



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Voorzitter van de Staten  
Dhr. W. Millerson  
A L H I E R.

Datum: Willemstad, 27 maart 2018

Ref.nr.: 024/2018-SER

Betreft Advies inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194)

Geachte heer Millerson,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 8 januari 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) (nr. 0371-1 V/17-18, ingekomen op 8 januari 2018, ref.nr. 001/2018).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N<sup>o</sup> 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N<sup>o</sup> 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 19 januari, 16 februari en 16 maart 2018.

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

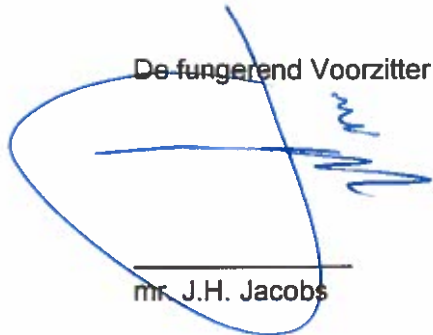
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 23 maart 2018 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

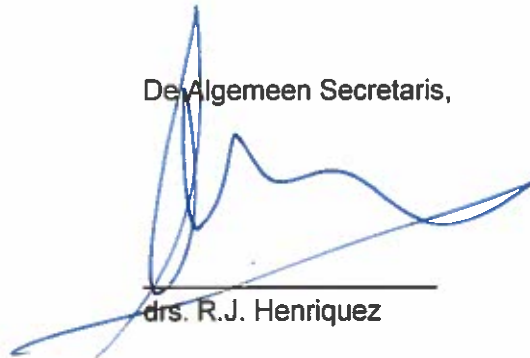
Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken  
De Minister van Sociale Zaken, Arbeid en Welzijn  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

**Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de  
Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering  
en de Landsverordening Algemene Weduwen- en  
wezenverzekering**

## Inhoud

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen .....	1
1 Inleiding .....	4
1.1 Adviesvraag .....	4
1.2 Reikwijdte van advies .....	5
1.3 Opbouw advies .....	5
2 Aanpassing indexeringsmethodiek pensioenen 2013.....	6
2.1 Achtergrond wetwijziging AOV en AWW in 2013.....	6
2.2 Nieuwe impuls voor pensioendialoog.....	7
3 Standpunt van de SER.....	8
3.1 Inleiding indexeringsmethodiek.....	8
3.2 Standpunt SER in eerdere adviezen over indexeringsmethodiek.....	8
3.3 Bevindingen adviesverzoek .....	8
3.4 Financiële implicaties voor de houdbaarheid van het AOV/AWW-stelsel .....	10
3.5 Koopkracht implicaties voor pensioengerechtigden.....	15
3.6 Relatie tussen eerste en tweede pijler pensioen .....	18
3.7 Macro-economische overwegingen.....	18
3.8 Nu – met een blik naar de toekomst.....	20
4 Redactionele opmerkingen.....	21
Bijlage 1 AOV premieontvangsten en premie uitgaven 2012 -2016.....	22

**Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 23 maart 2018 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (nr. 0371-1V/17-18, ref.nr.001/2018-SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) (zittingsjaar 2017-2018-120) strekt tot het wijzigen van de methodiek van de jaarlijkse aanpassing van de pensioenbedragen. De indieners hiervan zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten.
- Krachtens de wetwijziging bij Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening AOV en de Landsverordening AWW (P.B. 2013, no. 24), is de aanpassing van het pensioenbedrag gebaseerd op het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus ten opzichte van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus van het daaraan voorafgaande jaar. De indieners stellen voor om de aanpassing van het pensioenbedrag te baseren op de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (peildata blijven ongewijzigd), zoals het geval was vóór de wetwijziging in 2013.
- De SER stelt allereerst vast dat in de Memorie van Toelichting de financiële gevolgen van de wijziging van de aanpassingsmethodiek op de financiële positie van de pensioenvoorziening niet gekwantificeerd zijn, noch van de eventuele consequenties van de houdbaarheid van de voorziening op langere termijn, noch van de eventuele gevolgen voor de hoogte van de premies en de macro-economische effecten die hiervan uit kunnen gaan.
- De SER stelt eveneens vast dat in de motivering van de wijziging van de indexeringsmethodiek in de Memorie van Toelichting voorbij is gegaan aan de overwegingen van de regering die in 2013 hebben geleid tot de wijziging van de indexeringsmethodiek. Deze overwegingen betroffen het feit dat het AOV-fonds toen al een aantal jaren kampte met tekorten en dat het onvermijdelijk was om van overheidswege in te grijpen, teneinde het van overheidswege verstrekt ouderdomspensioen in de toekomst voor iedereen te kunnen garanderen. In 2013 is om deze redenen een aantal maatregelen genomen, waaronder het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar, een premieverhoging voor werkgevers met 1,5% en werknemers met 0,5% (in totaal 15%; werkgeverspremie 9% en werknemerspremie 6%). Ook is het koopkrachtbehoud van de pensioenen losgelaten en is indexering van pensioenen gekoppeld aan reële economische groei. De SER observeert dat de voorgestelde indexeringsmethodiek dus slechts betrekking heeft op één van de in 2013 doorgevoerde maatregelen.
- Het risico dat de voorgestelde indexeringsmethodiek in verhouding tot de huidige indexeringsmethodiek een groter negatief effect heeft op het toch al forse financieringstekort van het 'AOV-fonds'<sup>1</sup> – en daarmee een groter beroep moet worden gedaan op de algemene middelen – is hoog en reëel, gelet op de langdurige trend van lage economische groeicijfers ten opzichte van

<sup>1</sup> Sinds 2013 worden de AOV premies niet meer door de Sociale Verzekerings Bank (SVB) geïnd, maar door de Inspectie der Belastingen.

hogere inflatiecijfers. Deze langdurige trend van lage economische groei, de hoge en toegenomen schuldenlast naar 49,8% van het bruto binnenlands product (BBP) per eind 2017 en de onafwendbare sterke toename van de 'grijze druk'<sup>2</sup> in de komende jaren stellen Curaçao voor complexe uitdagingen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden om de financierbaarheid en maatschappelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel te borgen. In de komende jaren moeten in een versneld tempo steeds meer AOV-uitkeringen door steeds minder actieven worden opgebracht. In 2025 is 1 gepensioneerde (65+) economisch afhankelijk van 2,9 personen in de werkende leeftijd (20-64), 1 op 2,5 in 2030 en 1 op 2 in 2050, terwijl deze verhouding in 2015 nog 1 op 3,9 was. De toegenomen levensverwachting in combinatie met een dalend geboortecijfer is de *key driver* van de huidige pensioen-crisis: het ontwerp van het pensioenstelsel is hier niet tegen bestand.

- De SER constateert dan ook dat de overwegingen die in 2013 hebben geleid tot onder meer een andere indexeringsmethodiek nog steeds valide zijn. Ook zijn de toen genomen maatregelen niet voldoende gebleken om het 'AOV-fonds' structureel te saneren en het financieringstekort weg te werken. Het 'AOV-fonds' verkeert nog steeds in een crisis, met een jaarlijks tekort van ongeveer 100 miljoen gulden in de periode 2013 – 2016.
- De SER constateert eveneens dat de zware en toegenomen schuldenlast tezamen met de langdurige lage economische groei weinig ruimte biedt voor maatregelen die leiden tot een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën, en/of tot een verdere lastenverzwaring voor het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers).
- De SER heeft door het verschil tussen beide indexeringsmethodieken te berekenen het potentiële koopkrachteffect voor pensioengerechtigden inzichtelijk gemaakt. Indexering heeft echter sinds 2013 niet plaatsgevonden. Reële economische groei-indexering zou tot een verlaging van de AOV-uitkering hebben geleid, vanwege de negatieve economische groei. Vanuit financieringsoogpunt houdt dit het risico in zich dat steeds meer AOV-ers een beroep gaan doen op aanvullende onderstand.<sup>3</sup> Vanuit sociaal oogpunt houdt koopkrachtverlies het risico in dat steeds meer AOV-ers onvoldoende middelen hebben om in hun bestaan te kunnen voorzien. Vanuit beleidsoogpunt verdient het aanbeveling om een bestaansminimum voor ouderen vast te stellen. Om het bestaansminimum te kunnen vaststellen is ook inzicht nodig in de levensomstandigheden en de strategieën van huishoudens met ten minste 1 gepensioneerde om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Hiervoor zijn kwalitatieve en kwantitatieve data nodig over huishoudinkomens, aanvullende inkomens van pensioengerechtigden in de vorm van onder meer inkomen uit vermogen, toeslagen van SOAW en SVB, *remittances* en formele en informele-sector werkzaamheden. Deze data zijn echter niet gecompileerd. De SER geeft de regering in overweging om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een representatief onderzoek hiernaar te laten verrichten om inzicht te verkrijgen in deze levensonderhoud-strategieën en levensomstandigheden.
- De SER concludeert dat het beleidsmatig steeds moeilijker en complexer wordt om het 'AOV-fonds' – de eerste pijler van het pensioenstelsel en voor een groot deel van de werkenden de enige pijler – duurzaam financieel gezond te krijgen om aan de wettelijke verplichtingen in de toekomst te kunnen voldoen. Gezien de jaarlijkse tekorten van ongeveer 100 miljoen gulden sinds 2010 staat de financiële

<sup>2</sup> Grijze druk= (bevolking 65+/bevolking 20-64)\* 100%.

<sup>3</sup> Dit betreft de zogenaamde hardheidstoelage van NAf. 130 per maand, gefinancierd vanuit de begroting van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling en Welzijn (SOAW).

houdbaarheid van het stelsel onder druk. Basisprincipes van het stelsel komen eveneens in toenemende mate onder druk te staan, waarbij het met name gaat om het garanderen van een zeker pensioeninkomen (uit AOV premie-inkomsten) vanuit het principe van sociale zekerheid en het solidariteitsprincipe dat ten grondslag ligt aan de oudedagvoorziening.

- De SER dringt er bij de regering op aan om het financieringsstelsel van de oudedagvoorziening opnieuw grondig door te lichten, zowel vanuit een financieel-economische en fiscale invalshoek, alsook vanuit een sociale invalshoek. En om in samenspraak met alle relevante stakeholders te komen tot maatschappelijk gedragen herzieningen van het stelsel gericht op een toekomstbestendige oudedagvoorziening.
- De complexiteit van de uitdagingen van een toekomstbestendig pensioenstelsel en de omvang van de huidige problematiek geven de urgentie van deze vraagstukken aan. Tegelijkertijd is het ook noodzakelijk om te komen tot een integrale en maatschappelijk gedragen visie hierop. Een brede maatschappelijke pensioendialoog is nodig om deze vraagstukken te adresseren, waaronder: op welke uitgangspunten dient het stelsel gebaseerd te zijn; welke doelstellingen worden nagestreefd; wie doet er mee aan het pensioenstelsel; hoe wordt solidariteit geadresseerd? En: hoe zorgen we voor een duurzame groei van het nationaal inkomen om de toenemende 'grijze druk' financieel, economisch en sociaal het hoofd te kunnen bieden? De SER acht het vanuit deze optiek noodzakelijk om het vraagstuk van indexering van pensioenen niet in isolatie te beoordelen, maar in samenhang met het bredere vraagstuk van de houdbaarheid en financierbaarheid van het gehele pensioenstelsel. De SER zal in het kader van het adviesverzoek op het gebied van de ontwerpplandsverordening Verplicht Basispensioen een verdere analyse maken van de uitdagingen van het pensioenstelsel om te kunnen komen tot een verkenning van mogelijkheden om het huidige pensioenstelsel toekomstbestendig te maken, waarbij zowel de eerste als de tweede pijler aan de orde komen.
- De indieners van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening hebben tegelijkertijd de initiatiefontwerplandsverordening Verplicht Basispensioen ingediend. In het kader van het voorgaande ziet de SER deze indiening als een mogelijkheid voor een nieuwe impuls voor een brede maatschappelijke pensioendialoog, specifiek gericht op de thema's en dilemma's rond de houdbaarheid en betaalbaarheid van het pensioenstelsel en de hierin te maken keuzes.

# 1 Inleiding

## 1.1 Adviesvraag

Op 8 januari 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) met bijbehorende Memorie van Toelichting (zittingsjaar 2017-2018-120)<sup>4</sup>. Dit adviesverzoek is gedaan op basis van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.<sup>5</sup>

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

De initiatiefontwerplandsverordening strekt ertoe de methodiek van de jaarlijkse aanpassing van de pensioenbedragen te wijzigen. Op bladzijde 1 van de Memorie van Toelichting wordt onder de aanhef 'B. Artikelsgewijze toelichting' gemeld dat krachtens de wetwijziging bij Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening AOV en de Landsverordening AWW (P.B. 2013, no. 24), de aanpassing van het pensioenbedrag voor de Landsverordening AOV gebaseerd is op het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus ten opzichte van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus van het daaraan voorafgaande jaar.

Verder wordt in de Memorie van Toelichting gemeld dat in de praktijk is gebleken dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), zijnde de officiële instantie die belast is met het berekenen van de reële economische groei, de reële economische groei niet op maandbasis produceert. Die maandelijks berekening van de reële economische ontwikkeling is noodzakelijk om de periode van augustus tot augustus te kunnen berekenen. Verder wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat zonder die berekening het niet mogelijk was het pensioenbedrag aan te passen. Volgens de indieners is de consequentie hiervan geweest dat de afgelopen jaren het pensioenbedrag niet is aangepast.

Vóór de wetwijziging bij P.B. 2013, no. 24, werd het pensioenbedrag jaarlijks met ingang van de eerste dag van enig kalenderjaar aangepast op basis van de stijging welke het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus daaraan voorafgaande aangeeft ten opzichte van het prijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening stellen voor om, uitgaande van de aanbevelingen door het CBS, artikel 7 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en artikel 11 van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering wederom aan te passen zoals deze bepalingen luiden vóór de wetwijziging bij P.B. 2013, no. 24.

<sup>4</sup> Nr. 0371-1 V/17-18, ref.nr. 001-2018-SER.

<sup>5</sup> A.B. 2010, N<sup>o</sup> 87, bijlage p., zoals gewijzigd bij P.B. 2017, n<sup>o</sup> 70.



In artikel I van de initiatiefontwerplandsverordening worden de volgende wijzigingen voorgesteld in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering:

1. Het tweede lid van artikel 7 komt als volgt te luiden:
  2. Het pensioenbedrag, bedoeld in eerste lid, wordt bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, met inachtneming van het derde lid aangepast aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.
2. Het derde lid komt te luiden:
  3. Aanpassing van het pensioenbedrag heeft plaats met ingang van de eerste dag van enig kalenderjaar op basis van de stijging welke het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor de maand augustus daaraan voorafgaande aangeeft ten opzichte van het prijsindexcijfer voor de maand augustus van het voorafgaande jaar.

Door de verbondenheid van het algemene ouderdomspensioen met het weduwen- en wezenpensioen, wordt in artikel II van de initiatiefontwerplandsverordening voorgesteld om artikel 11, zevende en achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering dienovereenkomstig aan te passen.

## 1.2 Reikwijdte van advies

Dit advies richt zich primair op een aantal vraagstukken dat de voorgestelde wijziging van de aanpassingsmethodiek van pensioenbedragen met zich meebrengt, in het bijzonder dat van de oudedagvoorziening, de eerste pijler van het pensioenstelsel. Het advies behandelt de aanpassingsmethodiek van de AWW niet expliciet, noch die van de zogenaamde *gliding scale*. Deze keuze is allereerst ingegeven door het feit dat de aanpassingsmethodiek van de AWW en de *gliding scale* dezelfde is als die van de AOV, of met andere woorden: het gaat om hetzelfde instrument. Ten tweede is de financieringsproblematiek van de AOV-oudedagvoorziening qua omvang en aard urgenter dan het veel kleinere en financieel gezondere AWW-fonds. En bovenal kan de problematiek van de aanpassingsmethodiek in de eerste pijler niet los worden gezien van de thema's en dilemma's die samenhangen met de vraagstukken die betrekking hebben op de toekomstbestendigheid van het gehele pensioenstelsel. Deze vraagstukken komen uitgebreid aan bod bij de behandeling van het adviesverzoek dat tegelijkertijd is ingediend en de tweede pijler van het pensioenstelsel betreft, namelijk de ontwerp-landsverordening Verplicht Basispensioen. Hier en daar wordt in dit advies al vooruitgelopen op dit bredere vraagstuk, met name daar waar het gaat om de vraagstukken van financiële houdbaarheid van de fondsen.

## 1.3 Opbouw advies

Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 de achtergrond gegeven van de wijziging van de methodiek van indexering van de AOV- en AWW-bedragen in 2013 en wordt teruggeblikt op de adviezen die de SER destijds hierover heeft gegeven.

Hoofdstuk 3 geeft het standpunt van de SER weer inzake de voorgestelde indexeringsmethodiek op basis van zijn analyse van zowel de achterliggende reden van de indieners voor de wijziging van

de methodiek als ook op basis van het vraagstuk van financiële houdbaarheid van de oudedagvoorziening. In dit hoofdstuk wordt eveneens een eerste aanzet gedaan van een aantal van de thema's en dilemma's die te maken hebben met het bredere vraagstuk van een toekomstbestendig pensioenstelsel. Tot slot komt in hoofdstuk 4 nog een aantal redactionele opmerkingen aan bod.

## 2 Aanpassing indexeringsmethodiek pensioenen 2013

### 2.1 Achtergrond wetwijziging AOV en AWW in 2013

Op 1 maart 2013 is de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) gewijzigd. De regering stelt in de Landsverordening (P.B. 2013, no. 24) in overweging genomen te hebben dat gezien de demografische ontwikkelingen en de nieuwe staatkundige structuur het Ouderdomspensioen op korte termijn omvangrijke tekorten zal vertonen en niet in staat zal zijn om aan haar verplichtingen te voldoen. De regering acht het dan ook noodzakelijk om maatregelen te introduceren om de uitkeringen van gepensioneerden voor een langere termijn te garanderen. De maatregelen zijn gericht op het structureel saneren van de ouderdomsvoorziening. De belangrijkste daarbij aangebrachte wijzigingen zijn de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar (ingående 1 maart 2013) met een overgangsperiode van 3 jaar, een premieverhoging voor werkgevers met 1,5% en werknemers met 0,5% (totaal 15%: 9% werkgever, 6% werknemer). Verder is de indexering van de pensioenen voorwaardelijk gesteld aan de reële economische groei in plaats van aan de ontwikkeling van de inflatie. Tevens is de premiehoogte verhoogd naar Naf.100.000 per jaar. Personen die boven die grens verdienen, betalen over het meerdere additioneel 1% premie.

In het advies van de SER<sup>6</sup> aan de regering voorafgaand aan de wetwijziging in 2013 constateert de SER dat de wijzigingen vooral ingegeven zijn door vraagstukken met betrekking tot de overheidsfinanciën. De SER oordeelt in 2012 eveneens dat met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar weliswaar de financiële positie van de oudedagvoorziening op korte termijn wordt verbeterd, maar dat deze verhoging geen duurzame fundamentele oplossing biedt. De verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 65 jaar draagt er aan bij dat de stijging van de uitgaven aan uitkeringen uit het 'AOV-fonds' afneemt, waarbij de hogere uitgaven aan AOV-uitkeringen als gevolg van de vergrijzing naar de toekomst worden verschoven. De SER is in zijn advies van 2012 van mening dat *“de nu te nemen maatregelen, hoewel op korte termijn noodzakelijk, slechts een overgangsregeling dienen te zijn, met het oog op maatregelen die een houdbare en betaalbare oudedagsvoorziening kunnen garanderen.”*

Voor de SER geldt in ieder geval dat een structurele oplossing van de financieringsproblematiek van de AOV minimaal dient te voorzien in maatregelen gericht op het realiseren van een duurzame economische groei en een fundamentele hervorming van het huidige pensioenstelsel gericht op het verminderen van de gevoeligheid van het pensioenstelsel voor demografische ontwikkelingen.

---

<sup>6</sup> SER Curaçao, 2012, Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 10 december 2012 inzake de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) (zaaknummer 2011/95497, referentienummer 268/2012-SER, p.20).

De SER geeft de voorkeur aan maatschappelijk gedragen structurele oplossingen die een houdbaar en betaalbaar stelsel van sociale zekerheid kunnen garanderen. In het hiervoor genoemde advies dringt de Raad er bij de regering op aan om de sociale dialoog over het zekerheidstelsel te intensiveren en via deze dialoog te werken aan een maatschappelijk gedragen, sociaal en financieel duurzaam systeem van sociale zekerheid.

## 2.2 Nieuwe impuls voor pensioendialoog

De indieners van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening hebben tegelijkertijd de initiatiefontwerplandsverordening Verplicht Basispensioen ingediend. In het kader van het voorgaande ziet de SER de indiening als een mogelijkheid voor een nieuwe impuls voor een brede maatschappelijke pensioendialoog, specifiek gericht op de thema's en dilemma's rond de houdbaarheid en betaalbaarheid van het pensioenstelsel en de hierin te maken keuzes.

De raad is dan ook van mening dat het verder intensiveren van de pensioendialoog over een toekomstbestendig pensioenstelsel nog opgeld doet: immers, het gaat ons allen aan. De wettelijke eerste pijler van het pensioenstelsel, de AOV-oudedagvoorziening, is een volksverzekering gebaseerd op het omslagstelsel. Financiering volgens het omslagstelsel betekent dat de voor de AOV-uitkeringen benodigde gelden jaarlijks worden omgeslagen over alle premieplichtigen, het werkzame deel van de beroepsbevolking. De AOV en de AWW betreffen voorzieningen die niet gerelateerd zijn aan het arbeidsverleden, noch afhankelijk zijn van andere inkomensbronnen in het huishouden. Een criterium dat de hoogte van de AOV uitkering wel mede bepaalt, is het aantal jaren dat men tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar op Curaçao woonachtig is. Het omslagstelsel is gevoelig voor veranderingen in de demografische ontwikkeling, daar de jongere werkende generaties de premies moeten opbrengen voor de oudere, gepensioneerde generaties. De vergrijzing van de bevolking – een toename van het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20-64-jarigen - is direct van invloed op de hoogte van de kosten van het stelsel, en dus de houdbaarheid ervan. De voortgaande vergrijzing in combinatie met een toenemende levensverwachting en een ontgroening van de bevolking betekent dat het adresseren van de groeiende financieringsproblematiek van de oudedagvoorziening urgenter en complexer is geworden, zeker in het licht van een afnemende arbeidsparticipatie in 2017<sup>7</sup>, de geringe reële economische groei in de afgelopen 20 jaar<sup>8</sup> en de financiële positie van de overheid.<sup>9</sup> Hier wordt in hoofdstuk 3.4 nader op ingegaan.

De SER is dan ook van mening dat het beleid inzake de aanpassing van het pensioenbedrag in samenhang gezien moet worden met de bredere vraagstukken van een sociaal en financieel duurzaam pensioenstelsel. In het advies over de initiatiefontwerplandsverordening Verplicht Basispensioen (Zittingsjaar 2017-2018-100) zullen de uitdagingen die een toekomstbestendig pensioenstelsel met zich meebrengen uitgebreid aan bod komen.

<sup>7</sup> [www.cbs.cw](http://www.cbs.cw). Labour Force Survey 2017, de arbeidsparticipatiegraad in 2017 was 57,1% en in 2016 was deze 59%. Echter in 2014 was deze 54,8%; of de daling incidenteel is of trendmatig is (nog) niet te concluderen.

<sup>8</sup> Zie hoofdstuk 3.4.

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk 3.4.

## 3 Standpunt van de SER

### 3.1 Inleiding indexeringsmethodiek

Ten aanzien van de indexeringsmethodiek, zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 7, derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en in het nieuwe artikel 11, achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering kan het volgende worden opgemerkt:

Het CBS berekent en publiceert maandelijks de gegevens met betrekking tot de prijsontwikkeling op Curaçao op twee manieren, te weten:

1. de enkelvoudige maandmethode, waarbij het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor een bepaalde maand van het lopende jaar wordt vergeleken met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor diezelfde maand van het voorafgaande jaar, en
2. het 12-maands gemiddelde, waarbij de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer gemeten over de periode van twaalf maanden voorafgaande aan een bepaalde maand, vergeleken wordt met de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer over diezelfde periode een jaar eerder.

Deze benaderingen leiden tot verschillende indexeringspercentages.

### 3.2 Standpunt SER in eerdere adviezen over indexeringsmethodiek

In zijn initiatiefadvies inzake een verkenning van het beleidsthema minimumlonen d.d. 5 oktober 2017, met ref.nr. 173-2017/SER, evenals in zijn overige adviezen met betrekking tot de indexering van het minimumloon, heeft de SER uitvoerig stilgestaan bij de aanpassingsbepalingen zoals opgenomen in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en in de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering.

De SER gaf als aanbeveling om één indexeringsmethodiek aan te houden voor alle overheid gecontroleerde inkomens (minimumlonen, AOV, AWW en onderstand) en gaf – evenals in eerdere adviezen – de voorkeur aan het hanteren van de stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer. Ter onderbouwing daarvan werd aangevoerd dat het effect van kortstondige uitschieters dan beperkter is. *“De stijging van het 12-maands gemiddelde consumentenprijsindexcijfer geeft volgens het CBS ook een goed beeld van de lange termijn prijsontwikkeling en wordt daarom door het CBS aangeraden als indexeringsinstrument”*, aldus het initiatiefadvies (pagina 23).

### 3.3 Bevindingen adviesverzoek

De SER constateert dat de motivering van de indieners voor het wijzigen van de indexeringsmethodiek van de jaarlijkse aanpassing van de pensioenbedragen in eerste instantie van technische aard lijkt te zijn. De motivering is gebaseerd op het argument dat het CBS de voor de indexering benodigde reële groeicijfers over de in de wet genoemde jaarperiode van augustus tot augustus niet produceert. Het CBS produceert inderdaad deze cijfers over deze periode niet, want het CBS maakt gebruik van

internationale richtlijnen bij het maken van de nationale rekeningen die onder meer inhouden dat economische groeicijfers op kwartaal- en kalenderjaarbasis worden geproduceerd.

De indieners stellen dat zonder deze cijfers het niet mogelijk bleek om het pensioenbedrag aan te passen.

Echter, nog los van de vraag of het CBS reële economische groeicijfers over de in de wet genoemde periode kan produceren, is het niet-voorhanden zijn van de groeicijfers over de augustus-augustus jaarperiode op zichzelf nog geen reden voor wijziging van de indexeringsmethodiek. Immers er zijn meerdere technische oplossingsrichtingen voor dit vraagstuk denkbaar. Te denken valt bijvoorbeeld aan de volgende:

Internationaal en in Curaçao wordt de ontwikkeling van het reële bruto binnenlands product (BBP) als indicator gebruikt om de mate van reële economische groei te meten. Het nominale BBP is de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten gedurende een jaar. Het reële BBP is gelijk aan het nominale BBP, gecorrigeerd voor prijsinflatie op basis van het 12-maands prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (CPI). De jaarcijfers van het nominale BBP en het 12-maands prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie worden door het CBS in mei van elk jaar over het daaraan voorafgaande jaar gepubliceerd. Op basis van deze cijfers kan de reële economische groei in het voorgaande jaar worden berekend. Een wetswijziging tot het aanpassen van de grondslag-periode voor de indexering van de pensioenbedragen door deze periode gelijk te stellen aan de jaargrondslag waarop door het CBS de groeicijfers berekend worden, ligt dan ook meer voor de hand als oplossing voor de geconstateerde problematiek. Daar deze cijfers in mei van elk jaar door het CBS gepubliceerd worden, volgt hieruit dat op basis daarvan de aanpassing van de pensioenbedragen kan plaatsvinden.

Een tweede argument voor wijziging van de indexeringsmethodiek ontleen de indieners aan het volgende citaat op bladzijde 2 van het door het CBS in september 2017 uitgegeven CPI Statistisch Bulletin (augustus 2017): *"Inflatie is een weergave van het verlies van geldwaarde, dus van koopkracht, doordat de consumentenprijzen voor producten en diensten stijgen. Het inflatiepercentage is dus een indicatie van de gemiddelde stijging van de kosten van levensonderhoud en wordt daarom aanbevolen als indexeringsinstrument voor salarissen, pensioenen, sociale uitkeringen en overige inkomens"*<sup>10</sup>

Met andere woorden het CBS adviseert om de gemiddelde stijging van de kosten van levensonderhoud (berekend volgens het 12-maandsgemiddelde) te gebruiken als indexeringsinstrument voor inkomens. De aanbeveling betreft dus het type indexeringsinstrument *in het geval het beleidsuitgangspunt van de aanpassing van inkomens het behoud van koopkracht is*. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat "Uitgaande van wat door CBS wordt aanbevolen, wordt in dit ontwerp artikel 7 van de Landverordening AOV wederom aangepast zoals deze bepaling luidde vóór de wetswijziging bij P.B. 2013, no. 24."

De SER wijst erop dat de aanbeveling van het CBS echter niet gelezen mag worden als een aanbeveling om het uitgangspunt van koopkrachtbehoud opnieuw in te voeren. Het CBS doet immers geen beleidsaanbevelingen.

Hoewel de indieners in de Memorie van Toelichting technische overwegingen hanteren voor de wijziging van de indexeringsmethodiek constateert de SER dat in feite koopkrachtbehoud van pensioeninkomens de – zij het impliciet verwoord – hoofdreden is. Dat koopkrachtbehoud de hoofdreden voor de voorgestelde wetswijziging is, brachten de indieners tijdens de toelichting in de SER vergadering op 17

<sup>10</sup> CBS, september 2017: CPI Statistisch Bulletin augustus 2017.

februari 2018 naar voren. In deze mondelinge toelichting werd gesteld dat de voorgestelde wetswijziging gemotiveerd is vanuit sociale overwegingen, daar AOV-ers benadeeld zijn doordat jarenlang geen indexering van de AOV heeft plaatsgevonden.

De SER stelt bovendien vast dat de indieners van de initiatiefontwerplandsverordening expliciet, zonder een nadere onderbouwing c.q. motivering, de voorkeur hebben gegeven aan de enkelvoudige maandmethode als aanpassing- c.q. indexeringsmethode voor zowel het algemene ouderdomspensioen als het weduwen- en wezenpensioen. De SER refereert nogmaals met nadruk naar de 12-maand gemiddelde methodiek (zie eerder) in het geval van koopkrachtbehoud als beleidsuitgangspunt.

De SER concludeert dat in de motivering van de wijziging van de indexeringsmethodiek in de Memorie van Toelichting voorbij is gegaan aan de overwegingen van de regering die in 2013 hebben geleid tot de wijziging van de indexeringsmethodiek. Deze overwegingen betroffen het feit dat het AOV-fonds toen al een aantal jaren kampte met tekorten en dat het onvermijdelijk was om van overheidswege in te grijpen, teneinde het van overheidswege verstrekt ouderdomspensioen in de toekomst voor iedereen te kunnen garanderen. In 2013 is om deze redenen het koopkrachtbehoud van de pensioenen losgelaten en is indexering gekoppeld aan economische groei.

### 3.4 Financiële implicaties voor de houdbaarheid van het AOV/AWW-stelsel

De SER stelt vast dat in de Memorie van Toelichting de financiële gevolgen van de wijziging van de aanpassingsmethodiek op de financiële positie van de pensioenvoorziening niet gekwantificeerd zijn. Ook zijn de eventuele consequenties van de houdbaarheid van de voorziening op langere termijn en de eventuele gevolgen voor de hoogte van de premies en de macro-economische effecten die hiervan uit kunnen gaan niet in beeld gebracht. Het enige dat gesteld wordt, is dat de kosten verbonden aan de aanpassing afhankelijk zijn van het percentage van het prijsindexcijfer (de enkelvoudige maandmethode). Er worden geen scenario's op basis van prognoses gepresenteerd. Hetzelfde is van toepassing op de verwachte inkomsten door middel van premieopbrengsten; ook hier worden geen scenario's op basis van prognoses gepresenteerd.

De SER wil hierbij voor de duidelijkheid en ten overvloede het volgende naar voren brengen.

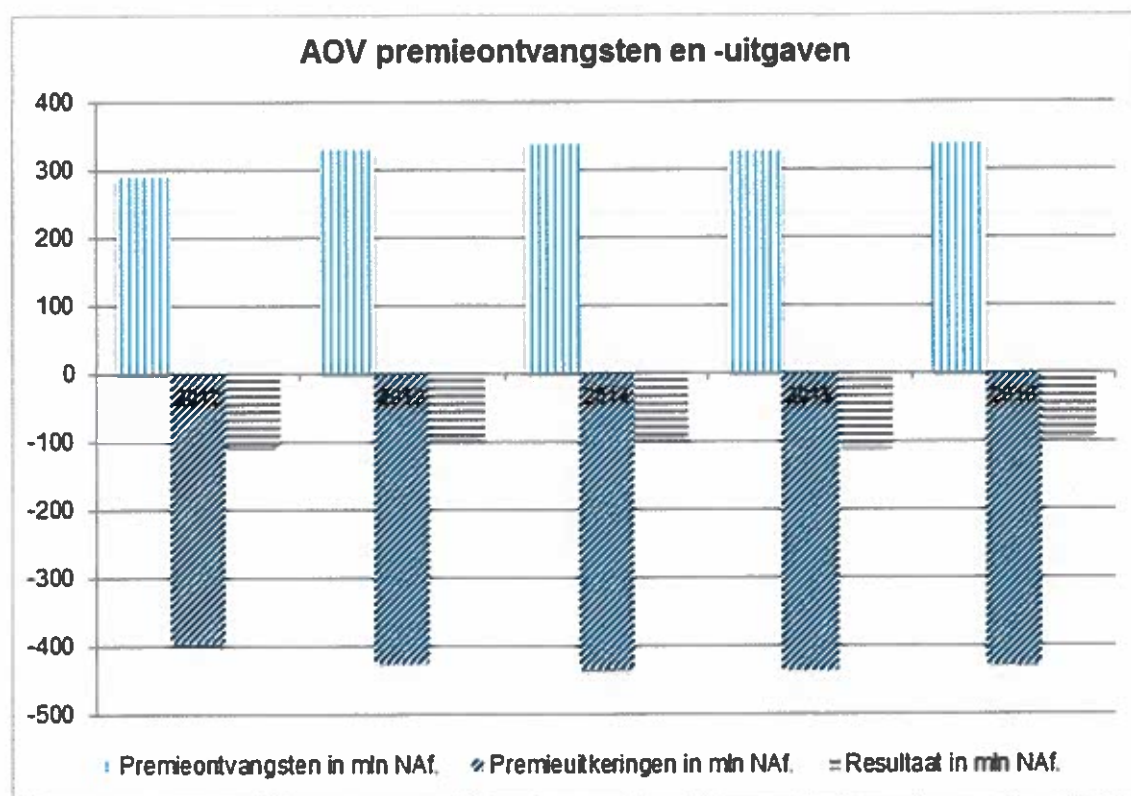
Artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (bijlage b behorende bij de Eilandsverordening tot vaststelling van diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87)) bepaalt dat in de toelichting op het ontwerp van een landsverordening, een ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële beschikkingen, met algemene werking, waarin nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden uitgewerkt, een afzonderlijk onderdeel wordt opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld.

Berekeningen van de verwachte financiële gevolgen en een toelichting hoe deze gefinancierd gaan worden, zijn imperatief en dienen dan ook uitgewerkt en opgenomen te worden in de Memorie van Toelichting. Imperatief, niet alleen vanwege de comptabiliteitsvoorschriften, maar tevens vanwege de precaire situatie van het schommelfonds, de noodzaak van een forse bijdrage vanuit de algemene middelen ten behoeve van de AOV/AWW (zie hieronder) en de precaire financiële situatie waarin het Land Curaçao zich thans bevindt.

De SER heeft een eerste verkenning gemaakt van de financiële positie van de sociale fondsen en met name het 'AOV-fonds'. Hieruit blijkt dat de uitgaven van de sociale fondsen – met uitzondering van het relatief kleine AWW-fonds - bij lange na niet gedekt worden door de premieopbrengsten. Het AWW-fonds kent over de periode 2012-2016 jaarlijks een min of meer stabiel positief saldo. Zo is het positief saldo in 2016 NAf. 2.7 miljoen, met NAf. 22.4 miljoen aan premie-inkomsten en NAf. 19.7 miljoen aan uitgaven.

Uit figuur 1 blijkt evenwel dat de AOV premie uitgaven jaarlijks ongeveer 100 miljoen gulden meer zijn dan de inkomsten uit premies.<sup>11</sup> Dit financieringstekort moet uit de algemene middelen van de Landsbegroting worden gedekt.

Figuur 1 AOV premieontvangsten en –uitgaven in mln. NAf.



Bron: jaarverslagen Sociale Verzekerings Bank (SVB)

De financiële positie van de sociale fondsen tezamen laten een substantieel financieringstekort zien. Tot en met het vierde kwartaal van 2017 zijn er 771,4 miljoen gulden aan premieopbrengsten ontvangen ten opzichte van 1.066,9 miljoen gulden aan uitgaven.<sup>12</sup> In 2017 is uit de algemene middelen van de Landsbegroting ter dekking van het financieringstekort 296,8 miljoen gulden bijgedragen.<sup>13</sup> Hierdoor is in 2017 per saldo 1,3 miljoen gulden toegevoegd aan het schommelfonds. Met een additionele dotatie in het

<sup>11</sup> Table 1 in Bijlage 1 geeft de premieinkomsten en premieuitgaven over de periode 2012-2016 weer, als ook het aantal AOV-trekkers en het gemiddelde AOV bedrag per maand.

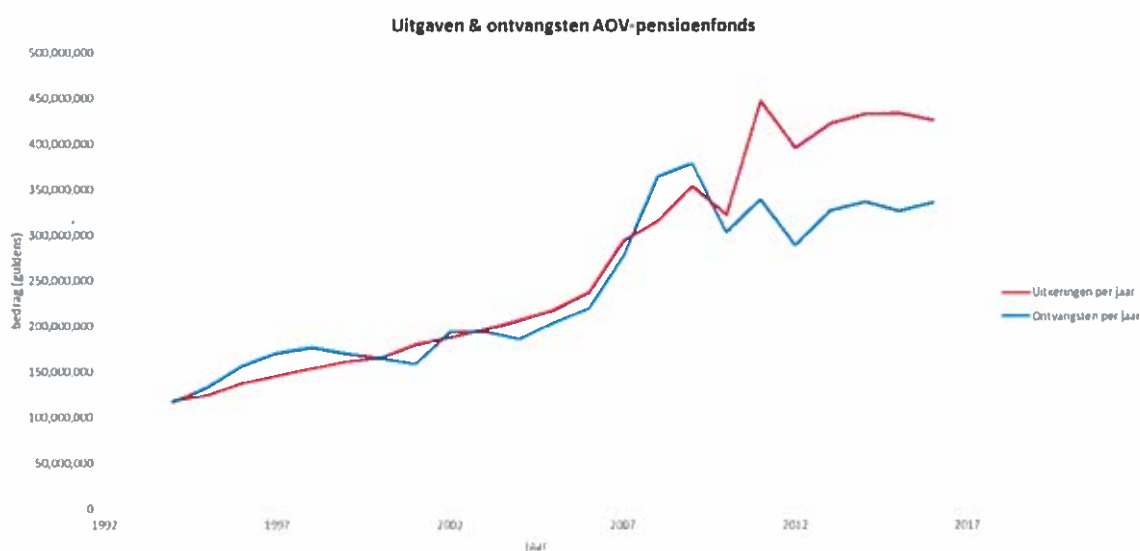
<sup>12</sup> College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2017 Curaçao, 28 februari 2018.

<sup>13</sup> In 2017 is het financieringstekort van de sociale fondsen tezamen 295,5 miljoen gulden. Ter dekking van dit tekort heeft de overheid vanuit de algemene middelen 296,8 miljoen gulden bijgedragen. Het saldo van 1,3 miljoen gulden is toegevoegd aan het schommelfonds.

vierde kwartaal van 2017 van 30,1 miljoen gulden resteert er per eind december 2017 nog een bedrag van 35,1 miljoen gulden in het schommelfonds. Dotaties aan het schommelfonds hebben een negatief effect op het saldo van de gewone dienst van de Landsbegroting en drukken dus op het tekort van het land over 2017, dat naar verwachting 113,3 miljoen gulden zal zijn. De grote bijdrage van jaarlijks 100 miljoen gulden vanuit het AOV-fonds aan het financieringstekort van de sociale fondsen is sinds de invoering van de genomen maatregelen in 2013 nauwelijks afgenomen.

In figuur 2 zijn de uitgaven en inkomsten van het AOV-fonds over de afgelopen 25 jaar weergegeven. De analyse hiervan laat zien dat het financieringstekort dat rond 2010 ontstaat in de jaren daarna een structureel karakter krijgt van ongeveer 100 miljoen per jaar.<sup>14</sup> Het dekkingsplan van de regering in 2012 ten aanzien van het effect van de maatregelen op de sanering van het AOV-fonds liet een geprognostiseerd cumulatief negatief resultaat (reserve van het AOV-fonds) zien van 111 miljoen gulden 5 jaar na invoering ervan. Na tien jaar is een positief resultaat geprognostiseerd.<sup>15</sup> Een aantal parameters van dit dekkingsplan zijn echter niet als zodanig ingevoerd.<sup>16</sup> Het kostenmodel gaat uit van een jaarlijkse reële economische groei van 1%, terwijl in werkelijkheid de gemiddelde jaarlijkse reële economische groei tussen 2012 en 2017 negatief was.<sup>17</sup>

Figuur 2 Uitgaven en ontvangsten van het AOV fonds over een periode van 25 jaar



Bron: SER research op basis van SVB jaarverslagen

<sup>14</sup> Ten overvloede: de stijging in uitgaven in 2010 heeft te maken met de zogenaamde boedelscheiding bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen.

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwe- en Wezenverzekering, september 2012, p. 10.

<sup>16</sup> Verschillen in parameters zijn onder meer: geen geleidelijke (cohort-gewijze) invoering van de pensioengerechtigde leeftijd, geen 1% premie boven inkomensgrens van 100 duizend gulden. De berekening was gemaakt in 2010, uitgaande van een start reserve van 302 miljoen gulden. Bij invoering van de maatregelen in 2013 was deze reserve echter al vrijwel nul.

<sup>17</sup> Vrijwel iedereen (ongeveer 5000 mensen) die in aanmerking kon komen voor de overgangsregeling heeft hier gebruik van gemaakt, waardoor men tegelijkertijd is vrijgesteld van AOV-premieafdracht.



Gelet op de hoge vergrijzingsgevoeligheid van het omslagstelsel heeft de SER de bevolkingsprognoses van het CBS gebruikt, waarbij de prognoses over de ontwikkeling van de zogenaamde 'grijze druk'<sup>18</sup> een indicatie geven over de mate waarin het AOV-fonds verder onder druk komt te staan. Deze prognoses van het CBS over de bevolkingsgroei en de verwachte veranderingen in de leeftijd-samenstelling van de bevolking voor de periode 2015 – 2050 zijn gemaakt op basis van verschillende assumpties over de toekomstige fertiliteit, mortaliteit en migratie.<sup>19</sup> Alle prognoses laten zien dat de vergrijzing van de bevolking onomkeerbaar is en een grote impact heeft op de bevolking. In 2025 is 1 gepensioneerde economisch afhankelijk van 2,9 personen in de werkende leeftijd (20-64), in 2030 is de verhouding 1 op 2,5 en in 2050 is deze verhouding 1 op 2, terwijl deze in 2015 nog 1 op 3,9 was.

Tabel 1: Prognose van de grijze druk bij 5 verschillende varianten

	2015	2025	2030	2040	2050
<b>1. Standaard migratie variant/ Old-age support rate</b>	3,9	2,9	2,5	2,1	2
<b>Totale bevolking</b>	156.971	173.409	178.834	182.626	177.878
<b>2. Nul-migratie variant/ Old-age support rate</b>	3,9	2,8	2,3	2	2,1
<b>Totale bevolking</b>	156.971	159.507	159.926	158.607	154.793
<b>3. Emigratie golf variant/ Old-age support rate</b>	3,9	2,5	2,1	1,8	1,8
<b>Totale bevolking</b>	156.971	148.755	152.242	152.801	146.170
<b>4. Hoge immigratie variant/ Old-age support rate</b>	3,9	2,9	2,5	2,3	2,3
<b>Totale bevolking</b>	156.971	177.948	188.588	206.134	218.468
<b>5. Constante vruchtbaarheid variant (2.1 kind per vrouw) / Old-age support rate</b>	3,9	2,9	2,5	2,1	2,1
<b>Totale bevolking</b>	156.971	175.907	182.780	189.740	188.877

Bron: CBS, Population Projections 2015 – 2050, August 2017

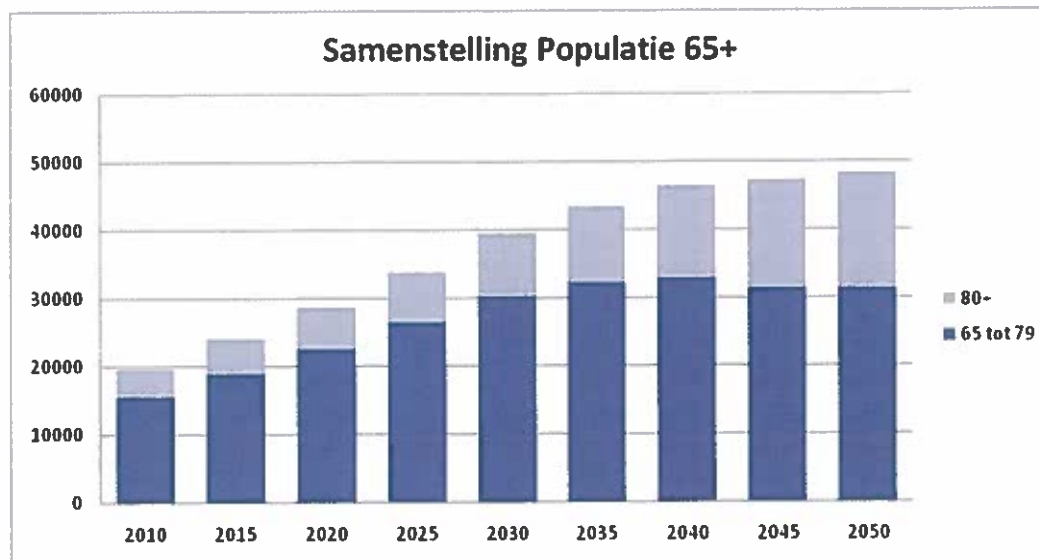
Tabel 1 laat zien dat bij alle varianten de grijze druk het sterkst toeneemt in de periode 2015 - 2025. Prognoses over het effect van de toenemende grijze druk op de hoogte van de premies zijn voornamelijk moeilijk te maken omdat de hiervoor benodigde gegevens (nog) ontbreken. Om een dergelijke berekening te kunnen maken zijn onder meer nodig: prognoses over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatiegraad van 20-64 jarigen, over de ontwikkeling van inkomens en over de mate (hoogte, duur) waarin pensioengerechtigden in Curaçao én in het buitenland aanspraak op een AOV-uitkering zullen maken. Duidelijk is in ieder geval dat in de komende jaren in een versneld tempo steeds meer AOV-uitkeringen door steeds minder actieven moeten worden opgebracht. Ook na 2025 blijft de grijze druk toenemen, maar in een iets minder snel tempo dan in de periode daarvoor en pas in de periode 2040 - 2050 stabiliseert deze zich met een verhouding 1 (65+) op ongeveer 2 (20-64). Er is hierbij sprake van een zogenaamde dubbele vergrijzing: het aantal ouderen boven de 80 jaar in de groeiende populatie

<sup>18</sup> Old-age support rate = aantal personen in werkende leeftijd (20-64) per oudere persoon (65+), (definitie OECD/IDB/The World Bank, 2014). N.B. Deze definitie verschilt van de definitie van *old-age dependency ratio*, die met 15 jaar begint. Als de *old-age support rate* afneemt stijgt de grijze druk. Grijze druk = (bevolking 65+/bevolking 20-64) \* 100%.

<sup>19</sup> CBS, Population Projections. Results and brief analysis of five projection variants 2015-2050, Willemstad, Curaçao, August 2015.

van 65+ jaar neemt toe, zoals te zien in figuur 3, waar gebruik is gemaakt van de bevolkingsprognose in de Variant Standaard Migratie.<sup>20</sup>

Figuur 3 Samenstelling Populatie 65+ op basis van de prognose Variant Standaard Migratie



Bron: op basis van gegevens van het CBS, *Population Projections 2015 – 2050*, August 2017

**De toegenomen levensverwachting in combinatie met een dalend vruchtbaarheidscijfer is de key driver van het ontstane financieringsprobleem: het ontwerp van het huidige pensioenstelsel is hier niet tegen bestand.**

Ook na de genomen maatregelen in 2013 verkeert het AOV-fonds nog altijd in een crisis, met een jaarlijks tekort van ongeveer 100 miljoen gulden in de periode 2013 - 2016. De SER concludeert dan ook dat de in 2013 genomen maatregelen niet voldoende zijn gebleken om het AOV-fonds structureel te saneren en het financieringstekort weg te werken. Hierbij moet aangetekend worden dat het effect van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar in 2013 pas volledig vanaf 2018 te zien zal zijn, wanneer zij (in het cohort 58-60 jaar op 1 maart 2013) die geen gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling, aanspraak gaan maken op de opgebouwde pensioenrechten. Ten tweede moet worden aangetekend dat in de periode 2013 - 2017 geen indexering van het AOV-pensioenbedrag heeft plaatsgevonden. Gelet op het verschil in indexeringspercentage over de periode 2013 - 2017 (zie tabel 3 in 3.5), waarbij het jaarlijkse percentage van het reële BBP gemiddeld lager ligt dan het jaarlijkse inflatiepercentage, heeft een reële economische groei-indexering een minder groot negatief effect op de financiële positie van het AOV-fonds dan de inflatie-indexering. Zoals hierboven is aangegeven, dient dit verder doorgerekend te worden, niet alleen financieel, maar ook economisch.

Een eerdere prognose<sup>21</sup> laat zien dat bij ongewijzigd beleid het AOV-fonds in de komende 20 jaar een cumulatief tekort van 7,6 miljard gulden zal vertonen. Deze prognose is echter gebaseerd op een scenario met een afnemende bevolking naar 98,6% van de huidige omvang (de nul-migratie variant). Drie

<sup>20</sup> Deze variant laat zien dat in 2050, 35,4 % van de populatie 65+ tot de populatie 80+ behoort; bij de andere vier varianten is dit resp. 39,9%, 35,4%, 37,3% en 34,8%.

<sup>21</sup> Memorie van Toelichting Ontwerplandsverordening houdende Verplicht Basispensioen, versie 13 december 2017, p. 2.

van de vijf varianten van de CBS prognoses van de ontwikkeling van de omvang van de bevolking in de periode 2015-2050 (zie tabel 2) laten evenwel een bevolkingsgroei zien, oplopend naar 177.878 tot 218.468 mensen in 2050. Het aandeel personen 65+ in de bevolking stijgt van 15,3% in 2015 naar minimaal 22% in 2030, naar minimaal 23% in 2050, met mogelijke maxima van 25% in 2030 en maxima van 29,6% in 2050.<sup>22</sup> Met andere woorden, er is een reëel risico dat de hiervoor genoemde prognose van een cumulatief tekort in het AOV-fonds van 7,6 miljard gulden in 20 jaar tijd hoger ligt, in het geval zich een ander scenario van de ontwikkeling van de bevolking voordoet.

De SER concludeert dat bij ongewijzigd beleid het nu al substantiële financieringstekort van het AOV-fonds in de komende jaren sterk zal stijgen, als gevolg van een toenemende vergrijzing en een ontgroening van de bevolking leidende tot een 'grijze druk' van 1 op 2,9 in 2025. De bijdrage vanuit de Landsbegroting zal noodgedwongen een steeds grotere omvang hebben. Dit roept dan ook de vraag op of het gekozen financieringsstelsel niet herzien moet worden en in lijn moet worden gebracht met de uitdagingen van een steeds ouder wordende bevolking.

De SER concludeert dat het beleidsmatig steeds moeilijker en complexer wordt om het AOV-fonds – de eerste pijler van het pensioenstelsel – duurzaam financieel gezond te krijgen om aan de wettelijke verplichtingen in de toekomst te kunnen voldoen. Gezien de jaarlijkse tekorten van ongeveer 100 miljoen gulden sinds 2010 staat de financiële houdbaarheid van het stelsel onder druk. Basisprincipes van het stelsel komen eveneens in toenemende mate onder druk te staan, waarbij het met name gaat om het garanderen van een zeker pensioeninkomen vanuit het principe van sociale zekerheid en het solidariteitsprincipe dat ten grondslag ligt aan de oudedagvoorziening. AOV-ers hebben (deels) zelf bijgedragen aan de AOV voor eerdere generaties en vertrouwen erop dat zij een zekere aanspraak kunnen maken op die sociale zekerheid. Als echter het vertrouwen in een zeker pensioeninkomen onder druk komt te staan, zullen het consumptiepatroon en spaargedrag van werkenden en gepensioneerden ook veranderen. Ook kan er sprake zijn van een erosierisico van het maatschappelijke draagvlak voor de AOV.

De SER dringt er bij de regering op aan om het financieringsstelsel van de oudedagvoorziening opnieuw grondig door te lichten, zowel vanuit een financieel-economische en fiscale invalshoek, alsook vanuit een sociale invalshoek.

In samenspraak met alle relevante stakeholders zal gestreefd moeten worden naar maatschappelijk gedragen herzieningen van het stelsel gericht op een toekomstbestendige oudedagvoorziening.

### 3.5 Koopkracht implicaties voor pensioengerechtigden

De AOV- uitkering is in 2013 verhoogd van Naf. 834 in 2012 naar Naf. 862, een verhoging van 3,4%. Vanaf 2013 tot en met 2017 zijn de pensioenuitkeringen van zowel de AOV als de AWW nominaal gelijk gebleven.

Aan de hand van de gegevens van het CBS met betrekking tot de reële economische groei en de inflatie over de jaren 2013 tot en met 2017 is het potentiële koopkrachteffect voor pensioengerechtigden in tabel 2 inzichtelijk gemaakt door het verschil tussen beide indexeringsmethodieken te berekenen.

<sup>22</sup> Dit betreft de mogelijke minima en maxima binnen de varianten.

**Tabel 2 Ontwikkeling koopkracht AOV 2012 -2018 bij verschillende indexeringsscenario's**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Reële BBP-groei (in %)	-0.1	-0.8	-1.1	0.3	-1	-1.4	
Inflatie (in %)	3.2	1.3	1.5	-0.5	0	1.6	
AOV- reële (positieve en negatieve) groei geïndexeerd <sup>23</sup>	834	833	827	817	820	812	800
AOV-inflatie geïndexeerd <sup>24</sup>	834	861	872	885	881	881	895
AOV-positieve reële groei geïndexeerd <sup>25</sup>	834	834	834	834	837	837	837
AOV-nominaal	834	862	862	862	862	862	862

Bron: SER-research op basis CBS-cijfers en jaarverslagen SVB

Bij volledige indexering op basis van het CPI blijft de koopkracht – per definitie - gelijk. In 2017 ligt het inflatie-geïndexeerde AOV-bedrag NAf. 69 hoger dan het reële (positieve en negatieve) groei-geïndexeerde AOV-bedrag, of te wel een potentieel koopkrachtverschil van 8%. In 2018 is het koopkrachtverschil NAf. 95 per maand. De aanname die hieraan ten grondslag ligt, is dat ook in het geval van een negatieve reële BBP groei het pensioenbedrag naar beneden wordt bijgesteld. In geval indexering uitsluitend op basis van een positieve groei van het reële BBP wordt berekend, dan komt de potentiële koopkrachtdaling van het AOV-pensioen neer op NAf. 44 per maand in 2017 en NAf. 58 per maand in 2018. Vanuit financieringsoogpunt houdt dit het risico in zich dat steeds meer AOV-ers een beroep gaan doen op aanvullende onderstand.<sup>26</sup> Vanuit sociaal oogpunt houdt koopkrachtverlies het risico in dat steeds meer AOV-ers onvoldoende middelen hebben om in hun bestaan te kunnen voorzien. Het huidige pensioen van NAf. 862 ligt NAf. 33 per maand lager dan het inflatie-geïndexeerde AOV-bedrag. In figuur 4 is de ontwikkeling van de AOV-uitkering bij verschillende indexeringen ten opzichte van de huidige AOV-uitkering grafisch weergegeven.

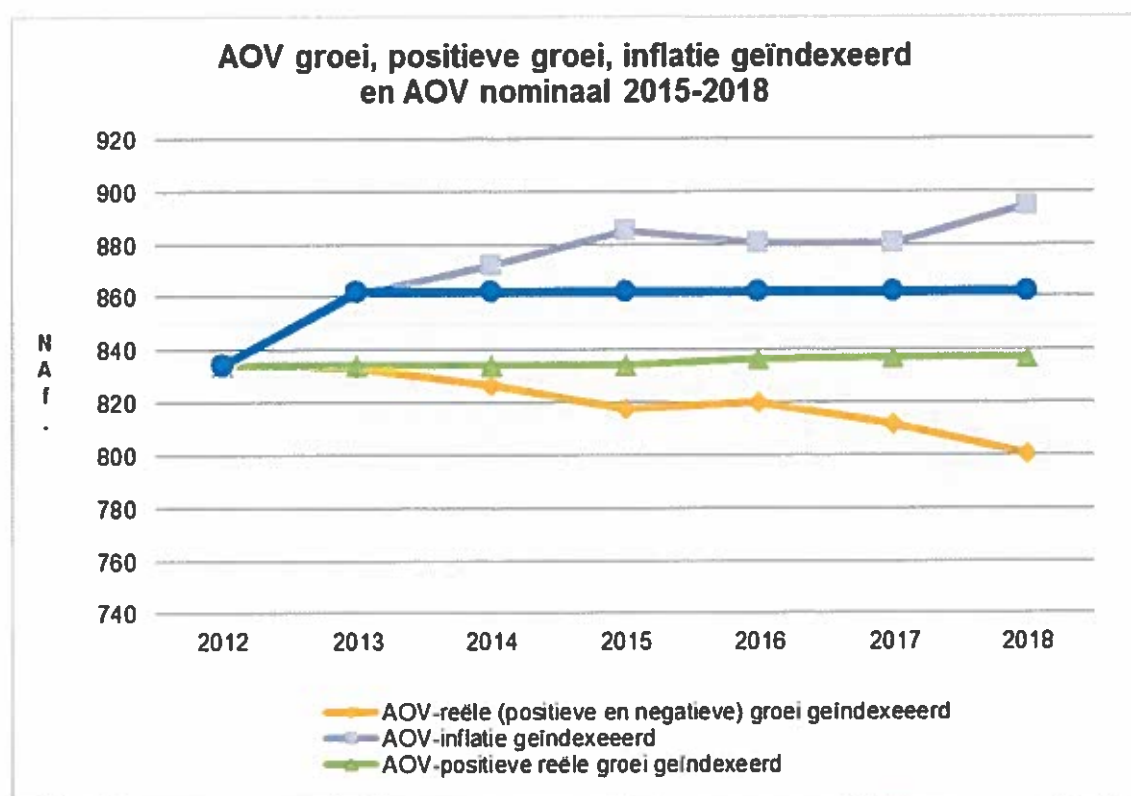
<sup>23</sup> Op basis van reële economische groei in het daaraan voorafgaande jaar met als basisjaar 2012, waarin het AOV-pensioen NAf. 834 bedroeg.

<sup>24</sup> Op basis van het 12-maandsgemiddelde CPI in het daaraan voorafgaande jaar met als basisjaar 2012, waarin het AOV- pensioen NAf. 834 bedroeg.

<sup>25</sup> Op basis van uitsluitend positieve reële economische groei in het daaraan voorafgaande jaar met als basisjaar 2012, waarin het AOV- pensioen NAf. 834 bedroeg.

<sup>26</sup> Dit betreft de zogenaamde hardheidstoelag van NAf. 130 per maand, gefinancierd vanuit de begroting van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW). Ongeveer 10.500 AOV-ers (1/3 van de binnenlandse AOV-ers) ontvangt maandelijks deze aanvullende onderstand en de verwachting van de SVB is dat deze in de komende jaren zal stijgen.

Figuur 4 AOV reële (positieve en negatieve) groei, positieve groei, inflatie geïndexeerd en AOV nominaal 2012-2018



Bron: SER-research op basis van CBS-cijfers en jaarverslagen SVB

In zijn initiatiefadvies inzake minimumlonen<sup>27</sup> constateert de SER dat het bedrag van het AOV pensioen van Naf. 862 lager is dan de door het CBS bepaalde armoedegrens. Een aandachtspunt hierbij is dat niet alle AOV-ers uitsluitend afhankelijk zijn van een AOV-uitkering. Bovendien is bij de herberekeningen van de armoedegrens naar andere huishoudenstypes niet specifiek rekening gehouden met huishoudens die uit ten minste 1 gepensioneerde bestaan. Het bestedingspatroon van ouderen is echter over het algemeen anders dan die van (werkende) volwassenen die nog niet de pensioenleeftijd hebben bereikt. Het verdient aanbeveling om vanuit sociaaleconomisch beleidsoogpunt een bestaansminimum voor ouderen vast te stellen.<sup>28</sup> Om het bestaansminimum te kunnen vaststellen, is ook inzicht nodig in de strategieën van huishoudens met ten minste 1 gepensioneerde om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Hiervoor zijn kwalitatieve en kwantitatieve data nodig over huishoudinkomens, aanvullende

<sup>28</sup> Met hantering van een definitie en een meetinstrument die internationaal geaccepteerd zijn en die naast *Basic Needs* ook andere dimensies van het bestaansminimum meet.

inkomens van pensioengerechtigden in de vorm van onder meer inkomen uit vermogen, toeslagen van SOAW en SVB, *remittances* en formele en informele-sector werkzaamheden. Deze data zijn echter niet gecompileerd. De SER geeft de regering in overweging om het CBS een representatief onderzoek hiernaar te laten verrichten om inzicht te verkrijgen in deze levensonderhoud-strategieën.

### 3.6 Relatie tussen eerste en tweede pijler pensioen

Tussen de eerste pijler en de tweede pijler van het pensioenstelsel bestaan dusdanige relaties dat een analyse van de ene pijler niet zonder die van de andere kan. Om een voorbeeld te geven, wordt hieronder een fiscale relatie toegelicht.

De tweede pijler (kapitaaldeckingsstelsel) van het pensioenstelsel betreft de werknemerspensioenen en de beroepspensioenen en wordt fiscaal gezien als een aanvullend pensioen op de AOV. Het pensioen uit de tweede pijler is gebaseerd op het arbeidsverleden. Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor de tweede pijler. De overheid ondersteunt fiscaal de opbouw van tweedepijlerpensioenen onder meer door de aftrekbaarheid van pensioenpremies, onder een aantal voorwaarden. Volgens deze voorwaarden mag een pensioen maximaal 70% van het pensioengevend loon op het tijdstip van ingang van het pensioen bedragen, terwijl het fiscaal maximale opbouwpercentage 2% per dienstjaar bedraagt.<sup>29</sup> Deze 70% is inclusief het AOV- pensioen. Bij een pensioenregeling is de franchise dat deel van het salaris waarover geen pensioen wordt opgebouwd en daarom ook geen pensioenpremie wordt betaald. De AOV is 70% van het deel van het salaris waarover geen pensioen wordt opgebouwd. Omgekeerd, het deel van het salaris waar geen pensioen over wordt opgebouwd - de AOV franchise - is dus 100%/70% van de AOV-uitkering. Als de AOV stijgt, neemt de franchise toe en neemt bij gelijkblijvend salaris de pensioengrondslag (salaris - franchise) af. Bij een gelijkblijvend opbouwpercentage neemt dan de pensioenopbouw af en is de fiscale aftrek lager. Dalingen en stijgingen van de AOV zijn dan ook van invloed op de opbouw van het tweede pijler pensioen. De analyse van de relatie tussen de eerste en tweede pijler wordt in het advies met betrekking tot het Verplicht Basispensioen nader uitgewerkt, niet alleen vanuit fiscaal en financieel oogpunt, maar ook vanuit het oogpunt van sociale zekerheid.

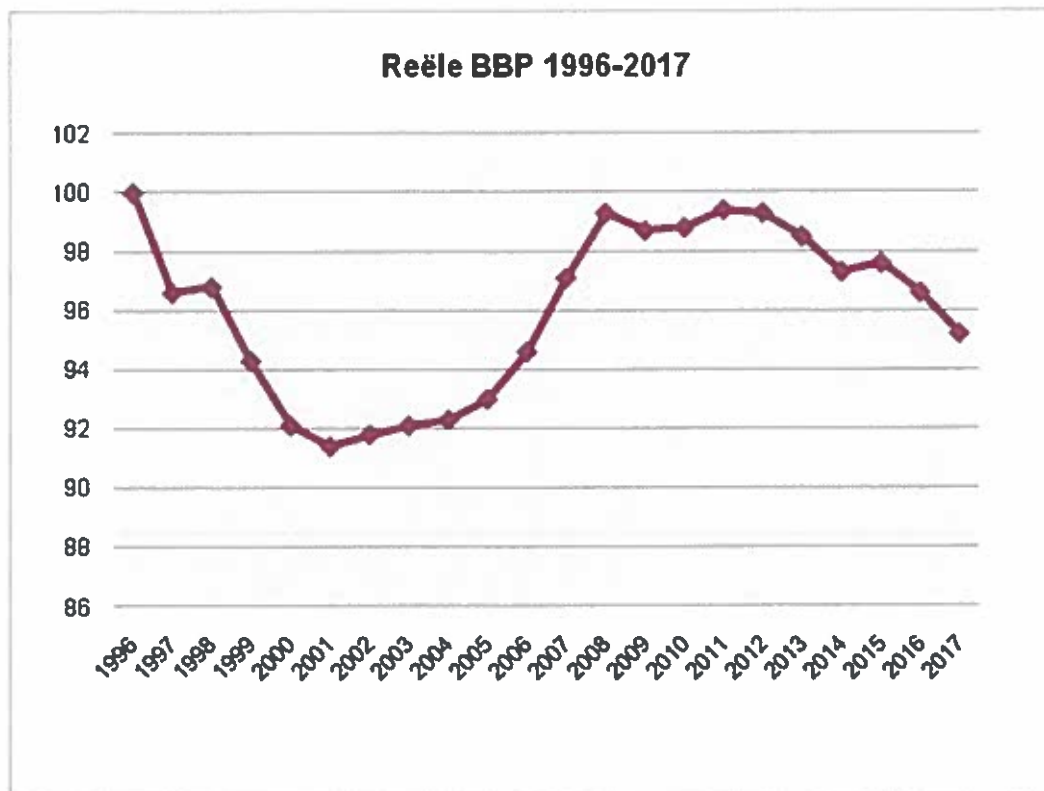
### 3.7 Macro-economische overwegingen

De economische ontwikkeling van Curaçao vanaf 1996<sup>30</sup> en de daarvan afhankelijke omvang van de openbare financiën laten een somber beeld zien. In de periode 1996 tot en met 2017 is er sprake van een reële economische krimp van gemiddeld - 0,2% per jaar, met in 2016 en 2017 een versnelling van de krimp met respectievelijk -1,0% en -1,4%. In de periode 2002 – 2009 is een lichte groeitrend waar te nemen, waarna echter vanaf 2009 opnieuw een neerwaartse trend wordt ingezet (zie figuur 5).

<sup>29</sup> De inspecteur kan een hoger percentage tot maximaal 2,33% toestaan.

<sup>30</sup> Het CBS heeft in 2003 een nieuw System of National Accounts (SNA) bij de berekening van het BBP geïntroduceerd, waarna de cijfers vanaf 1996 zijn aangepast en vergelijking van het BBP vanaf dat jaar mogelijk maken.

Figuur 5 De omvang van de economie in reële termen (1996= indexcijfer. 100 = ijkpunt)



Bron: SER- research op basis van CBS-cijfers

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) verwacht een groei van 0,3% in 2018. De economische impact van de begin 2018 opgelegde grensblokkade en het handelsboycot met Venezuela op de Curaçaose economie als gevolg van onder meer de verdere daling van het Venezolaanse toerisme, de e-zone activiteiten, internationale financiële dienstverlening en de petroleumindustrie is hierin niet meegerekend. Afhankelijk van de duur van de grenssluiting en de aanpassingscapaciteit binnen de sectoren die hiervan een negatief effect ondervinden, zal de groeiverwachting moeten worden bijgesteld.

De verslechtering van de openbare financiën drukt zich uit in een toename van de overheidsschuld met NAf. 187,1 miljoen tot NAf. 2.733 miljard per eind september 2017 vergeleken met eind december 2016.<sup>31</sup> Deze stijging is tot eind september 2017 uitsluitend gedreven door een toename van de binnenlandse schuld, vooral door toenames in betalingsachterstanden aan de Sociale Verzekeringsbank en het Algemeen Pensioenfonds. Een verdere toename hiervan tezamen met de uitgifte van een obligatielening in november leidt tot een stijging van de schuldquote naar 49,8% van het BBP eind 2017.<sup>32</sup> Deze

<sup>31</sup> CBCS, Economische ontwikkelingen in 2017 en vooruitzichten voor 2018, februari 2018, p.5.

<sup>32</sup> Het College financieel toezicht (Cft) spreekt van een schuldquote van 45% van het BBP aan het einde van 2017. Bron: CFT, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2017 Curaçao, 28 februari 2018. Volgens de schattingen van de CBCS zal aan het eind van 2017 de schuldquote van de overheid van Curaçao hoger uitpakken en 49,8% van het BBP bedragen. Bron: CBCS, februari 2018, Economische ontwikkelingen in 2017 en vooruitzichten voor 2018, p.5. De definitie van de schuldquote van de CBCS verschilt van die van het College financieel toezicht (Cft). De definitie van het Cft is voorgeschreven in de Rijkswet financieel toezicht (Rft), waarbij het Cft de schuld van de 'collectieve

schuldquote ligt boven de schuldquote van 40% die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor de langere termijn voor kleine, open economieën als houdbaar verondersteld. Ook het College financieel toezicht (Cft) en de CBCS zijn van mening dat het Land Curaçao tot ongeveer 40 procent van het BBP zou mogen lenen.

De SER constateert eveneens dat de zware en toegenomen schuldenlast tezamen met de langdurige lage economische groei weinig ruimte biedt voor maatregelen die leiden tot een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën, en/of tot een verdere lastenverzwaring voor het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers).

De voorgestelde indexeringsmethodiek zal in verhouding tot de huidige indexeringsmethodiek een groter negatief effect hebben op het toch al forse financieringstekort van het 'AOV-fonds' en daarmee een negatief effect hebben op het saldo van de gewone dienst van de Landsbegroting, indien de langdurige trend van lage economische groei en relatief hoge(re) inflatie aanhoudt. Deze langdurige trend van lage economische groei, de hoge schuldenlast en de onafwendbare sterke toename van de grijze druk stellen Curaçao voor complexe uitdagingen en keuzes die gemaakt moeten worden om de financierbaarheid en maatschappelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel te borgen.

### 3.8 Nu – met een blik naar de toekomst

De complexiteit van de uitdagingen van een toekomstbestendig pensioenstelsel en de omvang van de huidige problematiek geven de urgentie van deze vraagstukken aan, maar tegelijkertijd ook de noodzaak om te komen tot een integrale en maatschappelijk gedragen visie hierop. Een pensioendialog is nodig om deze vraagstukken te adresseren, waaronder: op welke uitgangspunten dient het stelsel gebaseerd te zijn; welke doelstellingen worden nagestreefd; wie doet er mee aan het pensioenstelsel; hoe wordt solidariteit geadresseerd?

De SER acht het vanuit deze optiek noodzakelijk om het vraagstuk van indexering van pensioenen niet in isolatie te beoordelen, maar in samenhang met het bredere vraagstuk van de houdbaarheid en financierbaarheid van het gehele pensioenstelsel. De SER zal in het kader van het adviesverzoek inzake de ontwerp-landsverordening Verplicht Basispensioen een verdere analyse maken van de uitdagingen van het pensioenstelsel om te kunnen komen tot een verkenning van mogelijkheden om het huidige pensioenstelsel toekomstbestendig te maken, waarbij zowel de eerste als de tweede pijler aan de orde komen.

Voor de SER geldt in ieder geval - net als in zijn advies in 2012 (zie 2.1) - dat een structurele oplossing van de financieringsproblematiek van de AOV minimaal dient te voorzien in maatregelen gericht op het realiseren van een duurzame economische groei en een fundamentele hervorming van het huidige pensioenstelsel gericht op het verminderen van de gevoeligheid van het pensioenstelsel voor demografische ontwikkelingen.

---

sector als geheel' neemt, inclusief de langlopende betalingsachterstanden bij het APC. CBCS neemt de schuld van het Land Curaçao inclusief alle betalingsachterstanden, de langlopende en de kortlopende, zoals leverancierskredieten.



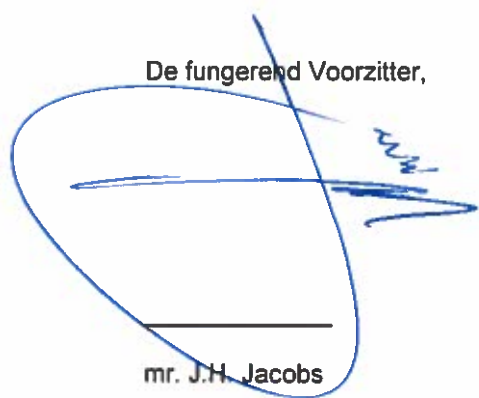
## 4 Redactionele opmerkingen

De voorgestelde wijziging van artikel 7, tweede lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering met de toevoeging 'aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie' is overbodig omdat in het tweede lid is opgenomen dat de pensioenbedragen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden aangepast met inachtneming van het bepaalde in het volgende lid (i.e. derde lid). Met andere woorden: in het derde lid is reeds bepaald op basis van welk prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie de aanpassing van de pensioenbedragen geschiedt en op welke wijze. Conform dezelfde redenering behoeft artikel 11, zevende lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, ook geen wijziging.

Het onderliggend ontwerp bevat tot slot enkele taalkundige tekortkomingen.

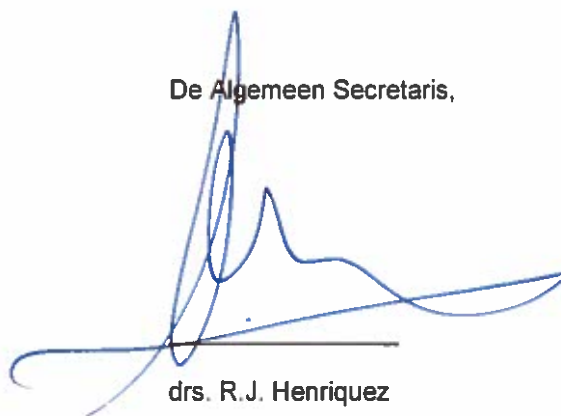
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez

## Bijlage 1 AOV premieontvangsten en premie uitgaven 2012 -2016

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Premieontvangsten AOV (in mln. NAf.)</b>	289,8	327,4	336,9	326,5	336,3
<b>Premie uitkeringen AOV (in mln. NAf.)</b>	395,9	423,2	433,9	434,5	426,8
<b>Resultaat (in mln. NAf.)</b>	-106,1	-95,8	-97	-108	-90,5
<b>% Uitkeringen op premieontvangsten</b>	137%	129%	129%	133%	127%
<b>Gem. Aantal AOV-trekkers</b>	47.586	50.042	52.171	53.348	54.192
<b>Gem. Uitkering per AOV-trekker (in NAf.)</b>	8.319	8.456	8.299	8.143	7.876

Bron: Jaarverslagen SVB