



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Voorzitter van de Staten
Dhr. W. Millerson
ALHIER.

Datum: Willemstad, 18 mei 2018

Ref.nr.: 047/2018-SER

Betreft Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een wettelijk basispensioen

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 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een wettelijk basispensioen (nr. 0371-1 V/17-18, ingekomen op 8 januari 2018, ref.nr. 001/2018-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N^o 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N^o 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 26 april, 4 mei en 16 mei 2018.

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

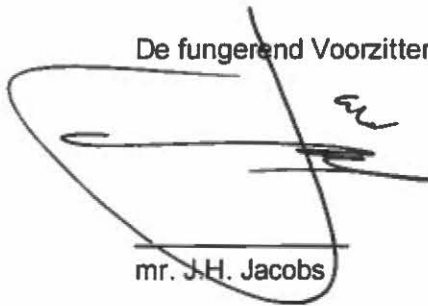
www.ser.cw

Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 16 mei 2018 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

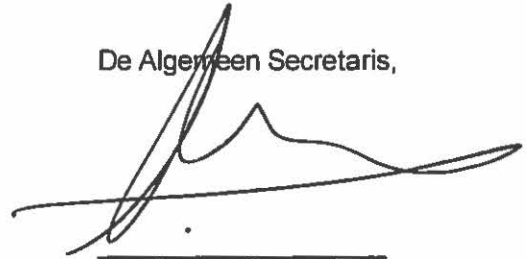
De fungerend Voorzitter



Handwritten signature of mr. J.H. Jacobs, consisting of a large, stylized loop on the left and a horizontal line with a small flourish on the right.

mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Handwritten signature of drs. R.J. Henriquez, featuring a large, sweeping loop on the left and a horizontal line with a small dot below it on the right.

drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)



**Initiatiefontwerplandsverordening houdende regels
inzake een wettelijk basispensioen
16 mei 2018
Ref.nr. 047/2018-SER**

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	5
1.1 Adviesvraag	5
1.2 Pensioendialoog.....	5
1.3 Input van de pensioensector.....	8
2. Standpunt van de SER.....	9
2.1 Doel van de initiatiefontwerplandsverordening	9
2.2 Financiële consequenties voor de Landsbegroting.....	10
2.3 Toezicht	10
2.4 Financieel-economische gevolgen voor werknemers en werkgevers.....	11
2.5 Macro-economische consequenties.....	12
2.6 Risico's voor deelnemers.....	14
2.6.1 Risico van onvoldoende compliance.....	14
2.6.2 Risico's pensioenbreuk	14
2.6.3 Risico van lage rendementen	15
2.6.4 Risico gelijkstelling pensioeningangsdatum met de nu geldende AOV-pensioengerechtigde leeftijd.....	15
2.6.5 Risico van beperkte marktwerking	16
2.6.6 Risico van onvoldoende deskundigheid.....	17
2.6.7 Risico van minimum premiehoogte.....	17
2.6.8 Risico's van hoge administratiekosten, risicopremies en boetebepalingen	17
2.7 Keuzevrijheid.....	18
2.8 Belegging pensioenkapitalen	18
2.9 Aansluiting bestaande wet- en regelgeving	18
2.10 Specifieke technische aspecten.....	19
2.11 Evaluatie	20
2.12 Redactionele kanttekeningen.....	20
2.13 Slotsom.....	21
2.14 Brede pensioendialoog	21

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 16 mei 2018 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een wettelijk basispensioen (nr. 0371-1 V/17-18, ref.nr. 001-2018-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een wettelijk basispensioen (hierna: het initiatiefontwerp) beoogt de invoering van een wettelijk basispensioen als tweede pijler 'ter versterking van de oudedagsvoorziening'. Het initiatiefontwerp richt zich op de uitbreiding van het pensioenstelsel per 1 januari 2020 met een verplichte pensioenvoorziening voor werknemers welke gebaseerd is op kapitaaldekking waarbij de premie geleidelijk oploopt van 2% in 2020 naar 6% van het jaarlijks pensioengevend loon (3% voor de werkgever en 3% voor de werknemer) in 2024. De indieners hiervan zijn de leden van de MAN-fractie in de Staten.
- De SER constateert dat het doel van het initiatiefontwerp onduidelijk is: *beoogt men de versterking van de oudedagsvoorziening als pensioenstelsel (inclusief de Algemene Ouderdomsverzekering - de AOV) om ervoor te zorgen dat de financiële houdbaarheid ervan verbetert en/of beoogt men de financiële zelfstandigheid van de gepensioneerde te verbeteren?*

De SER adviseert om het doel van het initiatiefontwerp helder en eenduidig te verwoorden, te meer daar de doelstelling 'versterking van de financiële zelfredzaamheid van de gepensioneerde' op gespannen voet kan staan met de doelstelling 'versterking van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel'.

- De SER stelt eveneens vast dat het niet duidelijk is of de indieners op lange termijn willen overstappen van een omslaggefinancierd stelsel naar een kapitaaldeckingsstelsel. Deze vaagheid wordt versterkt door de onduidelijkheid of er bij het bepalen van de pensioengrondslag rekening gehouden kan worden met een AOV franchise-aftrek.
- Tevens constateert de SER dat de indieners niet motiveren waarom ten behoeve van de 'versterking van de oudedagsvoorziening' gekozen is voor de versterking van de tweede pijler en niet die van de eerste pijler.
- De SER stelt vast dat de financiële gevolgen voor de overheid van de invoering van een verplicht basispensioen weliswaar vanuit een macro-economische impact-analyse zijn berekend, maar dat de effecten van de fiscale facilitering niet zijn doorgerekend. De SER acht het noodzakelijk dat de financiële consequenties van fiscale facilitering van premieaftrek voor de openbare financiën in kaart worden gebracht met een tijdshorizon van ten minste vijf jaar, gelet op de gefaseerde invoering van het wettelijk basispensioen.
- Om de negatieve economische effecten van het te introduceren verplicht basispensioen te kunnen compenseren is volgens de berekening van Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) een economische groei van minimaal 0,5% per jaar nodig. De SER constateert dat belangrijke aannames in het model dat door het MEO is gebruikt om de macro-economische impact van de invoering van een verplicht basispensioen te kwantificeren, impliciet zijn. Veranderingen in aannames leiden zoals

MEO aangeeft tot andere resultaten. De SER adviseert om een aantal scenario's door te rekenen met verschillende - zo veel mogelijk gevalideerde en expliciet gemaakte - aannames ter vergroting van de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de analyse.

- De SER constateert eveneens dat de randvoorwaarden voor het compenseren van de negatieve impact van de invoering van een verplicht basispensioen op de werkgelegenheid, de reële economische groei en de overheidsfinanciën vooralsnog in onvoldoende mate aanwezig zijn. Een reële economische groei die gepaard gaat met toenemende werkgelegenheid is een noodzakelijke randvoorwaarde voor verbreding van het premiedraagvlak.
- Onder voorwaarde van voldoende reële economische groei heeft de invoering van een verplicht basispensioen op lange termijn positieve gevolgen voor onder meer de hoogte van het pensioeninkomen na pensionering, de mate waarin de overheid toeslagen uitkeert aan mindervermogende pensioengerechtigden en de hoogte van de binnenlandse vraag.
- Naar het oordeel van de SER is het initiatiefontwerp echter nog onvoldoende doordacht, hetgeen onder meer tot uiting komt in het onderstaande.
- De SER constateert dat de aan het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) toebedeelde toezichthoudende taak op de naleving van de landsverordening onvoldoende is gemotiveerd en onderbouwd. Efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen ontbreken, noch zijn de financiële consequenties voor het eventuele extra beslag op de algemene middelen ten behoeve van de uitvoeringskosten in beeld gebracht. De SER adviseert om te onderzoeken in hoeverre andere partijen in aanmerking komen als toezichthouder. Een belangrijk criterium hierbij is in hoeverre *compliance* in de zin van inhouding en afdracht van premies kan worden geborgd.
- De SER constateert dat de Memorie van Toelichting niet ingaat op de vraag of werkgevers en werknemers, die nu nog niet verzekerd zijn, in staat zijn om zich te houden aan de verplichtingen zoals deze in het initiatiefontwerp staan opgenomen. De SER acht het imperatief om in de sectoren zonder pensioenregelingen onderzoek te doen naar de haalbaarheid van de invoering van een verplicht basispensioen.
- Een premieverplichting van 3% voor werknemers met een minimumloon legt een relatief groot beslag op hun inkomen, terwijl de uiteindelijke pensioenhoogte betrekkelijk laag kan zijn, zeker als de opbouwperiode relatief laag is en het aantal pensioenbreuken hoog is. In de 'ideaal-situatie' van 45 jaar pensioenopbouw (zonder onderbreking), een inkomen van NAf. 1.500 per maand met
- een 2,2% salaristoename per jaar bedraagt de nominale pensioenuitkering voor een mannelijke werknemer NAf. 1.296 en voor een vrouwelijke werknemer NAf. 1.117 per maand.¹
- De waarschijnlijkheid dat een werknemer 45 jaar lang bij dezelfde werkgever werkt is echter laag en dit geldt des te meer voor de doelgroep van het initiatiefontwerp. Werknemers zonder

¹ Onder de volgende aannames: premiepercentage van 6%, waarvan de werkgever de helft betaalt, gemiddeld rendement op vermogen van 4% per jaar, administratiekosten 5% van de premie, eenmalige excasso van 2% op het pensioenkapitaal op de pensioenleeftijd van 65 jaar, langlevensrisico van 3% op het pensioenkapitaal op de pensioendatum. Pensioenuitkering van vrouwen is lager dan die van mannen vanwege de hogere levensverwachting. Commissie Algemeen Werknemerspensioen, *Verplicht BasisPensioen*, 9 januari 2013, p. 27.

pensioenvoorziening zijn met name te vinden in de sectoren horeca en detailhandel, waar de arbeidsmobiliteit relatief hoog is. Het risico dat de pensioenuitkeringen een stuk lager zijn dan in de hierboven geprognosticeerde 'ideaal-situatie' is dan ook reëel.

- Met betrekking tot de risico's voor deelnemers concludeert de SER dat het initiatiefontwerp vrijwel geen waarborgen in zich heeft die de risico's waar werknemers aan bloot worden gesteld, verkleinen. Het gaat hier onder meer om risico's van onvoldoende *compliance* van inning en afdracht van premies, risico van te hoge administratiekosten, risicopremies en boetebepalingen en het risico van lage rendementen en rentes en van inefficiënte bedrijfsvoering. De bepalingen met betrekking tot het pensioenreglement en de financieringsovereenkomst zijn dusdanig summier dat zij de deelnemers in onvoldoende mate beschermen. De SER acht dit onwenselijk en in strijd met het streven naar het vergroten van de financiële zelfstandigheid van de gepensioneerde.
- De variant van een pensioenregeling waarbij niet de premieovereenkomst die de werkgever heeft afgesloten met de pensioenuitvoerder leidend is, maar de overeenkomst van de werknemer met de pensioenuitvoerder, is het onderzoeken waard. Zeker vanuit de optiek van een snel veranderende arbeidsmarkt met een toenemende arbeidsmobiliteit en de daarmee gepaard gaande risico's die een deelnemer bij een pensioenbreuk loopt.
- Het initiatiefontwerp betreft een verplichte pensioenregeling met het karakter van een premieovereenkomst. Andere regelingen, zoals een uitkeringsovereenkomst op basis van middelloon of eindloon of een kapitaalovereenkomst lijken niet meer tot de keuzemogelijkheden te behoren. Bestaande regelingen dienen conform onderhavig initiatiefontwerp aangepast te worden. Dit acht de SER niet alleen een onwenselijke beperking van keuzevrijheid en van reeds opgebouwde rechten, maar eveneens een ongemotiveerde beperking.
- De SER constateert dat er in het initiatiefontwerp weinig of geen aansluiting is gezocht met bestaande relevante wet- en regelgeving. Verschillende definities sluiten bijvoorbeeld niet aan bij de Beschikking Pensioenen (P.B. 2002, no. 35), waaronder de definitie van verzekeraar, partner en pensioenreglement. Zonder motivering zijn publiekrechtelijke organisaties in de definitie van verzekeraar als uitvoerder uitgesloten. Ook is de omschrijving van het begrip Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'er) dusdanig dat de implicatie hiervan is dat ZZP'ers niet onder de werking van het initiatiefontwerp vallen, ook al is dat wel de intentie. Daarnaast staan diverse bepalingen met elkaar op gespannen voet of zijn zij overbodig. Bovendien is er een groot aantal redactionele kanttekeningen geplaatst bij het initiatiefontwerp.
- Gelet op de veelheid aan gesignaleerde tekortkomingen komt de SER tot de slotsom dat het onderhavige initiatiefontwerp te weinig in de context van de toekomstbestendigheid van het gehele pensioenstelsel is geplaatst en nader onderzoek vereist. Eveneens is in onvoldoende mate rekening gehouden met de sociaal-economische en financiële gevolgen van de invoering op zowel korte als lange termijn, noch is de haalbaarheid voldoende onderzocht.
- De SER acht het van belang om de 'versterking van de oudedagsvoorziening' integraal te benaderen met inachtneming van de eerste en de tweede pijler vanuit de noodzaak en urgentie te komen tot een toekomstbestendig pensioenstelsel. Vanuit deze noodzaak tot integraliteit brengt de SER de volgende consideraties binnen het kader van het Verplicht Basispensioen naar voren:

- De bijdrage van het verplicht basispensioen aan het pensioeninkomen van de doelgroep van het initiatiefontwerp, is vermoedelijk beperkt. Het is aannemelijk dat een groot deel van de huidige onverzekerden in sectoren werkt waar het minimumloon geldt en waar de arbeidsmobiliteit hoog is. Als de pensioenuitkeringen als gevolg van weinig opbouw laag zijn, dan zal er druk kunnen ontstaan om door middel van inkomensoverdracht alsnog het pensioeninkomen voor de doelgroep aan te vullen. Het risico van onvoldoende opbouw komt dan alsnog gedeeltelijk of geheel ten laste van de generatie werkenden. De beoogde her distributie van risico tussen de generatie werkenden en de generatie AOV-trekkers wordt daardoor niet gerealiseerd. De belangen van werkenden en ouderen blijven daardoor onverminderd scherp tegenover elkaar staan.
- De combinatie van AOV/verplicht basispensioen biedt weinig flexibiliteit om te kunnen anticiperen op perioden met tegenvallende economische groei en verdere vergrijzing van de bevolking. Verhoging van de AOV-premie drukt op de loonkosten van de generatie werkenden zonder garantie voor toekomstige pensioenontvangsten van dezelfde generatie. Verhoging van de premies 'verplicht basispensioen' leidt tot het verzwakken van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.
- De uitvoeringskosten van het verplicht basispensioen zijn hoog, onder andere doordat de administratieve functie gedecentraliseerd, bij de pensioenfondsen en verzekeraars, wordt uitgevoerd.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een herziene inrichting van het pensioenstelsel mogelijk is, waarmee met name een duurzame herverdeling van risico tussen de generaties kan worden geïnstitutionaliseerd. Andere zaken die bij een onderzoek aan de orde kunnen komen zijn de arbeidsmarktpositie van werknemers in de verschillende inkomensgroepen van het verplicht basispensioen en de beheersing van de uitvoeringskosten. De SER benadrukt hierbij het belang van een brede maatschappelijke pensioendialoog. Volgend op onderhavig advies beoogt de SER om in samenspraak met relevante stakeholders te komen tot een verkenning van de mogelijkheden en dilemma's van een toekomstbestendig pensioenstelsel en de keuzes die hiermee te maken hebben.

1. Inleiding

1.1 Adviesvraag

Op 8 januari 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een Verplicht Basispensioen (nr. 0371-1V/17-18, ref.nr.001/2018-SER). 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.

De initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een Verplicht Basispensioen (hierna: het initiatiefontwerp) beoogt de invoering van een wettelijk basispensioen als tweede pijler 'ter versterking van de oudedagsvoorziening'. Het initiatiefontwerp richt zich op de uitbreiding van het pensioenstelsel per 1 januari 2020 met een verplichte pensioenvoorziening voor werknemers welke gebaseerd is op kapitaaldekking waarbij de premie geleidelijk oploopt van 2% in 2020 naar 6% van het jaarlijks pensioengevend loon (3% voor de werkgever en 3% voor de werknemer) in 2024. In de initiatiefontwerplandsverordening Verplicht Basispensioen is de minimum premiebijdrage (*defined contribution*) vastgesteld, maar de uitkering niet (*defined benefit*).

1.2 Pensioendialoog

Op 8 januari 2018 heeft de SER tegelijkertijd een adviesverzoek van de Staten ontvangen 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). De SER heeft op 23 maart 2018 het advies inzake de hiervoor genoemde initiatiefontwerplandsverordening vastgesteld, welke op 27 maart 2018 aan de voorzitter van de Staten is aangeboden (ref.nr. 024/2018-SER). In het desbetreffende advies wordt onder meer gesteld dat Curaçao voor complexe uitdagingen en keuzes staat die gemaakt moeten worden om de financierbaarheid en maatschappelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel te borgen. De langdurige trend van lage economische groei, de hoge schuldenlast en de onafwendbare sterke toename van de 'grijze druk' - leidende naar 1 gepensioneerde op 2,9 personen in de werkende leeftijd (20-64) in 2025 - zetten de huidige oudedagvoorziening van de AOV in toenemende mate onder druk. Dit terwijl, volgens de schatting in de Memorie van Toelichting (MvT) van de initiatiefontwerplandsverordening, ruim 50% van de werkende bevolking geen aanvullend pensioen in de tweede pijler van het pensioenstelsel opbouwt.² De SER voegt hieraan toe dat uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³ blijkt dat 9.969 hoofden van (lokale) huishoudens in 2016 uitsluitend een inkomen uit AOV-pensioen genoten. Daar komt nog bij dat in 2016 het gemiddelde pensioenbedrag op jaarbasis niet het volle AOV-pensioenbedrag van NAF. 10.344, maar NAF. 7.876 bedroeg.⁴ In 2016 ontvingen ruim 10.500 AOV-trekkers maandelijks een zogenaamde hardheidstoeslag van NAF. 130 en dit aantal is groeiende.⁵

² Memorie van Toelichting, pagina 2.

³ www.cbs.cw.

⁴ Jaarverslag 2016, Sociale Verzekeringsbank Curaçao.

⁵ Ibid.

De complexiteit van de uitdagingen van een toekomstbestendig pensioenstelsel en de omvang van de huidige problematiek geven de urgentie van deze vraagstukken aan. Tegelijkertijd wordt ook de noodzaak gevoeld om te komen tot een integrale en maatschappelijk gedragen visie hierop. In het advies inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering⁶ heeft de SER het belang aangegeven van een brede maatschappelijke pensioendialoog over het gehele pensioenstelsel. De SER acht het van belang dat in deze pensioendialoog de vraagstukken van de eerste en tweede pensioenpijler gezamenlijk benaderd worden en niet separaat. Barr zegt hierover:

“Analysis should consider the pension system as a whole. Pension design affects the labour market, economic growth, the distribution of risk, and the distribution of income, including by generation and gender. Analyses of those effects need to consider the entire pension system, and in particular whether a change in one part needs to be accompanied by a change in another. There is no efficiency gain from designing one part of the system without distortions if distortions are then placed elsewhere to accomplish insurance and redistributive goals. Hence there is no gain from obsessing about an actuarial second-tier pension given the need for a poverty-relief element in the first tier. What is relevant for analysis is the combined effect of the whole system.”⁷

Vanuit deze noodzaak tot integraliteit brengt de SER de volgende consideraties binnen het kader van het initiatiefontwerp Verplicht Basispensioen naar voren:

1. De introductie van het verplicht basispensioen moet ervoor zorgen dat werknemers voor hun pensioeninkomen onder het huidige stelsel minder afhankelijk worden van de AOV. De hoogte van de AOV is onzeker en kan niet (langer) worden gegarandeerd, gegeven de verwachte verdere vergrijzing en de ervaringen met economische groei over de afgelopen decennia. Een probleem met de huidige AOV is de onzekerheid over het voortbestaan. Welke plaats neemt de AOV in in het (duurzame) pensioenstelsel van de toekomst? Hierop is geen antwoord gegeven. De combinatie van AOV en verplicht basispensioen geeft derhalve geen inkomenszekerheid voor de pensioenspaarder. Omdat er onduidelijkheid is voor de pensioenspaarder over de toekomstige AOV, kan zij geen (efficiënt) individueel pensioenplan opstellen. Dit betekent dat het relatief vaak zal voorkomen dat er te weinig of teveel wordt 'pensioengespaard'.
2. Een verplicht basispensioen zal weliswaar het pensioeninkomen van de doelgroep verbeteren, maar onduidelijk is in welke mate en of een alternatief een betere oplossing kan bieden.
 - a. Draagt het verplicht basispensioen (substantieel) bij aan het pensioeninkomen van de doelgroep van het initiatiefontwerp?

De doelgroep bestaat uit werknemers die geen aanvullende pensioenvoorziening hebben. Hoewel dit niet is onderzocht, is het aannemelijk dat een groot deel van deze groep bestaat uit zogenaamde arbeidsmarktnomaden. Dat zijn werknemers die vaker dan gemiddeld wisselen van

⁶ Ref.nr. 024/2018-SER.

⁷ Barr, Nicolaas, Diamond, Peter, *Reforming Pensions: principles, analytical errors and policy directions*, International Security Review, Vol. 62, 2/2009, Blackwall Publishing, USA, p.7.

werkgever en langer dan gemiddeld werk verrichten in de informele sector en langer dan gemiddeld geen voltijdse baan hebben en langer dan gemiddeld werkloos zijn. Deze omstandigheden leiden tot een onvolledige opbouw van het aanvullend pensioen (basispensioen). De onvolledige pensioenopbouw is het gevolg van, ten eerste, het lager aantal jaren van pensioenopbouw dan het gemiddelde aantal jaren en, ten tweede, de hoger dan gemiddelde uitvoeringskosten van hun pensioen. Een andere factor die een rol kan spelen, is dat deze werknemers vaker te maken hebben met werkgevers die hun verplichte bijdrage niet afdragen, hetzij door faillissement, liquiditeitsproblemen of lage reputatieschade als de verplichting niet wordt nagekomen. De praktijk van Aruba, waarin problemen zijn gerezen ten aanzien van de inning en afdracht van premiebijdragen, doet vermoeden dat hiermee rekening moet worden gehouden.⁸

Het verhogen van het premiepercentage om een laag aanvullend pensioen te compenseren, wordt begrensd door oplopende loonkosten en de daarmee afzwakkende arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

- b. In de voorbereiding van het opstellen van de wet is geen uitvoerig onderzoek gedaan naar alternatieve pensioenstelsels.
3. Als op basis van punt 2. mag worden aangenomen dat voor de doelgroep van het initiatiefontwerp Verplicht Basispensioen gemiddeld een laag aanvullend pensioen kan worden verwacht, dan mist het Verplicht Basispensioen de doelstelling van herdistributie van risico.

Deze doelstelling van het verplicht basispensioen is af te leiden uit de Memorie van Toelichting (MvT) (p.5) bij het initiatiefontwerp Verplicht Basispensioen: *'de toenemende levensverwachting en de geringe economische groei trekken een steeds zwaardere wissel op het inkomen van huidige en toekomstige generaties werkenden'*. Het verplicht basispensioen legt een deel van het risico van een voldoende hoog pensioeninkomen bij de individuele pensioenspaarder. Echter, als de pensioenuitkeringen op basis van het verplicht basispensioen laag zijn, dan zal er druk kunnen ontstaan om door middel van inkomensoverdracht alsnog het pensioeninkomen voor de doelgroep aan te vullen. In het extreme geval, bij het hanteren van aanvulling tot het bestaansminimum, wordt het risico van onvoldoende opbouw volledig ten laste gebracht van de generatie werkenden. Er is dan sprake van een marginale reductie van risico voor werkenden.

4. Veel van de doelstellingen van een pensioenstelsel zijn niet (expliciet) naar voren gebracht bij de introductie van het Verplicht Basispensioen. Dit is in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt.
5. Conclusie

De bijdrage van het verplicht basispensioen aan het pensioeninkomen van de doelgroep is beperkt. De beoogde herdistributie van risico tussen de generatie werkenden en generatie AOV-trekkers wordt daardoor niet gerealiseerd. De belangen van werkenden en ouderen blijven daardoor onverminderd scherp tegenover elkaar staan.

⁸ Uit de evaluatie van het Verplicht aanvullend pensioen door de SER Aruba kwam onder meer naar voren dat 5 jaar na invoering van de Landsverordening Algemeen Werknemerspensioen (LAP) het algemeen pensioensysteem (nog) niet effectief blijkt te zijn. Door het ontbreken van een toezichthouder en dus een controlemechanisme is het moeilijk om werkgevers die hun verplichtingen omtrent de LAP niet nakomen, in de praktijk aan te pakken. Sociaal-Economische Raad Aruba, *5 jaar Algemeen Werknemerspensioen (LAP): Een evaluatie*, December 2017, p.6. Ook vanuit de pensioensector op Curaçao is dit als een reëel probleem naar voren gebracht.

De combinatie van AOV/verplicht basispensioen biedt weinig flexibiliteit om te kunnen anticiperen op perioden met tegenvallende economische groei en verdere vergrijzing van de bevolking. Verhoging van de AOV-premie drukt op de loonkosten van de generatie werkenden zonder garantie voor toekomstige pensioenontvangsten van dezelfde generatie. Verhoging van de premies verplicht basispensioen leidt tot het verzwakken van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

De uitvoeringskosten van het verplicht basispensioen zijn hoog. Onder andere, doordat de administratieve functie gedecentraliseerd, bij de pensioenfondsen, wordt uitgevoerd.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of en in hoeverre een (her)inrichting van het pensioenstelsel mogelijk is, waarmee met name een duurzame herverdeling van risico tussen de generaties kan worden geïnstitutionaliseerd. Andere zaken die bij een onderzoek aan de orde kunnen komen zijn de arbeidsmarktpositie van werknemers in de doelgroep van het verplicht basispensioen en de beheersing van de uitvoeringskosten.

Hoewel het thema 'verplicht basispensioen' breed en complex is en vanuit verschillende invalshoeken en disciplines kan worden benaderd, beperkt de SER zich in dit stadium in onderhavig advies tot de initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake een Verplicht Basispensioen.

1.3 Input van de pensioensector

Tijdens het opstellen van dit advies heeft de SER waardevolle input ontvangen van pensioendeskundigen van het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC), de Sociale Verzekeringsbank Curaçao (SVB), Ennia, de Curaçao Bonaire Insurance Association (CBIA) en de Sociaal-Economische Raad (SER) Nederland. APC, SVB en CBIA hebben op verzoek van de SER in een voorbereidende SER-vergadering hun visie op de initiatiefontwerplandsverordening Verplicht Basispensioen uiteengezet. Deze presentaties hebben bijgedragen aan de totstandkoming van een door alle leden van de SER gedragen advies inzake deze initiatiefontwerplandsverordening.

2. Standpunt van de SER

2.1 Doel van de initiatiefontwerplandsverordening

Met de invoering van een wettelijk basispensioen wordt 'de versterking van de oudedagsvoorziening beoogd'.⁹ De vraag die hier gesteld kan worden is: *beoogt men de versterking van de oudedagsvoorziening als pensioenstelsel (inclusief de Algemene Ouderdomsverzekering - de AOV) om ervoor te zorgen dat de financiële houdbaarheid ervan verbetert en/of beoogt men de financiële zelfredzaamheid van de gepensioneerde te verbeteren?*

De invoering van het verplichte kapitaaldekkend basispensioen wordt door de indieners van het initiatiefontwerp gezien als een eerste stap in de richting van verduurzaming van het pensioenstelsel als geheel en een wezenlijke stap in de richting van de maatschappelijke wens om toekomstige ouderenhuishoudens te steunen in hun streven naar financiële onafhankelijkheid.¹⁰ Hiermee motiveren de indieners dat het initiatiefontwerp slechts de tweede pijler betreft en niet het gehele stelsel.

Het hervormen van het pensioenstelsel is – volgens de indieners – een proces dat stap voor stap moet worden doorlopen. Daarbij wordt ook verwacht dat, uitgaande van een consistente opbouw van en positieve rendementen op pensioenkapitaal, het nog zeker twintig jaar zal duren, voordat de tweede pijler een effectieve bijdrage kan leveren aan de stabiliteit van het pensioenstelsel als geheel.

De SER constateert dat deze verwachting echter niet cijfermatig of beredeneerd dan wel doordacht is onderbouwd, althans zulks blijkt niet uit de door de indieners overgelegde bescheiden.

Daarnaast staan in de MvT diverse verwijzingen naar de financiële onhoudbaarheid van de omslagfinanciering van de AOV in de eerste pijler en de risicofactoren hiervan, onder meer op pagina 3, 5 en 6. In dit kader wordt eveneens gerefereerd aan de afbouw van het omslagstelsel in diverse landen.¹¹ De SER stelt vast dat het niet duidelijk is of de indieners op lange termijn willen overstappen van een omslaggefinancierd stelsel naar een kapitaalgedekt stelsel. Deze vaagheid wordt versterkt door de onduidelijkheid of er bij het bepalen van de pensioengrondslag rekening gehouden kan worden met een AOV franchise-af trek. Hierover is noch het initiatiefontwerp, noch de MvT duidelijk.

Tevens constateert de SER dat de indieners niet motiveren waarom ten behoeve van de 'versterking van de oudedagsvoorziening' gekozen is voor de versterking van de tweede pijler en niet die van de eerste pijler.

⁹ Het woord basispensioen schept verwarring, omdat het woord basis lijkt te verwijzen naar een eerste pijlerpensioen, terwijl het gaat om een (verplicht) tweede pijlerpensioen.

¹⁰ Memorie van Toelichting, pagina 6.

¹¹ Memorie van Toelichting, pagina 3: "Gelet op bovenstaande is het dan ook de vraag in hoeverre de AOV op termijn moet worden afgebouwd waarbij werknemers, vanaf een bepaalde leeftijd niet langer bijdragen aan de AOV maar zelfstandig hun eigen pensioenvoorziening opbouwen."; en op pagina 5: "De Commissie onderschrijft de conclusies van de "Commissie Oudedagsvoorziening" dat omslagfinanciering een kwetsbaar stelsel is wat ook geleid heeft tot afbouw van het omslagstelsel in diverse landen."

De SER adviseert om in de MvT helder en eenduidig uiteen te zetten welke doelstelling met het initiatiefontwerp wordt beoogd, te meer daar de onderliggende doelstellingen mogelijkwelks elkaar in de weg kunnen staan, zoals de Commissie Algemeen Werknemerspensionen reeds in 2013 concludeerde.¹²

De SER adviseert tevens om in de MvT te verduidelijken of en zo ja in welke mate er bij de berekening van de pensioengrondslag fiscaal rekening kan worden gehouden met een AOV franchise en wat daarvan de financiële gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën, en met name voor de pensioenopbouw van de deelnemers.

2.2 Financiële consequenties voor de Landsbegroting

In de laatste volzin van de MvT staat dat aan de toepassing van dit ontwerp belastingtechnische aspecten verbonden zijn, te weten 'de aftrekbaarheid van in overeenstemming met dit ontwerp betaalde premies'. In de MvT wordt echter niet uiteengezet of dit de huidige fiscale wetgeving betreft of dat dit duidt op noodzakelijk geachte aanvullende fiscale wetgeving, en voor wie deze geldt. Er wordt evenmin een (gedetailleerde) berekening gepresenteerd van de gevolgen van deze fiscale facilitering voor de (algemene middelen van de) Landsbegroting. Fiscale aftrekbaarheid van werkgevers- en werknemerspremies leidt immers structureel tot lagere opbrengsten aan winstbelasting, inkomstenbelasting en overige premies (sociale premies, inclusief ziektekostenpremies). Ook worden geen flankerende maatregelen genoemd die deze lagere inkomsten zouden kunnen compenseren.

Wel is de macro-economische impact van de invoering van een verplicht basispensioen geanalyseerd door het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) met behulp van het Curalyse model. De effecten van deze macro-economische impact op de opbrengsten aan indirecte en directe belastingen zijn hierin berekend. Deze berekening geeft echter niet de effecten weer van de fiscale facilitering op de overheidsfinanciën.

De SER stelt vast dat in de MvT de financiële gevolgen van het initiatiefontwerp voor de overheid slechts vanuit een macro-economische impact-analyse zijn aangegeven. De SER acht het daarom eveneens noodzakelijk dat in de MvT de financiële consequenties van fiscale facilitering van premieaftrek voor de openbare financiën in kaart worden gebracht. In het initiatiefontwerp wordt voorgesteld om na invoering daarvan het minimale premiepercentage over een periode van vijf jaar gradueel te verhogen van 2% in het eerste jaar naar 6% in het vijfde jaar. Derhalve behoeft de kwantificering van de financiële gevolgen ten minste een vijftien perspectief.

2.3 Toezicht

In artikel 25 is bepaald dat 'het toezicht op de uitvoering van de onderhavige landsverordening berust bij de Minister van SOAW'. De SER constateert dat niet inzichtelijk is gemaakt of het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW)¹³ de in de initiatiefontwerplandsverordening toebedeelde toezichthoudende taak kan uitvoeren met de huidige (beschikbare) uitvoeringscapaciteit. Ook is niet inzichtelijk gemaakt of er extra middelen nodig zijn voor deze toezichthoudende taak.

¹² Commissie Algemeen Werknemerspensionen, *Verplicht BasisPensioen*, 9 januari 2013, pagina 6: "De Commissie concludeert dat de twee beleidsuitgangspunten 'financiële zelfstandigheid' van de gepensioneerde en 'financiële houdbaarheid' van het pensioenstelsel op gespannen voet staan met elkaar."

¹³ Onderzocht dient te worden of deze toezichthoudende taak verenigbaar is met de Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie (LABO).

De SER adviseert om een capaciteitsanalyse met betrekking tot de toezichthoudende taak te maken en op grond daarvan een inschatting te maken van het eventuele extra beslag op de algemene middelen ten behoeve van extra uitvoeringskosten.

Tevens adviseert de SER om te onderzoeken in hoeverre andere partijen in aanmerking komen als toezichthouder. Een belangrijk criterium hierbij is in hoeverre *compliance* in de zin van inhouding en afdracht van premies kan worden geborgd. Op basis van deze analyse kan dan worden gekomen tot een afgewogen oordeel.

2.4 Financieel-economische gevolgen voor werknemers en werkgevers

De micro-economische gevolgen voor werknemers en werkgevers zijn in de MvT niet inzichtelijk gemaakt, behalve dan dat deze gedeeltelijk – zoals koopkrachtdaling en loonvoetverhoging - zijn verwerkt in de macro-economische analyse van de invoering van een verplicht basispensioen door MEO.

De vraag die hier gesteld moet worden is in hoeverre premieheffing betaalbaar en haalbaar wordt geacht door werkgevers en werknemers, juist in die sectoren waar een groot deel van de werknemers geen aanvullende pensioenvoorzieningen heeft, zoals de horeca en de detailhandel.¹⁴ In deze sectoren is het aandeel minimumloners relatief groot en is de arbeidsmobiliteit relatief hoog. Een premieverplichting van 3% voor werknemers met een minimumloon legt een relatief groot beslag op hun inkomen, terwijl de uiteindelijke pensioenhoogte betrekkelijk laag kan zijn, zeker als de opbouwperiode relatief laag is en het aantal pensioenbreuken hoog is.¹⁵ De kosten van arbeid zullen als gevolg van de premieverplichting van 3% voor werkgevers omhoog gaan, waardoor de arbeidsmarktpositie van de werknemer verzwakt kan worden.

Dezelfde vraag kan ook worden gesteld voor Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers).¹⁶ In de MvT wordt gesteld dat ZZP'ers zowel de rol van werkgever als werknemer hebben en dat zij aan de volledige premie van 6% dienen te voldoen. Of en in hoeverre zij ook redelijkerwijs aan deze verplichting *kunnen* voldoen, is evenwel niet aangegeven. Ook wordt in het initiatiefontwerp niet aangegeven of ten behoeve van deze groep aanvullende fiscale facilitering nodig is ter vervanging van de huidige maximale pensioenpremie-af trek van 3.000 gulden¹⁷ op jaarbasis.

De SER constateert dat de MvT niet ingaat op de vraag of werkgevers en werknemers, die nu nog niet verzekerd zijn, in staat zijn om zich te houden aan de verplichtingen zoals deze in het initiatiefontwerp staan opgenomen.

¹⁴ Commissie Algemeen Werknemerspensioen, *Herstructurering Oudedagsvoorziening*, 9 januari 2013, pagina 1.

¹⁵ Uit een (grobe) berekening van Curiel en Houben komt een globale indicatie naar voren over de hoogte van de nominale pensioenuitkering bij een 40 jaar lang betaalde premie (zonder wisseling van werkgever) van 6% over een minimumloon van NAf. 19.069 jaarlijks, met een overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsdekking, met 3% rendement en 10% uitvoeringskosten: een pensioenuitkering van NAf. 2.124 per jaar voor een gehuwde mannelijke werknemer, hetgeen tesamen met een AOV van NAf. 10.344 neer komt op 65% is van het minimuminkomen bij een AOV van Curiel R, Houben A, *Landsverordening Verplicht Basispensioen. Zoek naar een juiste balans tussen huidige en uitgesteld loon*. 2018. Zie eveneens tabel 1.

¹⁶ Overigens wordt in artikel 1 D slechts de afkorting 'ZZP'er' gebruikt en wordt in de definitie niet vermeld dat het gaat om zelfstandigen zonder personeel.

¹⁷ In 2018. Voor 2019 is de maximale pensioenpremie-af trek gesteld op NAf. 5.000. P.B. 2016, no 57. Landsverordening pensioensparen, reparatie en modernisering belastingverordeningen.

De SER acht het imperatief om in de sectoren zonder pensioenregelingen onderzoek te doen naar de haalbaarheid van de invoering van een verplicht basispensioen.

In 2013 heeft de Commissie Algemeen Werknemerspensioen¹⁸ een aantal basis scenario's doorgerekend voor een vrouwelijke respectievelijk mannelijke deelnemer aan het verplicht basispensioen. Pensioenuitkeringen van vrouwen is lager dan die van mannen vanwege de hogere levensverwachting.

Bij de berekening van de basis scenario's is uitgegaan van een opbouwperiode van 45, 30 en 15 jaar (zonder onderbreking) en een inkomen van NAF. 1.500, 2.500 en 4.500 per maand. Tussentijds wordt er niet van werkgever gewisseld waardoor er geen kosten zijn meegenomen voor een eventuele waardeoverdracht. De gemiddelde salaristoename per jaar is 2,2% gebaseerd op o.a. een economische groei (BBP) over 20 jaar van gemiddeld 1% reëel per jaar.

In de berekeningen is uitgegaan van een premiepercentage van 6%, waarvan de werkgever minimaal de helft betaalt, en een gemiddeld rendement op vermogen van 4% per jaar. Voor administratiekosten is 5% van de premie gehanteerd en een eenmalige excasso opslag van 2% op het pensioenkapitaal op de pensioendatum van 65 jaar. Verder is een langlevensrisico van 3% op het pensioenkapitaal op de pensioendatum toegepast.

De effecten van de pensioenregeling Verplicht Basispensioen voor de werknemer in nominale bedragen per maand zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1 Prognoses nominale pensioenuitkering werknemer per maand bij verschillende inkomens, leeftijd en gender (bedragen in NAF)

leeftijd	geslacht	Maandelijks inkomen 1.500		2.500		4500	
		premie werknemer	uitkering	premie werknemer	uitkering	premie werknemer	uitkering
20	M	45	1.296	75	2.161	135	3.889
20	V	45	1.117	75	1.861	135	3.351
35	M	45	539	75	899	135	1.618
35	V	45	465	75	774	135	1.394
50	M	45	169	75	282	135	508
50	V	45	146	75	243	135	437

Bron: Commissie Algemeen Werknemerspensioen, *Verplicht BasisPensioen*, 2013, p. 27

Bovenstaande effecten doen zich voor onder de hiervoor genoemde aannames. De waarschijnlijkheid dat een werknemer 45 jaar lang bij dezelfde werkgever werkt is laag en dit geldt des te meer voor de doelgroep van het initiatiefontwerp. Werknemers zonder pensioenvoorziening zijn met name te vinden in de sectoren horeca en detailhandel. Het risico dat de pensioenuitkeringen een stuk lager zijn dan in de hierboven geprognostiseerde 'ideaal-situatie' is dan ook reëel. Er kan druk ontstaan om door middel van inkomensoverdracht alsnog het pensioeninkomen voor de doelgroep aan te vullen. Het risico van onvoldoende opbouw wordt dan gedeeltelijk of volledig ten laste gebracht van de generatie werkenden, waardoor de met het invoeren van het verplicht basispensioen beoogde her distributie van risico's strandt.

2.5 Macro-economische consequenties

In paragraaf 3 van de MvT wordt op hoofdlijnen de macro-economische impact van het introduceren van een verplicht basispensioen toegelicht. MEO heeft daarbij een aantal uitgangspunten gehanteerd.

¹⁸ Commissie Algemeen Werknemerspensioen, *Verplicht BasisPensioen*, 9 januari 2013.

Aangegeven is dat veranderingen in de uitgangspunten zullen leiden tot andere macro-economische resultaten. De uitgangspunten zijn genoemd, echter zonder daarbij aan te geven wat de onderliggende aannames daarbij zijn, waardoor het niet mogelijk is deze te verifiëren. De aannames roepen vragen en opmerkingen op, zoals:

1. Is de omvang en samenstelling van de groep van 30.000 te verzekeren werknemers gevalideerd? Validatie van deze aanname is met name van belang omdat deze de basis is van de analyse.
2. Waarom is een bruto jaarinkomen van 25.000 gulden gehanteerd voor het gemiddelde inkomen van de te verzekeren werknemers?
3. Impliciet gaat het model uit van een flexibele arbeidsmarkt, terwijl dit voor een groot deel van de arbeidsmarkt beperkt is.
4. Impliciet gaat het model ervan uit dat de lastenverhoging geen effect heeft op een mogelijke verkleining van de formele economie (gepaard gaande met een vergroting van de schaduweconomie).¹⁹
5. Het model neemt aan dat de verhogingen van bedrijfskosten op consumentenprijzen kunnen worden afgewenteld.
6. Niet is toegelicht op basis waarvan verondersteld is dat 30% van het opgebrachte rendement van de initiële investeringen geherinvesteerd wordt.

De macro-economische analyse van de invoering van het verplicht basispensioen heeft volgens MEO onder meer de volgende negatieve economische effecten: het verlies van cumulatief 400 banen na vijf jaar, een daling van het reële bruto binnenlands product (BBP) van 0,1 tot 0,2 % per jaar en een daling van de directe belastingopbrengsten van 400 duizend gulden in het eerste jaar, oplopend naar 1,1 miljoen gulden in het vijfde jaar. Volgens MEO dient de economie met minimaal 0,5% per jaar reëel te groeien om de negatieve economische effecten van het verplichte basispensioen te compenseren.

De SER constateert dat belangrijke aannames in het model impliciet zijn. Veranderingen in aannames leiden zoals MEO aangeeft tot andere resultaten. De SER adviseert om een aantal scenario's door te rekenen met verschillende – zo veel mogelijk gevalideerde en expliciet gemaakte - aannames ter vergroting van de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de analyse.

De SER constateert dat de randvoorwaarden voor het compenseren van de negatieve impact van de invoering van een verplicht basispensioen op de werkgelegenheid, de reële economische groei en de overheidsfinanciën, in onvoldoende mate aanwezig zijn. Immers de economie wordt gekenmerkt door een langdurige trend van afnemende of lage economische groei, hoge en toenemende werkloosheid en een hoge en toenemende overheidsschuld. Een reële economische groei die gepaard gaat met toenemende werkgelegenheid is een noodzakelijke randvoorwaarde voor verbreding van het premiedraagvlak.

¹⁹ In 2007 heeft de Bank van de Nederlandse Antillen een onderzoek uitgevoerd naar de groei van de schaduweconomie in de Nederlandse Antillen. Daaruit kwam naar voren dat er sterke indicaties zijn van een groei van de schaduweconomie in de afgelopen tien jaar als gevolg van de hoge belastingdruk en hoge werkloosheid. De omvang van de schaduweconomie was in de periode 1988 - 2000 naar schatting 6% van het BBP, terwijl deze naar 11% van het BBP steeg in de periode 2001-2003. BNA, *The shadow economy in the Netherlands Antilles*, 2007.

2.6 Risico's voor deelnemers

Analyse van het initiatiefontwerp, met input van de sector, heeft geleid tot het identificeren van een relatief groot aantal risico's, met name voor werknemers.

2.6.1 Risico van onvoldoende compliance

Vanuit de sector is gewezen op het belang van adequaat toezicht op de naleving van de wet, met name daar waar het gaat om het betalingsgedrag van werkgevers. Uit de evaluatie van het verplicht aanvullend pensioen op Aruba door de SER van Aruba kwam onder meer naar voren dat 5 jaar na invoering van de Landsverordening Algemeen Werknemerspensioen (LAP) het algemeen pensioensysteem (nog) niet effectief blijkt te zijn. Door het ontbreken van een toezichthouder en dus een controlemechanisme is het moeilijk om werkgevers die hun verplichtingen omtrent de LAP niet nakomen, in de praktijk aan te pakken.²⁰

De SER constateert dat in de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening ook onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd ter bescherming van de deelnemer in geval van *non-compliance* door de werkgever. Zo ontbreken in het initiatiefontwerp sancties en andere instrumentaria²¹, is er geen sprake van een registratieplicht, noch van een meldpunt voor *non-compliance*.

2.6.2 Risico's pensioenbreuk

In het initiatiefontwerp is de premieovereenkomst die de werkgever heeft afgesloten met een pensioenuitvoerder leidend. De werknemer is verplicht een verzekeringsovereenkomst af te sluiten bij de pensioenuitvoerder waarmee de werkgever een premieovereenkomst heeft afgesloten.

De SER constateert dat deze verplichtstelling niet alleen de keuzevrijheid van de deelnemer beperkt, maar dat ook de mogelijk hieruit voortvloeiende risico's vrijwel volledig door de deelnemer worden gedragen. Dit geldt onder meer voor risico's die samenhangen met een pensioenbreuk bij verandering van werkgever. In het initiatiefontwerp wordt in artikel 7, eerste lid, de mogelijkheid gegeven van een overdracht van het pensioenkapitaal naar de nieuwe pensioenuitvoerder en in artikel 7, tweede lid, bestaat de mogelijkheid van premievrijmaking. De pensioenuitvoerder mag voor de berekening van het pensioenkapitaal administratiekosten in rekening brengen. Echter hierbij is de maximale hoogte in het initiatiefontwerp niet vastgesteld, noch is er een beperking gesteld aan tussentijdse administratiekosten bij premievrijgemaakte pensioenaanspraken. Daarbij mag de ontvangende pensioenuitvoerder in het geval van waardeoverdracht eveneens administratiekosten in rekening brengen. De initiatiefontwerplandsverordening treft dus geen voorzieningen ter bescherming van de deelnemer tegen hoge administratiekosten, waardoor het uiteindelijke pensioenkapitaal lager kan uitpakken. Dit risico kan met name in de horeca en de detailhandel optreden waar een relatief hoge arbeidsmobiliteit bestaat, wat

²⁰ Sociaal-Economische Raad Aruba, *5 jaar Algemeen Werknemerspensioen (LAP): Een evaluatie*, December 2017, p.6.

²¹ Zoals het verstrekken van adresgegevens en de loonbelastingkaart van deelnemers.

leidt tot meerdere pensioenbreuken. De huidige onverzekerde werknemers bevinden zich met name in voornoemde sectoren.²²

Daarnaast is in het initiatiefontwerp niet eenduidig opgenomen dat de nieuwe pensioenuitvoerder verplicht is de waardeoverdracht te accepteren, noch is een termijn opgenomen waarbinnen deze acceptatie dient plaats te vinden. Eveneens stelt het initiatiefontwerp nauwelijks regels aan afkoop en eventuele boetebepalingen bij een verandering van uitvoerder.²³

De SER is van mening dat in het initiatiefontwerp bepalingen moeten zijn opgenomen ter bescherming van de continuïteit van de opbouw van het pensioenkapitaal zonder verlies van waarde. Het gaat hier onder meer om maximalisatie van administratiekosten, het verbieden van dubbele overdrachtskosten en het verplichten van waardeoverdracht door de pensioenuitvoerder binnen een redelijke termijn.

2.6.2.1 Variant werknemer verzekeringsnemer

Een variant van een pensioenregeling waarbij niet de premieovereenkomst die de werkgever heeft afgesloten met de pensioenuitvoerder leidend is, maar de overeenkomst van de werknemer met een pensioenuitvoerder, is het onderzoeken waard. Zeker vanuit de optiek van een snel veranderende arbeidsmarkt met een toenemende arbeidsmobiliteit en de daarmee gepaard gaande risico's die een deelnemer bij een pensioenbreuk loopt. Bij wisseling van werkgever neemt de nieuwe werkgever (minimaal) de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de premiebetaling en -afdracht over. De SER acht het van belang dat deze variant in overweging wordt genomen.

2.6.3 Risico van lage rendementen

In het initiatiefontwerp worden ook de risico's van lage rendementen op het pensioenkapitaal volledig gedragen door de deelnemers en daardoor is de uiteindelijke hoogte van de pensioenuitkering onzeker. De SER constateert opnieuw dat het initiatiefontwerp geen voorzieningen treft om deze risico's te mitigeren.

2.6.4 Risico gelijkstelling pensioeningangsdatum met de nu geldende AOV-pensioengerechtigde leeftijd

In het initiatiefontwerp is in artikel 1, onderdeel G, de pensioenleeftijd gedefinieerd als 'de pensioenleeftijd zoals gedefinieerd in de Landsverordening algemene ouderdomspensioen'. Echter in artikel 1, onderdeel Q, wordt in de definitie van de pensioendatum de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar genoemd. Ook in de MvT staat op pagina 18 en 28 dat de pensioenleeftijd 65 jaar is. De definiëring van de pensioendatum dient aangepast te worden en consistent te worden gemaakt, te weten 'de geldende AOV-pensioengerechtigde leeftijd'. Het benoemen van de pensioengerechtigde leeftijd in jaren (hier 65 jaar) brengt het risico met zich mee dat indien de AOV-pensioengerechtigde leeftijd gekoppeld zou

²² Memorie van Toelichting, p.2.

²³ Zie ook 2.6.8.

worden aan de stijgende levensverwachting er een pensioentekort over de tussenliggende periode ontstaat.

2.6.5 Risico van beperkte marktwerking

In de MVT wordt concurrentie tussen pensioenuitvoerders wenselijk geacht en beoogt artikel 3, zesde lid, het bevorderen van concurrentie tussen de pensioenuitvoerders door het toestaan van collectieve omvangkortingen op de administratiekosten.²⁴ Overigens constateert de SER dat enerzijds met diverse artikelen (zoals in het hier voorgenoemde artikel 3, zesde lid) het *bevorderen* van concurrentie tussen pensioenuitvoerders wordt beoogd, terwijl anderzijds diverse artikelen een concurrentie*beperkend* effect hebben, zoals artikel 3, eerste lid, waarin is bepaald dat iedere werkgever met een pensioenuitvoerder een premieovereenkomst heeft met een eerste looptijd van minimaal 5 jaren.

Vanuit een aantal pensioenuitvoerders is gewezen op het risico van toenemende concurrentie in een kleine markt. Een al te grote versnippering van pensioenfondsen en verzekeraars kan minder gunstig zijn voor deelnemers. Indien pensioenuitvoerders een (te) klein marktaandeel hebben, kan dit zich uitdrukken in een minder efficiënte bedrijfsvoering. Dit kan leiden tot hogere administratie- en uitvoeringskosten en minder doelmatige beleggingsrendementen, wat uiteindelijk afgewenteld wordt op deelnemers via zogenaamde afstempeling.²⁵ Dit heeft naar verhouding een meer nadelig effect voor deelnemers met een relatief lage pensioenopbouw. Tevens moet rekening worden gehouden met het feit dat de markt van pensioenen imperfect is vanwege het ontbreken van volledige transparantie, hoge overstapkosten en vanwege wettelijke bepalingen die - bijvoorbeeld - overstap beperken.²⁶

Verder is er vanuit de sector gewezen op het belang om concurrentie te beperken, vooral daar waar het gaat om het geven van prognoses van het pensioenkapitaal met bijbehorende lijfrenten of levenslang ouderdomspensioen. Volgens de sector dient wettelijk geregeld te zijn dat de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) ten behoeve van het maken van prognoses de te hanteren rente en de sterftetafel voorschrijft. De SER onderschrijft deze zienswijze.

De SER constateert dat artikel 13, tweede lid, waarin de pensioenuitvoerder geen andere prognoses van het pensioenkapitaal met bijbehorende lijfrenten of levenslang ouderdomspensioen mag maken dan de gegarandeerde pensioenkapitalen, artikel 3, eerste lid tegenspreekt. In dit artikel is bepaald dat een werkgever met een pensioenuitvoerder een eerste looptijd heeft van minimaal 5 jaren. De SER vraagt zich af hoe de sector met slechts een premietoezegging het pensioenkapitaal kan garanderen voor over een langere periode, bijvoorbeeld 30 jaar, met marktrentes die lager kunnen liggen en levensverwachtingen die kunnen stijgen. In navolging van Nederland zou de pensioenuitvoerder verplicht moeten worden om 3 scenario's in het Uniform Pensioen Overzicht (UPO) op te nemen en daarbij een vastgestelde rekenmethodiek te hanteren.

²⁴ Memorie van Toelichting, p.23, p.24.

²⁵ Afstempelen: het verlagen van bestaande pensioenaanspraken.

²⁶ Zie onder meer: Centraal Planbureau, *Solidariteit, Keuzevrijheid en marktwerking*, Den Haag, 2000; Barr, Diamond (2009). In beide publicaties worden de risico's uiteengezet van imperfecte informatie, intransparantie op de markt voor pensioenen en de op gebrekkige informatie gebaseerde besluitvorming.

2.6.6 Risico van onvoldoende deskundigheid

Over het algemeen zijn de meeste werkgevers en werknemers relatief onbekend met de verschillende pensioenproducten en aanbieders, zeker in de markt van nu nog onverzekerden, waar dit initiatiefontwerp zich op richt.²⁷ Dit houdt het risico van onjuiste keuzes in. Mede daarom acht de SER het wenselijk om (minimum) bepalingen met betrekking tot het pensioenreglement en financieringsovereenkomsten, ten gunste van werknemers en werkgevers, nader te specificeren. Een informatieverplichting van pensioenuitvoerders naar werkgevers en deelnemers en het standaardiseren van de UPO dient te worden opgenomen in de wet.

2.6.7 Risico van minimum premiehoogte

Volgens de sector bestaat er een risico dat een minimum regeling (minimaal 6% premie over het pensioengevend loon, waarvan ten minste 3% door de werkgever wordt bijgedragen) een negatieve prikkel vormt voor werkgevers om bestaande hogere premiebijdrages te verlagen naar het wettelijk minimum. Dit risico bestaat zeker in een stagnerende economie waarin de werknemer geen sterke onderhandelingspositie heeft.

Een minimum premie van 6% is erg laag ten opzichte van de vuistregel dat minimaal 15% van het pensioengevend loon gedurende het werkzame leven voor pensioenopbouw dient te worden opgebouwd.²⁸ Daar komt bij dat het in het initiatiefontwerp gaat om 6% bruto, exclusief administratiekosten en eventuele premies ten behoeve van het afdekken van risico's, zoals het overlijdensrisico.

Anderzijds geeft de sector aan dat het belangrijk is om een start te maken met het verplicht stellen van een aanvullend pensioen om de druk op de AOV te verlagen en het pensioenstelsel als geheel gezonder te maken. De negatieve lange termijn gevolgen van het uitstellen van een verplichtstelling zijn volgens de sector groter dan de onmiddellijke druk op werknemers, werkgevers en overheid. De SER is van oordeel dat een gefaseerde invoering dienstig kan zijn voor de acceptatie van de verplichtstelling.

Een grootschalige informatiecampaagne vanuit de overheid is noodzakelijk om – met name de nog onverzekerden – te informeren over de essentie van pensioensparen.

Een stimuleringsbeleid om hogere premiepercentages te bevorderen wordt door de sector wenselijk geacht op het vlak van fiscale facilitering van premies.

2.6.8 Risico's van hoge administratiekosten, risicopremies en boetebepalingen

Onder 2.6.2 is naar voren gebracht dat het initiatiefontwerp geen beperking met betrekking tot de administratiekosten bij een pensioenbreuk stelt. Dit geldt niet alleen bij een pensioenbreuk, maar in het algemeen worden geen beperkingen gesteld aan de hoogte van administratiekosten, noch aan de hoogte

²⁷ Dit komt in zowel internationale als nationale literatuur naar voren. Zie ook *Caribbean Pension Funds Association (CaPAs)*, Derde seminar *Communicatie en Participatie*, www.pensioenkoepel.cw

²⁸ World Economic Forum, *We'll Live to 100 – How Can We Afford It? White Paper*, May 2017, p. 5.

van risicopremies, noch aan de hoogte van boetebepalingen bij verandering van uitvoerder, met als risico een lagere pensioenopbouw.

Met betrekking tot de risico's voor deelnemers concludeert de SER dan ook dat het initiatiefontwerp vrijwel geen waarborgen in zich heeft die de risico's, waar werknemers aan bloot worden gesteld, verkleinen. De bepalingen met betrekking tot het pensioenreglement en de financieringsovereenkomst zijn zeer summier en beschermen de werknemer in onvoldoende mate. De SER acht dit onwenselijk en in strijd met het streven naar het vergroten van de financiële zelfstandigheid van de gepensioneerde.

2.7 Keuzevrijheid

Het initiatiefontwerp betreft een verplichte pensioenregeling met het karakter van een premieovereenkomst met een premieverplichting van minimaal 6%. Andere regelingen, zoals een uitkeringsovereenkomst op basis van middelloon of eindloon of een kapitaalovereenkomst lijken niet meer tot de keuzemogelijkheden te behoren. Bestaande regelingen dienen aangepast te worden conform het initiatiefontwerp.²⁹ Dit acht de SER niet alleen een onwenselijke beperking van keuzevrijheid en van reeds opgebouwde rechten, maar eveneens een ongemotiveerde beperking.

2.8 Belegging pensioenkapitalen

De verplichting voor de pensioenverzekeraars en pensioenfondsen om tussen 40% - 60% van de beleggingen te doen in eigen land vormt een groot risico.³⁰ Deze verplichting beperkt de keuzevrijheid en de mogelijkheid om de hoogste rendementen te behalen.³¹

De SER adviseert om deze investeringsregel nader onder de loep te nemen en binnen een lange termijn perspectief de economische en financiële effecten hiervan te laten doorrekenen.

2.9 Aansluiting bestaande wet- en regelgeving

De SER is van mening dat er in het initiatiefontwerp weinig of geen aansluiting is gezocht met bestaande relevante wet- en regelgeving, te weten:

- Artikel 1, onderdeel B, waarin is vereist dat men ingeschreven moet zijn in het bevolkingsregister om onder de werking van deze wet te vallen, terwijl de facto een persoon die op enigerlei wijze kan aantonen woonachtig te zijn geweest op Curaçao op de pensioengerechtigde leeftijd aanspraak kan maken op een AOV-uitkering, ook al stond deze niet ingeschreven in het bevolkingsregister.

²⁹ Artikel 33, eerste lid: Alle pensioenuitvoerders, werkgevers en werknemers met bestaande regelingen hebben tot 1 januari 2010 de tijd om hun regeling te toetsen aan deze landsverordening en naar aanleiding daarvan wijzigingen aan te brengen.

³⁰ *Investment Rule*, Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, www.centralbank.cw.

³¹ Vanuit de sector is aangegeven dat rendementen op binnenlandse beleggingen significant lager zijn dan buitenlandse beleggingen, oplopend tot bijna 9% verschil. Het loslaten van de investeringsregels zou kunnen leiden tot een kapitaalvlucht. Investeringsregels zijn overigens geen uitzondering in kleine eiland economieën.

- In artikel 1, onderdeel S, staat een definitie van partner opgenomen die niet volledig aansluit op de definitie van partner zoals opgenomen in artikel 2, achtste lid, van de Beschikking Pensioenen (P.B. 2002, no.35). Dit geldt eveneens voor andere definities, zoals de definitie van pensioenreglement en pensioengevend loon. Een eenduidige terminologie is noodzakelijk.
- Behalve het hanteren van eenduidige definities, dient het initiatiefontwerp juridisch en fiscaal aan te sluiten bij bestaande wetgeving. De definitie van ZZP'er in het onderhavige initiatiefontwerp is dusdanig dat deze juridisch en fiscaal niet aansluit en derhalve niet houdbaar is. Dit heeft tot gevolg dat ZZP'ers niet onder de werking van het initiatiefontwerp vallen, ook al is dat wel de intentie, zoals toegelicht in de MvT.
- De definitie van verzekeraar van een pensioen in artikel 1 van de Beschikking Pensioenen is ruimer dan de definitie van pensioenuitvoerder in onderhavig initiatiefontwerp. De definitie die is opgenomen in het initiatiefontwerp sluit publiekrechtelijke rechtspersonen uit.

2.10 Specifieke technische aspecten

- In artikel 33, tweede lid, is in de overgangperiode de premie gelijkelijk verdeeld over werkgevers en werknemers (ieder de helft), terwijl in artikel 9, tweede lid, wordt gesteld dat de premie 'voor ten minste de helft voor rekening van de werkgever komt'. In de MvT is hieraan toegevoegd 'en de andere helft dus voor rekening van de werknemer', waardoor 'voor ten minste' betekenis verliest. Een wettelijke vaste verhouding is ook niet wenselijk. Immers premieverdeling kan daarmee geen onderdeel zijn van het arbeidsvoorwaardenoverleg.
- In artikel 4, tweede lid, is bepaald dat bij het bereiken van de pensioenleeftijd een lijfrente-uitkering *kan* worden ingekocht. Hier had '*moet*' moeten staan, met verwijzing naar de uitzondering in artikel 12, tweede lid, waarin is bepaald dat tot ten hoogste vijf jaar na het bereiken van de pensioenleeftijd, jaarlijks eenmaal het recht bestaat om de uitkering van het pensioen met een jaar uit te stellen.
- Artikel 4, derde lid, onder a. lijkt op gespannen voet te staan met zowel artikel 2, tweede lid, als met artikel 7, eerste lid. In het eerstgenoemde artikel is bepaald dat een werknemer een verzekeringsovereenkomst *kan* afsluiten op het tijdstip van indiensttreding bij een werkgever indien hij nog geen verzekeringsovereenkomst elders heeft afgesloten. In artikel 2, tweede lid, is bepaald dat tussen een werknemer die geen deelnemer is, en een pensioenuitvoerder een verzekeringsovereenkomst dient te worden afgesloten. In artikel 7, eerste lid, is bepaald dat indien de werknemer in dienst treedt bij een werkgever die met een andere pensioenuitvoerder een premieovereenkomst heeft gesloten deze werknemer verplicht is een nieuwe verzekeringsovereenkomst bij die pensioenuitvoerder af te sluiten. In het eerstgenoemde artikel lijkt dus een voortzetting van een verzekeringsovereenkomst *elders* mogelijk en voldoende om aan de verplichtstelling te voldoen, terwijl de laatstgenoemde artikelen anders bepalen.
- Is artikel 12, tweede lid, niet overbodig, daar hetzelfde bepaald is in artikel 11, vijfde lid?
- Is artikel 13, derde lid, niet overbodig? Hierin is bepaald dat pensioenuitvoerders zich dienen te houden aan de voorschriften of aanwijzingen die de wetgeving mededinging voorschrijft. Ook zonder dit lid zijn pensioenuitvoerders immers gehouden aan deze wettelijke bepaling.
- Bij een premiebetalingsachterstand van drie maanden stelt de pensioenuitvoerder de deelnemer binnen dertig dagen schriftelijk op de hoogte: is dit niet een te lange termijn, waardoor de deelnemer ernstig benadeeld kan worden endient de pensioenuitvoerder hierover niet tegelijkertijd de toezichthouder in kennis te stellen?

- In artikel 19 is bepaald dat 'deze landsverordening niet van toepassing is op de werknemer die voor zichzelf pensioen opbouwt in een directie pensioenlichaam (zogenaamde Directeur-Grotaandeelhouder (DGA))'. Waarom is deze uitzondering op de verplichting gemaakt?
- De formule ter bepaling van de Netto Contante Waarde (NCW) in artikel 24 is onjuist. Maar afgezien daarvan, is de vraag waarom een formule van de NCW in dit artikel nodig is. Het gaat hier om de mogelijkheid om 'het pensioenkapitaal in een lijfrente af te kopen tegen de actuariële waarde van het pensioenkapitaal'. Het gaat bij afkoop immers om de uitbetaling van het opgebouwde pensioenkapitaal minus belasting (en eventueel minus administratiekosten).
- Er lijken geen vormen van risicodeling ingebouwd te zijn: is risicodeling geregeld in pensioenreglementen?
- Er ontbreekt een registratiesysteem voor werkgevers en een meldpunt voor werknemers.

2.11 Evaluatie

In het initiatiefontwerp is een evaluatie na een bepaalde periode na invoering niet opgenomen. Mocht het komen tot een verplichtstelling van een werknemerspensioen dan acht de SER een evaluatie na een periode van maximaal vijf jaar redelijk en van belang voor het eventueel bijstellen van de wet ter verhoging van de effectiviteit.

2.12 Redactionele kanttekeningen

- De MvT is op onderdelen onduidelijk omdat delen uit verschillende rapporten – zoals de rapporten van de Commissie Algemeen Werknemerspensioen uit 2013 en uit 2017 en het rapport van de Commissie Oudedagsvoorziening uit 2011 - zonder een doorlopende verhaallijn zijn gekopieerd, en deels zelfs onjuist zijn gekopieerd. Met name in de inleiding is het vaak niet duidelijk waarom bepaalde delen uit deze rapporten zijn gekopieerd.
- Daarnaast wordt er in de MvT met enige regelmaat specifiek (met vermelding van het hoofdstuk en de paragraaf) verwezen naar het rapport van de Commissie Algemeen Werknemerspensioen 2013 en het rapport van de Commissie Algemeen Werknemerspensioen 2017, zonder dat deze rapporten zijn toegevoegd. Ook wordt verwezen naar bijlages die niet zijn toegevoegd.
- Eveneens worden in de MvT definities onzorgvuldig of zelfs onjuist gebruikt, zoals de definitie van arbeidsproductiviteit en ZZP'er. In het initiatiefontwerp staan voorts bepaalde begrippen niet gedefinieerd, zoals deelgenoot en premieovereenkomst.
- In de MvT, onder ad artikel 7, wordt gesteld dat 'de wijze waarop de overdrachtswaarde wordt bepaald in rekenregels is vastgesteld die aan deze MvT wordt toegevoegd'. Deze rekenregels ontbreken echter als bijlage of toevoeging.
- Er wordt in artikel 8 gerefereerd aan artikel 5, derde lid. Dit derde lid is echter niet opgenomen in het initiatiefontwerp.
- Paragrafen 1 en 2 en de daarbij behorende paragraaftitels zijn niet aangegeven.
- In de artikelgewijze toelichting in de MvT staat de toelichting op het laatste artikel (artikel 34) abusievelijk onder artikel 35.
- Het initiatiefontwerp bevat tot slot enkele taalkundige tekortkomingen waarover hier verder niet zal worden uitgeweid.

2.13 Slotsom

Gelet op de veelheid aan gesignaleerde tekortkomingen komt de SER tot de slotsom dat het onderhavige initiatiefontwerp te weinig in de context van de toekomstbestendigheid van het gehele pensioenstelsel is geplaatst en nader onderzoek vereisten. Eveneens is in onvoldoende mate rekening gehouden met de sociaal-economische en financiële gevolgen van de invoering op zowel korte als lange termijn, noch is de haalbaarheid voldoende onderzocht.

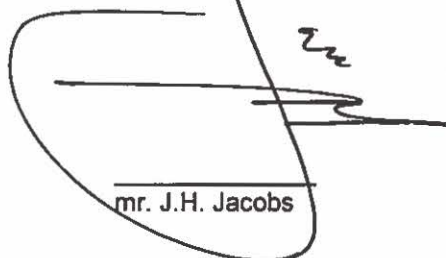
2.14 Brede pensioendialoog

De SER acht het van belang om de 'versterking van de oudedagsvoorziening' integraal te benaderen met inachtneming van de eerste en de tweede pijler vanuit de noodzaak te komen tot een toekomstbestendig pensioenstelsel.

De SER benadrukt het belang en de noodzaak van een brede maatschappelijke pensioendialoog. Volgend op onderhavig advies beoogt de SER om in samenspraak met relevante stakeholders te komen tot een verkenning van de dilemma's van een toekomstbestendig pensioenstelsel en de keuzes die hiermee te maken hebben.

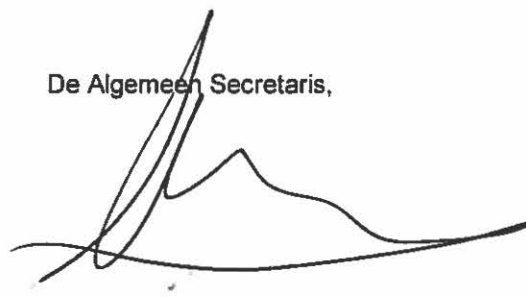
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter



mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



drs. R.J. Henriquez

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