aanvullende AOV-toeslag die de franchise niet beïnvloedt, kan uitsluitend na vergelijking van de juridische, fiscale, actuariële en budgettaire gevolgen als alternatief worden overwogen.

De Raad adviseert in de urgente reparatielandsverordening verder een nader gespecificeerde overgangsbepaling op te nemen. Daarin moet worden bepaald dat de sinds 1 januari 2026 op basis van Cg 1.000 genomen begunstigende besluiten en verrichte betalingen hun rechtsgevolg behouden; dat niet wordt teruggevorderd uitsluitend wegens het ontbreken van tijdige formele normvaststelling; dat onderbetalingen ambtshalve worden herberekend en zo nodig nabetaald; en dat onherroepelijke rechterlijke uitspraken worden gerespecteerd. Voor overleden gerechtigden moet worden bepaald onder welke voorwaarden reeds ontstane vermogensrechtelijke aanspraken op rechtsopvolgers overgaan.

3.5 Effecten op premiedruk, arbeid en binnenlandse bestedingen

De verhoging van de AOV-uitkering verhoogt niet automatisch de wettelijke premiedruk, maar vergroot wel de structurele financieringslast van het AOV-fonds. Op korte termijn leidt de inkomensoverdracht aan AOV-gerechtigden naar verwachting tot hogere particuliere consumptie en een beperkte positieve impuls voor economische activiteit en werkgelegenheid. Dit effect wordt beperkt doordat een deel van de extra bestedingen wegvloeit naar importen en neemt volgens de CBCS-doorrekening geleidelijk af. De uiteindelijke macro-economische uitkomst is in hoge mate afhankelijk van de financieringswijze. De positieve bestedingsimpuls van de verhoging kan aldus gedeeltelijk of geheel worden geneutraliseerd.

door de maatregelen waarmee zij wordt gedekt. Financiering door hogere premies verhoogt de arbeidskosten en kan formele werkgelegenheid en nettolonen beïnvloeden; hogere algemene consumptiebelastingen zijn relatief zwaar voor lage inkomens; een toeristenheffing kan de prijspositie van de bestemming beïnvloeden; en hogere Landsbijdragen beperken de begrotingsruimte voor andere publieke doelen.

Het dossier bevat geen geïntegreerde analyse van deze afriilen. De SER adviseert daarom geen afzonderlijke financieringsmaatregel bij voorbaat uit te sluiten, maar verlangt dat iedere maatregel wordt getoetst op opbrengst, stabiliteit, verdeling, uitvoeringskosten en economische gedragseffecten. De voorkeur gaat uit naar een evenwichtige combinatie van bredere formaliteit en compliance, algemene middelen en doelmatige fondsvorming, in plaats van een sterke afhankelijkheid van één premie- of belastingbron.

In deze context kan het concept 'Silver Economy' voor Curaçao een relevante afzonderlijke onderzoeksagenda vormen, omdat vergrijzing naast collectieve lasten ook kansen kan bieden voor innovatie, ondernemerschap, werkgelegenheid en toegankelijke producten en diensten voor ouderen. Het voorliggende wetgevingsdossier bevat echter geen lokale markt-, investerings-, arbeidsmarkt- of verdelingsanalyse waarmee concrete economische effecten of beleidskeuzes kunnen worden onderbouwd. De SER verbindt aan het concept 'Silver Economy' daarom in dit advies geen definitief standpunt of concrete aanbeveling. Wel kan in een afzonderlijk traject worden onderzocht welke behoeften en bestedingspatronen ouderen hebben, welke sectoren daarop kunnen inspelen, welke toegankelijkheids- en betaalbaarheidsvoorwaarden gelden en hoe economische kansen zich verhouden tot brede welvaart.^{38,39,40}

3.6 Afzonderlijke onderzoeksagenda: gezond ouder worden en langdurige zorg

De samenhang tussen inkomensbescherming, gezondheid en langdurige zorg is beleidsmatig relevant, maar gezondheid, functionele beperkingen, zorgcapaciteit, zorgpersoneel en mantelzorg vallen buiten het directe regelingsobject van de onderhavige ontwerplandsverordening. Deze paragraaf bevat daarom uitsluitend een afgebakende signalering voor een afzonderlijk onderzoeks- en beleidstraject en maakt geen deel uit van het SER-oordeel over de AOV- en AWW-wijzigingen. Artikel 23 en artikel 25, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao bieden hiervoor een algemeen constitutioneel kader, zonder een concreet uitkeringsniveau of zorgmodel voor te schrijven.

De beschikbare Curaçaose gegevens bevestigen de snelle vergrijzing en wijzen op een toenemende behoefte aan ondersteuning, maar laten geen betrouwbare kwantificering toe van de huidige en toekomstige zorgvraag, capaciteit, wachttijden, zorgzwaarte, eigen betalingen en mantelzorgbelasting. De door de Raad voor Ouderenbeleid aangeleverde sectorinformatie is waardevol als inventarisatie, maar is geen representatieve populatieschatting.⁴¹ Ook regionale cijfers van de WHO, de Pan-American Health Organization (PAHO) en de Inter-American Development Bank (IDB) zijn uitsluitend richtinggevend en mogen niet zonder lokale validatie op Curaçao worden toegepast.⁴² Uit het materiaal kan evenmin causaal worden afgeleid dat de AOV-verhoging zorgknelpunten oplost of veroorzaakt.

38 European Commission, Silver Economy – Research and innovation, onderdeel 'What is the Silver Economy', URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/silver-economy_en. Geraadpleegd op 26 augustus 2026.

39 Ibidem

40 European Commission, Silver Economy – Research and innovation, onderdeel 'Importance of the Silver Economy', URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/silver-economy_en. Geraadpleegd op 26 augustus 2026.

41 CBS Curaçao, 'The 65+ Population of Curaçao' (17 juli 2026); Raad voor Ouderenbeleid Curaçao, 'Bira Grandi na Kòrsou' (gegevensset ten behoeve van de stakeholdersconsultatie van de SER, 10 augustus 2026), in het bijzonder slides 36–51. De door de Raad voor Ouderenbeleid gerapporteerde percentages zijn beschrijvende uitkomsten van de aangeleverde sectorinventarisatie en geen door de SER gewogen populatieschattingen.

42 Pan American Health Organization, Policy on Long-Term Care 2025–2034 (CD61/8, 1 augustus 2024); Pan American Health Organization en International Labour Organization, Long-Term Care Providers: The Roles,

Daaruit volgt dat de materiële toereikendheid van de AOV mede moet worden beoordeeld in het licht van niet-vergoede noodzakelijke zorguitgaven, terwijl de financiering en organisatie van zorg afzonderlijk van het AOV-fonds zichtbaar moeten blijven. Een geldelijke basisuitkering kan de financiële weerbaarheid vergroten, maar kan tekortschietende zorgcapaciteit, kwaliteit, bereikbaarheid of personele beschikbaarheid niet vervangen.

De SER geeft de regering daarom in overweging een afzonderlijk, interdepartementaal onderzoeksproces te starten onder gezamenlijke regie van GMN en SOAW, met betrokkenheid van Financiën, CBS, SVB, zorgaanbieders, werknemers- en werkgeversorganisaties, ouderenorganisaties en vertegenwoordigers van mantelzorgers. De eerste fase behoort te bestaan uit de inrichting van een gevalideerd voorzieningenregister en de uitvoering van een representatieve behoefte- en capaciteitsanalyse, waarin ten minste de capaciteit, bezettingsgraad, wachttijden, zorgzwaarte, personele inzet, arbeidsvoorwaarden, financiering, eigen betalingen, kwaliteit en toezicht worden betrokken. Pas nadat deze nulmeting is afgerond, de kosten zijn geraamd, de bevoegdheden zijn geanalyseerd en de relevante partijen zijn geconsulteerd, kan verantwoord worden besloten over de beleidsdoelen, de bestuurlijke inrichting, de fasering en de financiering. Indien vervolgens tot een programma wordt besloten, moet het een gemeenschappelijk monitoringskader bevatten met eenduidige definities en periodieke rapportage over zorggebruik, wachttijden, eigen betalingen, mantelzorgbelasting, personeelscapaciteit, kwaliteit en publieke uitgaven. Deze onderzoeksagenda is agenderend, heeft een zelfstandige financieringsgrondslag nodig en vormt geen voorwaarde voor de urgente wettelijke reparatie van de AOV.

4. Financiële houdbaarheid van de AOV-verhoging

Bij de beoordeling van de financiële houdbaarheid van de verhoging van de AOV-uitkering acht de SER het van belang niet uitsluitend uit te gaan van de actuele ontwikkeling van het AOV-fonds, het Schommelfonds, de overheidsinkomsten en het begrotingssaldo, maar tevens rekening te houden met de structurele weerbaarheid van de overheidsfinanciën.

4.1 Meerjarige uitgavenontwikkeling

Volgens het regeringsdossier bedragen de extra AOV-uitgaven als gevolg van de verhoging naar Cg 1.000 ongeveer Cg 48,1 miljoen in 2026, Cg 49,1 miljoen in 2027, Cg 50 miljoen in 2028, Cg 50,8 miljoen in 2029 en Cg 51,4 miljoen in 2030. Deze reeks duidt op een structurele verplichting, maar is uit de in het adviesdossier opgenomen hoofdcijfers niet volledig reproduceerbaar. De berekening moet daarom worden voorzien van aantallen gerechtigden, gemiddelde opbouwpercentages, ingangs- en betaalperioden, sterfte- en migratieaannames en een aansluiting op de feitelijke betalingen.⁴³

De bij het convenant overgelegde financiële stukken bevatten voor beide tranches van de eenmalige tegemoetkoming indicatieve totaalramingen van telkens circa Cg 33,6 miljoen, hetgeen neerkomt op een geraamde nominale totaallast van circa Cg 67,2 miljoen. Deze stukken maken echter niet op transparante, onderling consistente en controleerbare wijze inzichtelijk op welke aantallen potentiële gerechtigden, individueel berekende uitkeringsbedragen en feitelijke ontvangers deze ramingen berusten, uitgesplitst naar de relevante categorieën en tranches. Evenmin wordt voldoende inzicht geboden in de gehanteerde veronderstellingen inzake sterfte, migratie, verblijfsduur, AOV-verzekerde jaren, proratering, kortingspercentages en het verwachte moment van uitbetaling. Voor de reeds uitgekeerde eerste tranche ontbreken bovendien actuele en verifieerbare realisatiecijfers aan de hand waarvan de oorspronkelijke raming kan worden getoetst.

Voorts bevat het ontwerp geen uitdrukkelijke wettelijke regeling van de aanspraak op en de uitbetaling van de eenmalige tegemoetkoming van ten hoogste Cg 2.500 per gerechtigde, bestaande uit twee tranches van elk vijftig procent van het voor het betrokkene vastgestelde bedrag, waarvan de eerste tranche reeds is uitgekeerd en de tweede tranche uiterlijk in januari 2027 dient te worden uitgekeerd.

Rights, and Needs of Paid and Unpaid Caregivers – Policy Brief 2 (2026); B. Fabiani e.a., Caregivers for Older People: Overburdened and Underpaid (Inter-American Development Bank 2024).

43 Bron: Memorie van Toelichting van de ontwerp-landverordening tot wijziging van de Landverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landverordening Algemene Weduwen en wezenverzekering, Financiële paragraaf.

Hoewel in de financiële stukken mogelijke dekkingsbronnen worden genoemd, blijkt daaruit niet afdoende hoe de geraamde bedragen per tranche, financieringsbron, begrotingspost, begrotingsjaar en verplichtingen- en betaalmoment zijn of zullen worden vertaald in rechtsgeldig vastgestelde begrotingsautorisaties en concrete uitvoeringsbesluiten. De aanwezigheid van indicatieve ramingen en mogelijke dekkingsbronnen kan niet worden gelijkgesteld met een formele begrotingsrechtelijke autorisatie en daadwerkelijk beschikbare financiële dekking.

Als gevolg daarvan kan uit het voorliggende dossier niet met voldoende betrouwbaarheid en controleerbaarheid worden vastgesteld welke uitgaven incidenteel en welke structureel van aard zijn, in welke begrotingsjaren deze uitgaven zijn of zullen worden verantwoord, welk deel daarvan ten laste van het Schommelfonds dan wel de Landsbegroting komt en wat de werkelijke cumulatieve financiële verplichting van de maatregelen bedraagt. Evenmin is aangetoond dat voor de eerste tranche ten tijde van de uitbetaling een toereikende begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking aanwezig waren. Ten aanzien van de tweede tranche is niet aangetoond dat de vereiste begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking vóór de uitbetaling in 2027 rechtsgeldig, volledig en tijdig zullen zijn vastgesteld. Zonder deze informatie kan de budgettaire rechtmatigheid, financiële houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen niet verantwoord worden beoordeeld.

De SER adviseert één integrale financiële bijlage op te stellen waarin voor ieder begrotingsjaar afzonderlijk en met een duidelijk onderscheid tussen realisatie, begroting, raming en meerjarenprojectie worden weergegeven: de bruto verplichtingen die voortvloeien uit wettelijk vastgestelde aanspraken; de feitelijke kasbetalingen; de structurele jaarlijkse meerkosten van de verhoging van het AOV-uitkeringsbedrag; de incidentele uitgaven, uitgesplitst naar beide tranches van de eenmalige tegemoetkoming; de aantallen potentiële gerechtigden en feitelijke ontvangers; het gemiddelde opbouwpercentage en de verdeling naar AOV-verzekerde jaren; de toegepaste indexeringspercentages en de daaruit voortvloeiende lasten; de uitvoeringskosten; de wettelijk of begrotingsrechtelijk geautoriseerde en feitelijk betaalde landsbijdragen; het jaarlijkse exploitatieresultaat van het Schommelfonds; de jaarlijkse en cumulatieve vermogensontwikkeling; en de liquiditeitspositie, met inbegrip van het laagste verwachte liquiditeitsniveau binnen ieder begrotingsjaar. De bijlage dient tevens de gehanteerde demografische, actuariële, economische en uitvoeringstechnische veronderstellingen, de financieringsbronnen en begrotingsposten, alsmede de gebruikte formules en gegevensbronnen te vermelden. Alle berekeningen moeten volledig reproduceerbaar zijn en aansluiten op de meest recente gecontroleerde jaarrekening van de SVB en de beschikbare realisatiecijfers over 2026. Na vaststelling van de SVB-jaarrekening over 2026 dienen de voorlopige realisatiecijfers daarmee te worden gereconcilieerd en eventuele afwijkingen te worden toegelicht. Deze financiële bijlage laat onverlet dat voor iedere maatregel en tranche afzonderlijk een toereikende wettelijke grondslag, begrotingsrechtelijke autorisatie, financiële dekking en uitvoeringsbevoegdheid aanwezig moeten zijn.

4.2 Ontwikkeling van het Schommelfonds

Tabel 5 vergelijkt ramingen van de ontwikkeling van het Schommelfonds na de verhoging van de maandelijkse AOV-uitkering van Cg 862 naar Cg 1.000 per 1 januari 2026 van respectievelijk het Ministerie van Financiën en de CBCS.

Deze instellingen hanteren verschillende uitgangspunten, waardoor de scenario's niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn. Zij verschillen onder meer in uitgangsvermogen, begrotingsbijdragen, indexering en macro-economische aannames. Het geraamde omslagpunt varieert daardoor van 2027 tot 2029. Zonder een aansluitingstabel kan niet worden vastgesteld welk scenario als geautoriseerd basisscenario geldt of in welk jaar de beschikbare liquiditeit daadwerkelijk ontoereikend wordt. Tabel 5 geeft daarom uitsluitend de door de bronnen gepresenteerde hoofdlijnen weer en vormt geen zelfstandig oordeel van de Raad over de exacte uitputtingsdatum.

Tabel 5 Geraamde ontwikkeling van het Schommelfonds volgens twee scenario's

Jaar	Advies Ministerie van Financiën concept Landsverordening en Memorie van Toelichting inzake aanpassing AOV- en AWW-bedragen (23 juni 2026; zaaknr. 2026/004567)	CBCS-raming Scenario 2B: verhoging van de maandelijkse AOV-uitkering van Cg. 862 naar Cg. 1000 (bij volledige opbouw) per 1 januari 2026, gevolgd door indexatie op basis van de CPI in de periode 2027-2029 (alleen van toepassing op AOV-gerechtigden woonachtig op Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. ⁴⁴
2025	n.b.	Cg 97,0 mln.
2026	Cg 85,1 mln.	Cg 51,5 mln.
2027	Cg 59,5 mln.	– Cg 7,8 mln.
2028	Cg 15,1 mln.	– Cg 52,1 mln.
2029	– Cg 47,9 mln.	– Cg 115,1 mln.
2030	– Cg 129,1 mln.	—

De SER verlangt daarom een aansluitingstabel waarin elk verschil tussen de SVB-jaarrekening, het regeringsscenario en het CBCS-scenario wordt verklaard. Naast een basispad moeten ten minste een scenario met lagere economische en toeristische groei, een scenario met hogere inflatie, een scenario met vertraagde invoering van financieringsmaatregelen en een scenario met snellere vergrijzing worden doorgerekend. Het Schommelfonds moet daarbij worden beoordeeld op liquiditeit en weerstandscapaciteit, niet uitsluitend op boekhoudkundig vermogen.

4.3 Landsbijdragen en begrotingsruimte

Volgens het Ministerie van Financiën bevat de vastgestelde begroting 2026 een meerjarige raming voor het Schommelfonds van Cg 15 miljoen in 2026, Cg 30 miljoen in 2027, Cg 50 miljoen in 2028 en Cg 80 miljoen in 2029 en 2030. De geraamde behoefte bedraagt volgens dezelfde bron in 2030 Cg 130 miljoen, zodat ongeveer Cg 50 miljoen resteert. Deze reeks sluit niet aan op de in tabel 6 opgenomen Landsbijdrage van jaarlijks Cg 25 miljoen. Zonder reconciliatie kan de structurele dekkingsbehoefte niet als definitief vastgesteld worden gepresenteerd.⁴⁵

Het ministerie van Financiën verwijst ter financiering van de kosten van de verhoging van de AOV-uitkering naar de vanaf 2027 geraamde positieve begrotingssaldi. Het Land dient immers zorg te dragen dat het Schommelfonds niet negatief wordt door er dotaties in te plegen. Volgens de meerjarenraming bij de vastgestelde begroting 2026 worden dezealdi geraamd op Cg 62,3 miljoen in 2027, Cg 70,7 miljoen in 2028, Cg 80,5 miljoen in 2029 en Cg 80,5 miljoen in 2030. Daarnaast wordt aangegeven dat de meeropbrengsten die voortvloeien uit de per 1 januari 2027 te introduceren entry tax primair zullen worden aangewend voor de financiering van de verhoging van de AOV-uitkering.

Een begrotingsoverschot in een basisscenario is niet gelijk aan duurzame dekking: hoewel uit de Financiële Management Rapportage (FMR) en uitvoeringsrapportage 1^{ste} kwartaal 2026 blijkt dat de belastingontvangsten zich recent gunstig hebben ontwikkeld, waaronder de ontvangsten uit de winst- en omzetbelasting, moet worden bedacht dat de Curaçaose economie relatief sterk afhankelijk is van het toerisme en daarmee gevoelig blijft voor externe economische en geopolitieke ontwikkelingen. Een conjuncturele terugval kan daardoor relatief snel doorwerken in de overheidsinkomsten, terwijl een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven, waaronder personeelslasten, subsidies en overdrachten en uitgaven voor sociale zekerheid, een overwegend structureel karakter heeft.

Tegen deze achtergrond wijst de SER tevens op een aantal reeds bestaande en toekomstige verplichtingen en onzekerheden die de beschikbare budgettaire ruimte kunnen beperken. Daartoe behoren onder meer de nog niet definitieve consequenties van de financiële problematiek van het Curaçao

⁴⁴ Bron: CBCS (december 2025). *Advies inzake problematiek verhoging van de AOV-uitkering* (pag. 15)

⁴⁵ Ministerie van Financiën, 'Advies concept Landsverordening en Memorie van Toelichting inzake aanpassing AOV- en AWW-bedragen' (23 juni 2026; pag. 3–4).

Medical Center (CMC) voor de Landsbegroting, de langjarige financiële verplichtingen die voortvloeien uit het Hoofdlijnenakkoord resolutie ENNIA (Cg 30 miljoen voor 30 jaar vanaf 2027) en de omvangrijke obligatieleningen die in 2030 (Cg 370 miljoen), 2035 (Cg. 475 miljoen) en 2040 (Cg 582,4 miljoen) vervallen.^{46,47,48} Daarnaast bevinden verbeteringen in het financieel beheer van het Land zich nog in uitvoering. Bestaande tekortkomingen in onder meer de interne beheersing, begrotingsuitvoering en financiële administraties⁴⁹ beperken de mate waarin op enig moment met zekerheid kan worden vastgesteld welke budgettaire ruimte structureel beschikbaar is.

Hiermee komt de Raad tot de bevinding dat een structurele verhoging van de AOV-uitkering een meerjarige beoordeling vereist waarin tevens rekening wordt gehouden met tegenvallende economische scenario's, de ontwikkeling van de sociale fondsen, de rigiditeit van de landsbegroting, bestaande langjarige verplichtingen en toekomstige schuldaflossingen. De structurele betaalbaarheid dient ook onder minder gunstige economische omstandigheden te kunnen worden gewaarborgd, zonder dat hierdoor andere essentiële overheidstaken, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën of de financiële weerbaarheid van het Land onevenredig onder druk komen te staan.

De SER adviseert de regering de structurele betaalbaarheid te onderbouwen met een financierings- en liquiditeitsplan dat ten minste de eerstvolgende tien begrotingsjaren omvat en met een actuariële doorkijk die de relevante demografische ontwikkeling en het verwachte vergrijzingsprofiel afdekt. De keuze van de horizon moet worden gemotiveerd. Daarbij moeten ook ongunstige economische en demografische scenario's worden doorgerekend, rekening houdend met de ontwikkeling van alle sociale fondsen, de beperkte flexibiliteit van de Landsbegroting, bestaande langjarige verplichtingen en toekomstige schuldaflossingen. Ook adviseert de SER op basis van een actuariële risicoanalyse een openbare bufferdoelstelling voor het Schommelfonds vast te stellen. Internationale buffernormen kunnen uitsluitend illustratief worden gebruikt; de Curaçaose norm moet aansluiten bij het feit dat het Schommelfonds meerdere wettelijke fondsen ondersteunt en bij de volatiliteit van de inkomsten en verplichtingen van die fondsen.

4.4 Entry tax als financieringsbron

In het aan de SER overlegde dossier wordt een aanzienlijk deel van de beoogde financiële dekking van de AOV-verhoging afhankelijk gesteld van een entry tax die onderwerp is van een afzonderlijk wetgevingstraject. De heffingsgrondslag, het tarief, de uitzonderingen, de invoeringsdatum, de uitvoeringskosten en de netto-opbrengst staan nog niet definitief vast.

De financieel-budgettaire toets van 13 juli 2026 gaat uit van een regulier entry-tax-tarief van USD 75 per bezoeker en bruto-opbrengsten van ongeveer Cg 112 miljoen in 2027, oplopend tot Cg 128,8 miljoen in 2030, vóór aftrek van transactie- en operationele kosten. De entry tax vervangt daarbij de bestaande omzetbelasting op kortdurend logies, die volgens de stukken ongeveer Cg 40 miljoen per jaar oplevert. De netto-meeropbrengst is daarom aanzienlijk lager dan de bruto-opbrengst. Ook worden kosten voor inning, ICT, communicatie en de begroting van het Curaçao Tourist Board (CTB) in de berekeningen betrokken.⁵⁰

De CBCS analyseerde eerder een toeristenbelasting met een opbrengstdoel van Cg 20 miljoen per jaar, waarvoor op basis van de toen gehanteerde toeristenaantallen een tarief van ongeveer USD 14,43 per bezoeker nodig was. Deze raming kan niet rechtstreeks met de latere USD 75-variant worden vergeleken zolang niet vaststaat dat beide analyses dezelfde heffingsgrondslag, vrijstellingen, inningsgraad,

46 College financieel toezicht, 'Advies bij ontwerpbegroting 2027' (kenmerknummer Cft 202600077; 30 juli 2026).

47 Land Curaçao (2025). *Memorie van Toelichting behorende op de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2026*

48 Ministerie van Financiën (2026). *Financiële Management Rapportage en uitvoeringsrapportage 1ste kwartaal 2026*

49 Idem.

50 Ministerie van Financiën, 'Financiële toetsing Landsverordening Entry Tax' (13 juli 2026; zaaknummer 2026/021043; in het bijzonder pag. 9–15).

invoeringsdatum en uitvoeringskosten hanteren. Het grote verschil onderstreept de noodzaak van één geautoriseerde netto-opbrengstenraming.⁵¹

De SER spreekt zich in dit advies niet uit over de volledige fiscale en toeristisch-economische wenselijkheid van de entry tax, omdat die heffing een afzonderlijk wetgevingstraject vormt. Naar de mening van de Raad zijn wel vier randvoorwaarden van belang voor de financiering van de AOV: de opbrengst moet conservatief en netto worden geraamd; de wet en uitvoeringsorganisatie moeten tijdig gereed zijn; de gevoeligheid voor bezoekersaantallen en prijsreacties moet worden doorgerekend; en er moet een terugvalscenario bestaan indien de opbrengst lager is of de invoering vertraagt. Naar het oordeel van de SER biedt een dergelijke voorwaardelijke inkomstenbron zonder robuust terugvalscenario geen toereikende basis voor de duurzame financiering van een permanente sociale uitkeringsverplichting: een toeristenheffing is procyclisch. Bij internationale recessie, natuurramp, pandemie, geopolitieke spanning of reputatieschade kunnen bezoekersaantallen en opbrengsten dalen, terwijl pensioenuitgaven doorlopen. Ook de CBCS concludeert dat de onderzochte toeristenbelasting en andere afzonderlijke maatregelen wel tijdelijke verlichting kunnen bieden, maar geen duurzame oplossing vormen voor het structurele tekort van het Schommelfonds.⁵²

4.5 Scenario's, terugloopties en intergenerationele verdeling

Een duurzame financieringsstrategie moet verschillende inkomstenbronnen combineren en de lasten evenwichtig over generaties verdelen. De huidige ouderen hebben recht op voorspelbaarheid en waardevastheid; werkenden en ondernemingen mogen niet worden geconfronteerd met onverwachte en onbepaalde lasten; toekomstige generaties mogen geen ongedekte verplichtingen erven. Deze belangen zijn niet tegengesteld, maar moeten binnen één intergenerationeel contract worden verbonden.

De SER adviseert een financieringspakket te baseren op vijf sporen. Het eerste spoor is versterking van premie- en belastingcompliance, met betere gegevensuitwisseling en gerichte handhaving. Het tweede spoor is verbreding van de formele arbeids- en premiegrondslag, onder meer door terugdringing van informele arbeid en rechtmatige registratie van werknemers. Het derde spoor is een voorspelbare Landsbijdrage binnen een meerjarig begrotingskader. Het vierde spoor is een gediversifieerde inkomstenmix waarin conjunctuurgevoelige opbrengsten niet als enige structurele bron worden gebruikt. Het vijfde spoor is doelmatigheid en governance van de uitvoering, zodat beschikbare middelen maximaal aan de wettelijke doelen ten goede komen.

Premieverhogingen, verhoging van algemene consumptiebelastingen, aanpassing van de pensioengerechtigde leeftijd of wijziging van de opbouwsystematiek zijn ingrijpende opties die niet in het voorliggende dossier zijn uitgewerkt. De SER neemt daarover in dit advies daarom geen definitief standpunt in. Zij kunnen slechts worden beoordeeld binnen een integraal stelselonderzoek met verdelingsanalyses, arbeidsmarkteffecten, overgangsrecht en sociale dialoog. Hetzelfde geldt voor een eventuele tweede pensioenpijler of verplichte aanvullende pensioenopbouw.

51 CBCS, 'Advies inzake problematiek verhoging van de AOV-uitkering: Adviesverzoek 2' (pag. 3–5). De CBCS berekende bij een opbrengstdoel van Cg 20 miljoen een indicatief tarief van circa USD 14,43 inclusief geraamde inningskosten.

52 CBCS, 'Advies inzake problematiek verhoging van de AOV-uitkering: Adviesverzoek 2' (pag. 11–13). De CBCS concludeert dat noch de afzonderlijke maatregelen, noch het gecombineerde pakket een duurzame oplossing biedt voor het middellangetermijntekort van het Schommelfonds (pag. 30–31).

5. AWW en indexeringsystematiek

Zoals in paragraaf 1.4 is afgebakend, is het dossier niet voldoende adviesrijp voor een definitief en gekwantificeerd oordeel over de structurele indexeringsystematiek en de autonome AWW-verhoging. Dit hoofdstuk formuleert daarom uitsluitend inhoudelijke aandachtspunten en randvoorwaarden voor onderzoek voor een afzonderlijk wetgevingstraject.

5.1 Beschermingsniveau van de AWW

De SER onderschrijft het beleidsdoel dat nabestaanden bij het overlijden van een partner of ouder niet abrupt in bestaansonzekerheid mogen raken. Dit betekent echter nog niet dat de voorgestelde bedragen en leeftijdsgrenzen inhoudelijk kunnen worden onderschreven. Een uitkering van Cg 464 bedraagt ongeveer 29 procent van de armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden; Cg 607 ongeveer 38 procent; Cg 759 ongeveer 48 procent; en Cg 1.000 ongeveer 63 procent. Voor een nabestaande met één kind vertegenwoordigt Cg 1.000 minder dan de helft van de armoedegrens van Cg 2.108 voor één volwassene met één kind. Deze vergelijkingen zijn slechts indicatief, omdat andere inkomsten en afzonderlijke wezenpensioenen kunnen meetellen. Zij tonen vooral aan dat de totale huishoudpositie bepalend is en dat het dossier geen grond biedt voor een positief oordeel over de gekozen normering.

De leeftijdsafhankelijke bedragen berusten kennelijk op de veronderstelling dat jongere nabestaanden meer mogelijkheden hebben om door arbeid in hun inkomen te voorzien. Leeftijd is echter slechts een grove benadering van verdien capaciteit. Opleiding, gezondheid, zorgtaken, arbeidsverleden, beschikbaarheid van werk en kinderopvang zijn eveneens relevant. De regering moet daarom niet alleen de doelmatigheid van de leeftijdsbanden aantonen, maar ook onderzoeken of de daaruit voortvloeiende verschillen objectief en redelijk gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Tevens moet worden vastgesteld of de wettelijke begrippen en aanspraken genderneutraal en consistent worden toegepast op weduwen, weduwnaars, partners en wezen.

De Raad geeft op basis van het huidige dossier geen definitief inhoudelijk oordeel over de AWW-verhoging. Vóór vaststelling zijn een verdelings- en behoefte-toets, huishoudscenario's, een afzonderlijke kostenreeks, een gelijkheidstoets en een door de uitvoerder onderschreven uitvoeringstoets nodig. Ook moeten de samenloop met wezenpensioen, loon, aanvullende pensioenen en andere sociale regelingen en de keuze van de leeftijdsbanden worden verantwoord.

5.2 Beoordeling van de indexeringsystematiek

Een wettelijke en objectieve indexering is noodzakelijk om te voorkomen dat AOV- en AWW-bedragen door inflatie geleidelijk worden uitgehold. De SER heeft eerder uitgesproken dat prijsindexatie een noodzakelijke correctie kan zijn, mits zij onderdeel vormt van een breder hervormingskader en financieel, juridisch en uitvoeringstechnisch wordt geborgd.⁵³

Dit uitgangspunt vindt tevens steun in de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao van 27 maart 2026. Het Gerecht oordeelde dat artikel 9 van de Landsverordening AOV de SVB geen zelfstandige bevoegdheid verleent om, bij gebreke van een landsbesluit, een indexeringspercentage vast te stellen of algemene indexering door te voeren; de wettelijk voorziene politieke en budgettaire afweging berust bij de regering. Deze uitspraak versterkt de noodzaak om de bevoegdheid, formule en procedure vooraf onduidelijk wettelijk vast te leggen.⁵⁴

De voorliggende regeling voldoet nog niet aan deze maatstaf. Ten eerste is de omvang van de indexering niet eenduidig. De tekst van het algemene criterium verwijst naar de procentuele CPI-ontwikkeling zonder een percentage van 60 te noemen. Alleen de cumulatieregel noemt 60 procent. De toelichting en ambtelijke advisering gaan daarentegen uit van maximaal 60 procent als algemene uitkomst. De wet en toelichting moeten op dit punt volledig gelijklopend zijn.

⁵³ SER, Advies inzake het initiatiefontwerp tot wijziging van de Landsverordening AOV en Landsverordening AWW in verband met indexering (advies no. 108/2025, 2025), samenvatting en hoofdstukken 3 en 6.

⁵⁴ Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 27 maart 2026, ECLI:NL:OGEAC:2026:42.

Ten tweede leidt structurele toepassing van 60 procent van de CPI voorzienbaar tot koopkrachtersie. Bij 2 procent inflatie en 1,2 procent indexering daalt de reële waarde in één jaar met ongeveer 0,8 procent. Bij voortdurende toepassing gedurende tien jaar resteert, onder verder gelijkblijvende omstandigheden, ongeveer 92 procent van de oorspronkelijke koopkracht. Een dergelijke systematiek is niet zuiver als 'indexering' aan te duiden, maar als gedeeltelijke compensatie. Indien de wetgever daarvoor kiest, moet dit expliciet worden gemotiveerd en moeten de sociale gevolgen worden gekwantificeerd.

Ten derde veroorzaakt de drempel van 2 procent schokeffecten. Bij 1,9 procent prijsstijging wordt niet aangepast, terwijl bij 2,0 procent wel aan de prijsvoorwaarde wordt voldaan. Cumulatie kan dit deels herstellen, maar de tekst van het ontwerp zegt niet hoe wordt omgegaan met afronding, herziening van CBS-cijfers of een situatie waarin de prijsvoorwaarde wel en de groeivoorwaarde niet wordt gehaald. Ook is niet duidelijk of cumulatie plaatsvindt door jaarlijkse percentages op te tellen of door indexniveaus sinds de laatste aanpassing te vergelijken. Het laatste is statistisch zuiverder.

Ten vierde is de groeivoorwaarde procyclisch. In een recessie of stagnatie kan de inflatie door externe prijsstijgingen toch hoog zijn, terwijl de uitkering niet wordt aangepast. Juist dan kunnen ouderen en nabestaanden extra kwetsbaar zijn. Economische groei kan relevant zijn voor een beleidsmatige welvaartsverhoging bovenop inflatiecompensatie, maar is minder geschikt als voorwaarde voor het behoud van bestaande koopkracht.

Ten vijfde is de afwijkingsbevoegdheid te ruim. Het wetsvoorstel noemt geen uitzonderlijke omstandigheden, beoordelingscriteria, maximumduur, motiveringsplicht, adviesvereiste, parlementaire informatieplicht of regeling voor inhaalindexatie. Daarmee kan de objectieve formule in de praktijk een niet-bindend uitgangspunt worden. De bepaling maakt het immers mogelijk om zowel van indexering af te zien wanneer aan de wettelijke criteria is voldaan als tot indexering over te gaan wanneer daaraan niet is voldaan. Daarmee wordt de bindende werking van de wettelijke indexeringssystematiek in belangrijke mate afhankelijk van een discretionaire bevoegdheid van het bestuur.

De memorie van toelichting noemt als mogelijke rechtvaardigingsgronden enerzijds de financiële houdbaarheid van het AOV-fonds en anderzijds zwaarwegende maatschappelijke omstandigheden, waaronder armoedeontwikkeling, koopkrachtverlies en sociale stabiliteit. Deze gronden zijn evenwel niet in de voorgestelde delegatiebepaling zelf nader geconcretiseerd. Evenmin wordt in de landsverordening bepaald welke gegevens en indicatoren daarbij moeten worden betrokken, op welke wijze de betrokken belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, aan welke motiveringsvereisten een afwijkingsbesluit moet voldoen en welke procedurele waarborgen daarbij gelden.

De SER acht dit onvoldoende, omdat de hoogte en de periodieke aanpassing van wettelijke AOV-uitkeringen wezenlijke elementen vormen van de financiële aanspraken van gerechtigden en daarom, met inachtneming van het primaat van de formele wetgever, zo nauwkeurig mogelijk in de landsverordening behoren te worden genormeerd. Een afwijkingsmogelijkheid kan bij uitzonderlijke economische, demografische of maatschappelijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn, maar dan moet de landsverordening duidelijk en kenbaar bepalen in welke uitzonderlijke omstandigheden, aan de hand van welke objectieve criteria en onder welke procedurele en motiveringsvereisten van de wettelijke indexeringsformule mag worden afgeweken. Zolang deze begrenzing ontbreekt, bestaat naar het oordeel van de Raad het risico dat de wettelijke indexeringsformule haar normerende werking grotendeels verliest en dat de rechtszekerheid, de voorspelbaarheid van de pensioenontwikkeling en de democratische en juridische controle op de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid onvoldoende zijn gewaarborgd.

De SER adviseert daarom de afwijkingsbevoegdheid te schrappen. Indien handhaving ervan noodzakelijk wordt geacht, adviseert de Raad deze bevoegdheid ingrijpend te begrenzen en de voorwaarden waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt uitdrukkelijk en uitputtend in de landsverordening zelf vast te leggen.

Voor een juridisch en beleidsmatig zuivere indexeringssystematiek moeten verschillende aspecten worden onderscheiden. Eerst moet worden vastgesteld welk basisniveau van inkomensbescherming maatschappelijk en financieel verantwoord is. De prijsindexering bewaart vervolgens de reële waarde van dat vastgestelde bedrag. Normstelling behoort plaats te vinden bij de periodieke vaststelling van het basisbedrag; prijsindexering behoort vervolgens dat bedrag volgens een vooraf kenbare en statistisch reproduceerbare methode waardevast te houden.

Het basisniveau van inkomensbescherming moet periodiek worden herijkt. Daarbij moeten de functie van de AOV als basispensioen, de actuele armoedegrens, noodzakelijke kosten van levensonderhoud, volledige en onvolledige verzekeringsopbouw, aanvullende inkomsten en verschillen tussen huishoudtypen worden betrokken. Nieuwe of structureel veranderde kosten van levensonderhoud kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het basisbedrag en behoren niet via een prijsindexatie te worden verwerkt. Welvaartsaanpassingen dan wel inhaalverhogingen bovenop prijsbehoud moeten afzonderlijk worden besloten en gefinancierd.

Voor het behoud van koopkracht is een koppeling aan de algemene CPI het meest transparante en controleerbare uitgangspunt. Indien de regering een specifieke prijsindex voor ouderen overweegt, kan deze uitsluitend worden gebruikt wanneer het CBS de samenstelling, weging, representativiteit, publicatiefrequentie en continuïteit ervan statistisch kan waarborgen.

Reële economische groei kan een relevante indicator zijn, maar is minder geschikt als voorwaarde voor het voorkomen van koopkrachtersie gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt. De ontwerpplandsverordening moet tevens regelen hoe wordt omgegaan met deflatie, afronding, herziening van CBS-cijfers, publicatievertraging en gemiste of uitgestelde indexering.

Structurele indexering en autonome verhogingen moeten bovendien worden verbonden aan een duurzame financieringsstrategie. De in tabel 6 gepresenteerde cijfers van de SVB laten het jaarlijkse exploitatieresultaat van de AOV zien. Indien daarbij de mutaties wegens de AOV-verhoging op basis van het ontwerp worden geteld, komt men tot een negatief resultaat van ruim 68 miljoen in 2026 tot en met een negatief resultaat in 2030 van ruim 128 miljoen. Cumulatief leidt dit tot een tekort van ruim 492 miljoen, zonder flankerende financieringsmaatregelen.

Tabel 6 Meerjarenprognoses 2026 tot en met 2030

SVB Meerjarenprognoses 2026 tot en met 2030					
AOV	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029	Begroting 2030
Premie-opbrengsten	442,423,557	451,714,452	461,200,455	470,885,665	480,774,264
Pensioenen	(483,261,656)	(507,054,414)	(530,387,867)	(553,815,310)	(576,785,660)
Administratiekosten	(8,703,295)	(8,877,360)	(9,054,908)	(9,236,006)	(9,420,726)
Diverse	4,896,901	5,025,616	5,148,885	5,269,927	5,386,098
Dotatie wettelijke reserve	0	0	0	0	0
Landsbijdrage	25,000,000	25,000,000	25,000,000	25,000,000	25,000,000
Totaal	(19,644,492)	(34,191,706)	(48,093,435)	(61,895,724)	(75,046,024)
Mutatie wegens AOV verhoging o.b.v. het ontwerp	(48,639,682)	(48,758,501)	(50,165,637)	(52,912,044)	(53,540,589)
Saldo	(68,284,174)	(82,950,207)	(98,259,072)	(114,807,768)	(128,586,613)
Cumulatief tekort t/m 2030	(68,284,174)	(151,234,382)	(249,493,453)	(364,301,221)	(492,887,834)

Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao. Noot: de cijfers (in blauw) zijn overgenomen uit de aangeleverde bron.

Het Schommelfonds is een gezamenlijke buffer voor meerdere sociale fondsen en kan daarom niet volledig als afzonderlijke AOV-reserve worden beschouwd. Of en in welke mate het fonds toekomstige AOV-tekorten kan opvangen, moet worden beoordeeld aan de hand van de liquiditeit, de verplichtingen en risico's van alle betrokken fondsen en de wettelijke regels voor aanvulling. De huidige toelichting bij het ontwerp biedt daarvoor nog geen volledige aansluiting.

Door de onopgeloste verschillen in de financiële ramingen kan de SER geen definitief bedrag of uitputtingsjaar vaststellen. Wel staat vast dat structurele indexering of verdere autonome verhogingen niet verantwoord zijn zonder een transparante en robuuste dekking. De regering moet daarbij een brede mix van opties beoordelen, waaronder verbetering van premie- en belastingcompliance, verbreding van de formele grondslag, een voorspelbare Landsbijdrage en gediversifieerde inkomsten. De keuze tussen deze opties vergt een afzonderlijke verdelings-, arbeidsmarkt- en uitvoeringstoets.

6. Uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en monitoring

6.1 Uitvoerbaarheid

De voorgestelde wijzigingen zijn beperkter dan een integrale hervorming van de AOV, maar vergen meer dan een administratieve aanpassing. De SVB moet het basisbedrag van Cg 1.000 correct in haar systemen verwerken, met behoud van de bestaande regels over onvolledige verzekeringsopbouw, schuldig nalatige premiebetaling en afronding. Ook moet de uitvoering aansluiten op besluiten en betalingen die sinds 1 januari 2026 reeds zijn verricht. De Raad van Advies heeft in 2026 benadrukt dat wijzigingen van de Landsverordening AOV structureel én uitvoerbaar moeten zijn en dat de SVB vanwege haar uitvoerings- en handhavingstaken bij de voorbereiding moet worden betrokken.⁵⁵

Voor de toepassing van het verhoogde bedrag moet de SVB drie groepen kunnen onderscheiden: ingezetenen, niet-ingezetenen die vallen onder de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van 1 maart 2021 en overige niet-ingezetenen. Het Hof heeft voor de tweede groep vier cumulatieve criteria geformuleerd, die betrekking hebben op de verzekerings- of pensioenpositie vóór 10 oktober 2010 en de woonplaats vóór en na de staatkundige hervorming. Deze criteria moeten nauwkeurig in de wet en de uitvoeringsinstructies worden verwerkt. De SVB dient daarbij vast te leggen welke gegevens en bewijsstukken worden gebruikt wanneer historische gegevens ontbreken of tegenstrijdig zijn.

Omdat sinds 1 januari 2026 reeds betalingen plaatsvinden, moet per gerechtigde kunnen worden vastgesteld welk bedrag feitelijk is betaald, welk bedrag volgens de definitieve wettelijke regeling verschuldigd is en of een correctie of nabetaling nodig is. De SER adviseert daarom een gerichte uitvoeringstoets en bestandsvergelijking, waarin tevens wordt nagegaan hoeveel dossiers handmatig moeten worden beoordeeld, welke systeemaanpassingen nodig zijn en welke personele en incidentele uitvoeringskosten daarmee samenhangen.

6.2 Rechtszekerheid

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet de wet ondubbelzinnig aangeven hoe de verhoging wordt verankerd, vanaf welke datum zij geldt en hoe de bestaande opbouw- en kortingsregels worden toegepast. Tevens moet duidelijk zijn welk bedrag geldt voor ingezetenen, voor de door het Hof beschermde groep niet-ingezetenen en voor de overige niet-ingezetenen.

Indien de in de Hofuitspraak bedoelde groep niet-ingezetenen voor specifieke AOV-aanspraken met ingezetenen wordt gelijkgesteld, moet dit uitdrukkelijk in de landsverordening worden vastgelegd. De wettelijke regeling moet de vier cumulatieve criteria, de relevante peildata en de bewijsregels bevatten en tevens voorzien in een procedure voor ontbrekende of tegenstrijdige historische gegevens. De memorie van toelichting kan deze normen uitleggen, maar niet vervangen. Vóór verdere behandeling moet bovendien een artikelsgewijze concordantietabel worden opgesteld waarin per ontwerpwijziging de geldende bepaling, de voorgestelde tekst, het rechtsgevolg, eventuele terugwerkende kracht of delegatie, het overgangsrecht, de uitvoeringsgevolgen en het oordeel van de Raad worden weergegeven.

De uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao van 10 juli 2026 biedt hiervoor actuele uitvoeringsrechtelijke aanknopingspunten. Daarin werd aan objectieve en verifieerbare gegevens over ingezetenschap meer gewicht toegekend dan aan niet door andere objectieve gegevens ondersteunde verklaringen, terwijl de bewijslast bij een aanvraag in hoofdzaak bij de aanvrager werd gelegd. Omdat historische registraties onvolledig of moeilijk toegankelijk kunnen zijn, moeten de wettelijke regeling en de uitvoeringsvoorschriften niet alleen de bewijsmaatstaf benoemen, maar ook regelen welke bronnen worden aanvaard, welke onderzoeksplicht op de uitvoerder rust, hoe tegenbewijs kan worden geleverd en hoe met aantoonbare bewijsnood wordt omgegaan.⁵⁶

Terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 kan slechts worden gebruikt voor zover daarvoor een bijzondere reden bestaat. De Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao bepalen bovendien dat aan belastende

⁵⁵ Raad van Advies Curaçao, RvA no. RA/22-25-LV: *Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering*, 24 februari 2026, onderdelen I.1 en I.2.

⁵⁶ Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 10 juli 2026, ECLI:NL:OGEAC:2026:151.

regelingen in beginsel geen terugwerkende kracht wordt toegekend.⁵⁷ De Raad van Advies heeft bij de huidige AOV-problematiek benadrukt dat moet worden gemotiveerd waarom vooruitlopend op de formele wetgeving al betalingen zijn verricht en waarom dit verenigbaar is met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid.⁵⁸ De landsverordening behoort daarom regulier in werking te treden en, waar noodzakelijk, uitdrukkelijk rechtsgevolgen vanaf 1 januari 2026 te regelen. Bekrachtiging mag niet verhinderen dat fouten worden gecorrigeerd, rechtsmiddelen worden benut of nabetalingen plaatsvinden.

6.3 Monitoring en evaluatie

De uitvoering moet controleerbaar zijn. De SER adviseert daarom binnen zes maanden na inwerkingtreding een openbare implementatierapportage aan de Staten. Deze kan worden beperkt tot kernindicatoren: het aantal herberekende gerechtigden per woonplaatscategorie, handmatig beoordeelde dossiers, ontbrekende historische gegevens, nabetalingen en correcties, doorlooptijden en incidentele uitvoeringskosten.

Deze systematiek sluit aan bij OECD-richtlijnen voor monitoring en evaluatie, waarin meetbare indicatoren, databronnen, verantwoordelijkheden, rapportagefrequentie en evaluatiemomenten vooraf worden vastgelegd.⁵⁹ De SVB en de belastingautoriteiten leveren de gegevens binnen hun eigen taakgebied; SOAW en Financiën valideren deze gezamenlijk. Indien uit de monitoring blijkt dat een materieel aantal gerechtigden onjuist is ingedeeld of betaald, behoort een herstelplan te volgen.

57 *Aanwijzingen voor de regelgeving Curaçao*, aanwijzingen 126 en 127. Aanwijzing 126 bepaalt dat terugwerkende kracht een bijzondere reden vereist en dat belastende regelingen behoudens uitzonderlijke gevallen niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd.

58 Raad van Advies Curaçao, RvA no. RA/22-25-LV, onderdeel I.1.b. De Raad verlangt uitdrukkelijk een motivering waarom reeds uitvoering is gegeven voordat de wettelijke grondslag was aangepast en waarom dit verenigbaar is met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid.

59 OECD, *Applying Regulatory Impact Assessment at Regulatory Authorities*, OECD Publishing, 2025, Annex C. Het M&E-kader omvat onder meer indicatoren en doelen, databronnen, rapportagefrequentie, verantwoordelijkheden en evaluatiemomenten.

7. Geïntegreerd oordeel en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk formuleert de Raad, aan de hand van de in de inleiding opgenomen leidende vragen, zijn oordeel en aanbevelingen.

7.1 Geïntegreerd oordeel

De SER komt tot een gedifferentieerd en voorwaardelijk oordeel. De Raad onderschrijft het doel van verbetering van de inkomenspositie van ouderen en adviseert positief over een beperkte wettelijke reparatie van de sinds 1 januari 2026 uitgevoerde verhoging van het volledige AOV-pensioen naar Cg 1.000 en de daarmee rechtstreeks samenhangende verwerking van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof. Dit positieve oordeel ziet op het beleidsdoel en op de noodzaak de afstand tussen wet en uitvoering te beëindigen; het is geen instemming met het volledige voorliggende ontwerp.

De beperkte reparatiewet kan uitsluitend verder worden gebracht nadat de rechtsgrondslag, de exacte Hofcriteria, het overgangsrecht, de financiële dekking voor 2026 en de uitvoerbaarheid aantoonbaar zijn geborgd. Voor de structurele voortzetting moet bovendien één herleidbaar financieel basisscenario beschikbaar zijn waarin jaarlijkse kasstromen, exploitatieresultaten, cumulatieve vermogensmutaties, Landsbijdragen en de positie van het Schommelfonds afzonderlijk zichtbaar zijn. De wettelijke formalisering moet voortvarend, maar juridisch en financieel controleerbaar plaatsvinden.

Over de autonome AWW-verhoging, de structurele indexeringsformule, de meerjarige financieringsmix en de bredere programma's voor ouderenzorg en 'Silver Economy' geeft de Raad in dit advies geen definitief inhoudelijk oordeel. Deze onderwerpen behoren pas te worden vastgesteld nadat de juridische, sociaaleconomische, financiële en uitvoeringstechnische gevolgen afzonderlijk en in onderlinge samenhang zijn onderzocht. De betreffende passages in dit advies zijn derhalve agenderend.

7.2 Oordeel per hoofdonderdeel

Tabel 7 Gedifferentieerd oordeel van de SER

Onderdeel	Oordeel	Hoofdvoorwaarde
Verhoging volledig AOV-pensioen naar Cg 1.000,00	Positief onder voorwaarden	Juridische formalisering, bevestiging feitelijke uitvoering en dekking 2026, volledig overgangsrecht
Bijzondere groep niet-ingezetenen overeenkomstig Hofuitspraak	Positief onder voorwaarden	Exacte wettelijke afbakening, uitvoerbare bewijsregels en eerbiediging opgebouwde rechten
Autonome verhoging AWW per 1 januari 2027	Geen definitief inhoudelijk oordeel; niet gereed voor vaststelling	Behoefte-, verdelings- en gelijkheidsanalyse, afzonderlijke kostenreeks, uitvoeringstoets en structurele dekking
Structurele indexeringsformule	Niet gereed voor vaststelling	Eenduidige formule, scheiding koopkracht- en welvaartscomponent, oplossing voor drempel en groeivoorwaarde
Afwijkingsbevoegdheid bij LbHAM	Negatief in huidige vorm	Schrappen of strikt begrenzen met uitzonderingscriteria, motivering, tijdelijkheid en parlementaire verantwoording
Entry tax als AOV-dekking	Niet als exclusieve of gegarandeerde bron aanvaarden	Definitieve wetgeving, conservatieve netto-opbrengst, stresstest en terugvalscenario

7.3 Urgente wettelijke reparatie

De SER adviseert de regering het ontwerp te splitsen en met voorrang een beperkte reparatie- en formalisatielandsverordening in procedure te brengen. Deze wet dient beperkt te blijven tot de vaststelling van het volledige AOV-pensioen op Cg 1.000 met rechtsgevolg vanaf 1 januari 2026, de wettelijke uitvoering van de Hofuitspraak voor de nauw omschreven groep niet-ingezetenen en de noodzakelijke bekrachtigings- en overgangsbepalingen voor reeds genomen besluiten en verrichte betalingen. De formulering van de terugwerkende kracht moet begunstigende aanspraken beschermen zonder rechtsmiddelen, herstel van fouten of nabetalingen te blokkeren.

Vóór de verdere behandeling en vaststelling van de landsverordening dient de regering aan de hand van de actuele realisatiecijfers van zowel de Landsbegroting als de SVB over 2026, de toepasselijke begrotingslandsverordeningen en begrotingswijzigingen, een geactualiseerde eindejaar raming en de meest recente gecontroleerde jaarrekening van de SVB aan te tonen dat voor de structurele verhoging van het AOV-uitkeringsbedrag en de daarmee samenhangende uitvoeringskosten een toereikende begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking aanwezig zijn. Daarbij dienen de verschillen tussen de begroting, de realisatie en de geactualiseerde eindejaar raming afzonderlijk te worden toegelicht.

Ten aanzien van de eenmalige tegemoetkoming van ten hoogste Cg 2.500 per gerechtigde, uit te betalen in twee tranches van elk vijftig procent van het voor de betrokkene vastgestelde bedrag en derhalve van ten hoogste Cg 1.250 per tranche, dient voor iedere tranche een afzonderlijke beoordeling plaats te vinden. Voor de reeds uitgekeerde eerste tranche dient te worden vastgesteld of ten tijde van de uitbetaling een toereikende materieelrechtelijke en uitvoeringsrechtelijke grondslag, een rechtsgeldige taak- en bevoegdheidstoedeling aan de uitvoeringsinstantie, alsmede de vereiste begrotingsrechtelijke autorisatie en financiële dekking aanwezig waren. Voor de tweede tranche dienen deze grondslagen, bevoegdheden, autorisaties en dekkingsmiddelen vóór de voorgenomen uitbetaling, uiterlijk in januari 2027, rechtsgeldig, volledig en controleerbaar te zijn vastgesteld.

Nu uit het nationaal convenant en de overige overgelegde stukken niet toereikend blijkt dat voor beide tranches een volledige materieelrechtelijke en uitvoeringsrechtelijke grondslag aanwezig is, dient de reparatielandsverordening zelf uitdrukkelijk te voorzien in de aanspraak op, de wijze van berekening, de voorwaarden voor toekenning en de uitbetaling daarvan, alsmede in de daarvoor noodzakelijke taak- en bevoegdheidstoedeling aan de uitvoeringsinstantie.

Ten aanzien van de reeds uitgekeerde eerste tranche dient de ontwerplandsverordening bovendien uitdrukkelijk te bepalen welke rechtsgrond aan de reeds verrichte betaling wordt verleend en welke rechtsgevolgen daaraan zijn verbonden. Daarbij dient in het bijzonder duidelijk te zijn of en in hoeverre de reeds verrichte betalingen worden aangemerkt als uitvoering van een achteraf wettelijk geformaliseerde aanspraak en of daaruit nog aanvullende rechten en verplichtingen voortvloeien.

Voor zover aan de reparatielandsverordening terugwerkende kracht wordt toegekend, dienen de noodzaak, de rechtvaardiging daarvan, de exacte ingangsdatum, de personele en materiële reikwijdte en de rechtsgevolgen uitdrukkelijk in de landsverordening te worden geregeld en deugdelijk in de memorie van toelichting te worden gemotiveerd. Daarbij dient in het bijzonder rekenschap te worden gegeven van het gelijkheidsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel, het verbod op willekeur en de gerechtvaardigde belangen en gewekte verwachtingen van degenen die reeds een betaling hebben ontvangen dan wel daarop aanspraak menen te kunnen maken.

Een eventueel ontbrekende begrotingsrechtelijke autorisatie, financiële dekking of comptabele grondslag kan niet uitsluitend door het achteraf creëren van een materieelrechtelijke aanspraak met terugwerkende kracht worden hersteld. Een materieelrechtelijke grondslag voor een uitkering en de begrotingsrechtelijke bevoegdheid om daarmee gemoeide middelen uit te geven, zijn onderscheiden rechtsvragen. Eventuele tekortkomingen op begrotings-, comptabiliteits- of verantwoordingsrechtelijk terrein dienen daarom afzonderlijk langs de daarvoor geldende procedures te worden geadresseerd, verantwoord en, voor zover rechtens mogelijk, hersteld. Het achteraf creëren van een materieelrechtelijke aanspraak laat onverlet dat moet worden vastgesteld of voor de reeds verrichte betalingen ten tijde van de betaling een toereikende financiële en begrotingsrechtelijke autorisatie bestond.

Ten slotte acht de SER het noodzakelijk en verantwoord dat de verdere behandeling van het onderhavige voorstel plaatsvindt op basis van één schone, geconsolideerde en intern consistente versie van zowel de

ontwerptekst als de memorie van toelichting. Deze versies dienen voorafgaand aan de verdere behandeling formeel door de bevoegde organen te zijn vastgesteld. De ontwerptekst en de memorie van toelichting dienen volledig op elkaar aan te sluiten en inhoudelijk met elkaar in overeenstemming te zijn. Alle inmiddels aangebrachte inhoudelijke, financiële en uitvoeringstechnische wijzigingen dienen daarin integraal, consistent, traceerbaar te zijn verwerkt. Dit is temeer van belang nu het voorliggende ontwerp mede strekt tot reparatie van reeds verrichte betalingen en daarmee rechtsgevolgen beoogt te verbinden aan een reeds ontstane feitelijke situatie.

7.4 Structurele hervormingsonderdelen

De structurele indexering, de AWW-verhoging en de meerjarige financiering behoren in een tweede wetgevingstraject te worden opgenomen. Dit traject moet beginnen met een heldere probleemdefinitie en beleidsdoelen. Daarna zijn een actuariële doorrekening met een gemotiveerde horizon, een verdelings- en gelijkheidsanalyse, een uitvoeringstoets, een analyse van alternatieven en consultatie van sociale partners, ouderen- en nabestaandenorganisaties en uitvoeringsinstanties nodig. De bredere thema's gezond ouder worden, langdurige zorg en 'Silver Economy' kunnen in een afzonderlijke onderzoeksagenda worden opgenomen en vormen geen voorwaarde voor de urgente reparatiewet.

De Raad adviseert bij de toekomstige systematiek drie mechanismen te scheiden: een periodieke adequaatheidstoets voor het basisniveau, een objectieve prijsindexering voor koopkrachtbehoud en een afzonderlijke welvaarts- of inhaalcomponent die afhankelijk kan worden gesteld van economische en budgettaire draagkracht. Ook moet worden gezien hoe premiegrenzen, franchises en andere parameters worden aangepast, zodat de financiering niet ongemerkt en onevenredig verschuift. Iedere afwijkingsbevoegdheid moet worden begrensd door wettelijke criteria, een verzwaarde motivering, tijdelijkheid, parlementaire verantwoording en een regeling voor eventuele inhaalindexatie.

7.5 Financiële en uitvoeringstechnische voorwaarden

Vóór verdere behandeling van het structurele pakket moeten de regering, de SVB en de belastingautoriteiten gezamenlijk één geconsolideerd financieel basisscenario vaststellen. Daarin moeten alle uitgaven en inkomsten voor ten minste 2026–2035 worden opgenomen, met een actuariële doorkijk die de relevante demografische ontwikkeling afdekt. Jaarlijkse kasstromen, exploitatieresultaten, cumulatieve vermogensmutaties en fondsvermogen moeten afzonderlijk worden gepresenteerd. De aansluiting op de gecontroleerde jaarrekening 2025, de feitelijke realisatie in 2026, de eenmalige betaling, de AWW-kosten, de Landsbijdragen en de netto-opbrengst van financieringsmaatregelen moet volledig traceerbaar zijn.

Daarnaast is een stresstest nodig voor lagere toeristische groei, vertraagde belastinginvoering, hogere inflatie, sterkere vergrijzing en lagere premiecompliance. Voor ieder scenario moet worden aangegeven welke automatische of bestuurlijke correctiemaatregelen beschikbaar zijn. De regering moet vermijden dat bij tegenvallers ad hoc maatregelen worden genomen zonder vooraf vastgestelde rangorde en zonder beoordeling van verdelingseffecten.

De uitvoeringstoets moet worden ondertekend door de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties en moet inzicht geven in ICT, personeel, gegevens, termijnen, administratieve lasten, handhaving en communicatie. Een wet die niet tijdig en correct kan worden uitgevoerd, biedt geen effectieve inkomensbescherming en kan juist nieuwe rechtsongelijkheid veroorzaken.

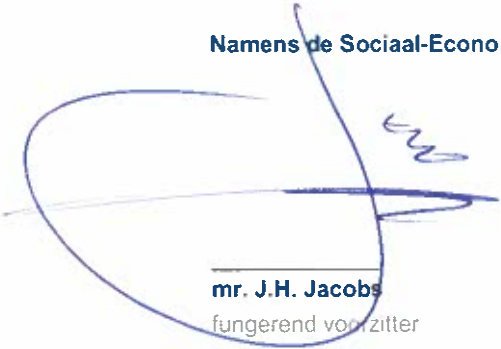
7.6 Eindconclusie en voorgesteld vervolgtraject

De SER adviseert positief over het beleidsdoel en over de noodzaak van een urgente, beperkte wettelijke formalisering van de AOV-verhoging naar Cg 1.000 en de verwerking van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof. Dit positieve oordeel is opschortend voorwaardelijk: de rechtsgrondslag, de Hofcriteria, het overgangsrecht, de dekking voor 2026, de juridische afwikkeling van de eenmalige betaling en de uitvoerbaarheid moeten vóór vaststelling aantoonbaar zijn geborgd. De Raad adviseert het volledige ontwerp niet in zijn huidige samenstelling en redactie vast te stellen dan wel ongewijzigd verder in procedure te brengen.

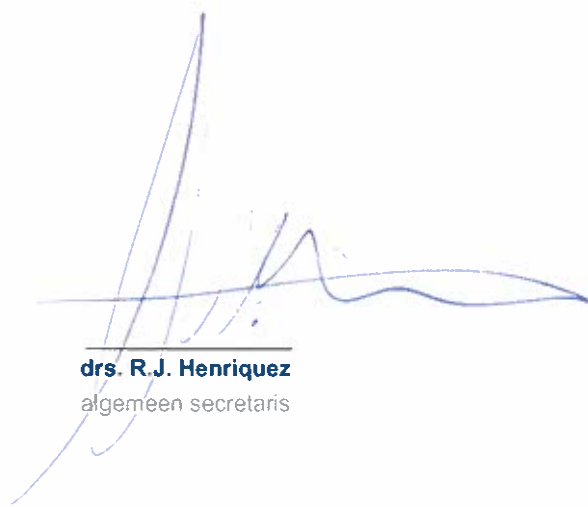
De regering wordt geadviseerd op korte termijn een beperkte reparatiewet aan de constitutionele adviesorganen voor te leggen en parallel een afzonderlijk structureel hervormingstraject te starten. Binnen dat tweede traject moeten de AWW, indexering, fondshoudbaarheid en financiering als één samenhangend stelselvraagstuk worden behandeld. Gezond ouder worden, langdurige zorg en de 'Silver Economy' kunnen afzonderlijk op een onderzoeks- en beleidsagenda worden geplaatst. De SER is bereid deze trajecten vanuit zijn tripartiete samenstelling en onafhankelijke adviestaak te ondersteunen.

Tot slot benadrukt de SER dat sociale adequaatheid en financiële houdbaarheid niet als tegengestelde doelstellingen mogen worden benaderd, maar in onderlinge samenhang moeten worden gewaarborgd. Een pensioenstelsel dat financieel houdbaar maar sociaal ontoereikend is, dreigt zijn maatschappelijke legitimiteit te verliezen. Een stelsel dat inkomensbescherming toezegt zonder een duurzame dekking, schuift financiële lasten en risico's door naar werkenden en toekomstige generaties. Een betrouwbaar stelsel van AOV en AWW vereist daarom een duidelijke wettelijke grondslag, een transparante en voorspelbare indexeringssystematiek, gerichte bescherming van kwetsbare huishoudens, een brede en stabiele financieringsbasis en een controleerbare en toekomstbestendige uitvoering.

Namens de Sociaal-Economische Raad,



mr. J.H. Jacobs
fungerend voorzitter



drs. R.J. Henriquez
algemeen secretaris

