



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister-president,
Minister van Algemene Zaken,
Dhr. E. P. Rhuggenaath
Fort Amsterdam
Alhier.

Datum: Willemstad, 10 maart 2020

Ref.nr.: 036/2020-SER

Betreft: SER-Verkenning: *De toekomst van de AOV op Curaçao; een vergelijking tussen verschillende migratiescenario's*

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 6 maart 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER), met inachtneming van het bepaalde in artikel 2, derde lid¹, van de Landsverordening regelende de instelling, inrichting, samenstelling en bevoegdheid van een Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70, een verkenning vastgesteld getiteld: 'De toekomst van de AOV op Curaçao; een verkenning tussen verschillende migratiescenario's' (ref. nr.036/2020-SER).

De verkenning richt zich specifiek op de toekomstige financiële houdbaarheid van de oudedagvoorziening, de Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: AOV). Hierbij zijn op basis van de methodologie 'scenario-denken' prognoses gemaakt van de toekomstige (tot 2050) financiële situatie van de AOV, uitgaande van diverse bevolkingsprognoses met verschillende aannames over de ontwikkeling van migratie.

Deze verkenning is de eerste in een reeks van verkenningen met als thema 'Migratie en Sociaaleconomische Ontwikkeling Curaçao'.

Sociaaleconomische vraagstukken gerelateerd aan migratie hebben al geruime tijd de aandacht van de SER. In mei 2019 organiseerden SER Aruba, SER Curaçao en SER Sint Maarten gezamenlijk een tweedaags symposium 'Migration and Socioeconomic Development, Policy Challenges and Options' op Curaçao. Het symposium heeft de vele kanten van migratie, en arbeidsmigratie in het bijzonder, belicht. Het symposium heeft waardevolle inzichten, kennis en netwerken opgeleverd, die van belang zijn voor verdere beleidsontwikkeling op het gebied van arbeidsmigratie.

Centraal daarin staat het inzicht dat arbeidsmigratiebeleid in samenhang met de beleidsvelden arbeidsmarkt en onderwijs, en bevolkingsbeleid moet worden gezien. Integraliteit, consistentie en effectiviteit van beleid zijn hierbij essentiële uitgangspunten.

¹ Dit artikellid schrijft voor dat de Raad eveneens uit eigen beweging de regering of de Staten van advies kan dienen over onderwerpen van sociaaleconomische aard, alsmede de uitvoering van deze landsverordening
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

Binnen een dergelijk integraal beleidskader dienen uitdagingen en kansen van (arbeids)migratie zo goed mogelijk afgewogen te worden tegen de achtergrond van de behoefte en draagkracht van de Curaçaose samenleving.

Bijgaande verkenning beoogt een bijdrage te leveren aan het vraagstuk van de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid op Curaçao. Het vraagstuk van de toekomstige houdbaarheid van de sociale voorzieningen is met de toenemende tekorten bij de sociale fondsen een onderwerp van groeiende zorg. Het risico dat het huidige voorzieningenniveau van de sociale zekerheid op korte termijn reeds onbetaalbaar wordt indien de onderliggende oorzaken van deze tekorten niet worden geadresseerd en er geen beleidskeuzes worden gemaakt, neemt toe.

Zoals reeds aangegeven, richt onderhavige verkenning zich specifiek op scenario's over de toekomstige financiële situatie van de AOV met verschillende aannames over de ontwikkeling van de bevolking op basis van migratievarianten. De vraag die hier gesteld wordt is: in welke mate levert (arbeids)migratie een bijdrage aan de houdbaarheid van het sociale zekerheidstelsel, en binnen het kader van deze verkenning specifiek ten aanzien van de houdbaarheid van het AOV-stelsel?

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemde verkenning.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Financiën
De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport
De Minister van Justitie
De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning

Het Centraal Bureau voor de Statistiek
De Sociale Verzekeringsbank



Verkenning

De toekomst van de AOV op Curaçao

Een vergelijking tussen verschillende
migratiescenario's

MAART 2020

REF.NR. 036/2019-SER



Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	4
1.1 Doel verkenning houdbaarheid ouderdagvoorziening	4
1.2 AOV-stelsel	4
1.3 Maatregelen gericht op toekomstige houdbaarheid	5
1.4 Standpunt van de SER ten aanzien van de in 2013 genomen maatregelen	6
1.5 Huidige AOV-stelsel niet toekomstbestendig	6
1.5.1 Demografische ontwikkeling	6
1.5.2 Financiële situatie AOV-stelsel	8
1.5.3 Draagkracht	9
1.6 Conclusie	11
1.7 Onderzoeksopzet	11
2. Prognoses	13
2.1 Bevolkingsprognoses	13
2.1.1 Variant 'Standaard migratie'	13
2.1.2 Variant 'Geen migratie'	14
2.1.3 Variant 'Emigratiegolf'	14
2.1.4 Variant 'Hoge immigratie'	15
2.2 Prognose aantal premiebetalende werkenden	15
2.3 Prognose AOV-kosten	16
2.3.1 Aannames methode	16
2.3.2 AOV-gerechtigden 2018	17
2.3.3 Methode voorspelling AOV-kosten	17
3. Resultaten	18
3.1 Totale AOV- premieopbrengsten en -kosten per migratievariant	18
3.2 Projecties premiekosten	19
3.3 Projecties tekort aan premiebetalers	20
3.4 Projecties hoogte AOV	22
3.5 Projecties hoogte pensioengerechtigde leeftijd	22
3.5.1 Projectie 1 - 2020 - 67 jaar, 2025 - 68 jaar, 2030 - 69 jaar	23
3.5.2 Projectie 2 - 2020 - 66 jaar, 2025 - 67 jaar, 2030 - 68 jaar, 2035 - 69 jaar	24
3.5.3 Projectie 3 - 2020 - 66 jaar, 2025 - 68 jaar, 2030 - 69 jaar	24
3.5.4 Projectie 4 - 2020 - 66 jaar, 2025 - 68 jaar, 2035 - 69 jaar	25
3.5.5 Projectie 5 - 2025 naar 67 jaar, 2035 - 69 jaar	25
3.5.6 Projectie 6 - 2020 - 66 jaar, 2025 - 67 jaar, 2035 - 69 jaar	26

3.6	Bevindingen en conclusies	26
	Conclusies	27
	Bijlage 1: Bibliografie	1
	Bijlage 2: Belangrijkste aannames bevolkingsprojecties	2
	Bijlage 3: Toekomstige premiekosten per AOV-scenario.	3
	Bijlage 4: Tekort aan premiebetalers AOV per scenario	4
	Bijlage 5: Toekomstige hoogte AOV per scenario	6
	Bijlage 6: Aannames voor projectie AOV-saldo met verhoging AOV-leeftijd.	8

Samenvatting

Arbeidsmigratie en sociaaleconomische ontwikkeling

Deze verkenning richt zich specifiek op de toekomstige financiële houdbaarheid van de oudedagvoorziening, de Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: AOV). Hierbij zijn op basis van de methodologie 'scenario-denken' prognoses gemaakt van de toekomstige (tot 2050) financiële situatie van de AOV, uitgaande van diverse bevolkingsprognoses met verschillende aannames over de ontwikkeling van migratie. Deze verkenning is de eerste in een reeks van verkenningen met als thema 'Migratie en Sociaaleconomische Ontwikkeling Curaçao'.

Sociaaleconomische vraagstukken gerelateerd aan migratie hebben al geruime tijd de aandacht van de SER. In mei 2019 organiseerden SER Aruba, SER Sint Maarten en SER Curaçao gezamenlijk een tweedaags symposium 'Migration and Socioeconomic Development, Policy Challenges and Options' op Curaçao. Het symposium heeft de vele kanten van migratie, en arbeidsmigratie in het bijzonder, belicht. Het symposium heeft waardevolle inzichten, kennis en netwerken opgeleverd, die van belang zijn voor verdere beleidsontwikkeling op het gebied van arbeidsmigratie. Centraal hierin staat het inzicht dat arbeidsmigratiebeleid in samenhang met de beleidsvelden arbeidsmarkt en onderwijs, en bevolkingsbeleid moet worden gezien. Integraliteit, consistentie en effectiviteit van beleid zijn hierbij essentiële uitgangspunten. Binnen een dergelijk integraal beleidskader dienen uitdagingen en kansen van (arbeids)migratie zo goed mogelijk afgewogen te worden tegen de achtergrond van de behoefte en draagkracht van de Curaçaose samenleving.

Doel draagvlak verbreding omtrent noodzaak en urgentie beleidsmaatregelen AOV

Deze verkenning beoogt een bijdrage te leveren aan het vraagstuk van de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid op Curaçao. Het vraagstuk van de toekomstige houdbaarheid van de sociale voorzieningen is met de groeiende tekorten van de sociale fondsen een onderwerp van toenemende zorg. Het risico dat het huidige voorzieningenniveau van de sociale zekerheid op korte termijn reeds onbetaalbaar wordt indien de onderliggende oorzaken van deze tekorten niet worden geadresseerd en er geen beleidskeuzes worden gemaakt, neemt toe. Zoals is aangegeven richt onderhavige verkenning zich specifiek op scenario's over de toekomstige financiële situatie van de AOV met verschillende aannames over de ontwikkeling van de bevolking op basis van migratievarianten. De vraag die hier gesteld wordt is: in welke mate levert (arbeids)migratie een bijdrage aan de houdbaarheid van het sociale zekerheidstelsel, en binnen het kader van deze verkenning specifiek ten aanzien van de houdbaarheid van het AOV-stelsel?

Met deze technische verkenning wil de SER een vervolgbijdrage leveren aan de discussie over een toekomstbestendig pensioenstelsel dat beter aansluit op een veranderende samenleving. Daarmee wil de SER de discussie over en het draagvlak voor noodzakelijke beleidsveranderingen verbreden. Deze verkenning geeft geen aanbevelingen over beleidsmaatregelen, maar wel aanknopingspunten daarvoor. De verkenning heeft een signaalfunctie, en wel dat beleidsmaatregelen noodzakelijk, urgent, en onvermijdelijk zijn. Een maatschappelijke dialoog is nodig om te komen tot gedragen beleidsmaatregelen.

Relatie tussen demografische en migratie trends en toekomstige houdbaarheid AOV-stelsel

Een belangrijke factor waar het sociale stelsel in haar ontwerp weinig of geen rekening mee heeft gehouden betreft de demografische kenmerken van de huidige en toekomstige populatie. Migratie bepaalt in hoge mate de omvang en de samenstelling van de bevolking van Curaçao. Vanuit beleidsoogpunt is het demografische gegeven dat de bevolking van Curaçao steeds ouder wordt en

het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking groeiende is, van groot belang. In eerdere adviezen¹ heeft de SER geconstateerd dat deze demografische trends sterk hebben bijgedragen aan een zorgwekkende financiële situatie van het huidige AOV-stelsel. Basisprincipes van de AOV zijn in toenemende mate onder druk komen te staan. Centraal in onderhavige verkenning staat de vraag of toekomstige pensioengerechtigden een zeker pensioeninkomen kan worden gegarandeerd, uitgaande van prognoses van het Centraal Bureau van de Statistiek (hierna: CBS) omtrent de toekomstige populatie tot en met 2050 met verschillende aannames ten aanzien van migratie.

De hoofdvraag luidt: Wat is de invloed van migratie/demografische ontwikkelingen op de toekomstige financiële situatie van het AOV-stelsel in Curaçao? Met als deelvragen: wat betekent dit mogelijkserwijs voor de hoogte van de AOV-premie, voor de hoogte van de AOV-uitkering, voor de hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd en hoeveel extra werkenden zijn er nodig om het huidige voorzieningenniveau van de AOV te kunnen blijven bekostigen?

Bevindingen en conclusies inzake de toekomstige houdbaarheid van het AOV-stelsel

Omvangrijke structurele tekorten: Alle prognoses van bevolkingsgroei laten voor de komende decennia snelgroeiende en omvangrijke structurele tekorten in het AOV-fonds zien, wanneer de hoogte van de pensioenuitkering nominaal op het niveau van 2018 wordt gehouden. Dit betekent dat de staatsschuld verder zal oplopen en de lasten naar de toekomst worden verschoven. Het scenario 'Hoge immigratie' remt gemiddeld gezien de stijging van de tekorten het meest, maar laat nog steeds omvangrijke structurele tekorten zien.

Forse premiestijging: In elk migratiescenario zal de AOV-premie de komende jaren fors stijgen bij het gelijk houden van de AOV-uitkering op het nominale niveau van 2018. Bij het scenario 'Hoge immigratie' is deze premiestijging het laagst (in 2040 naar 25 procent van het gemiddelde 2018 jaarinkomen uit werk) en bij het scenario 'Emigratiegolf' het hoogst (naar 34 procent in 2040). De verdeling van de toekomstige lasten tussen werkenden en gepensioneerden staat hier eveneens ter discussie.

Omvangrijk tekort aan premiebetalers: In elk scenario ligt de omvang van het tekort aan premiebetalers bij het constant houden van de nominale AOV-premie en AOV-uitkering hoog. Het scenario 'Emigratiegolf' is het minst gunstig, met een tekort van ruim 25 duizend premiebetalers in 2030 en 40 duizend in 2050. Het scenario 'Hoge immigratie' vormt het gunstigste scenario, waarbij er echter in dit scenario in 2050 alsnog een tekort aan premiebetalers van 29 duizend te zien is. In een situatie waarin de bevolking sinds 2017 krimpt en het einde van de al jaren durende recessie nog niet in zicht is, wordt de migratievariant 'Emigratiegolf' steeds waarschijnlijker. Dit scenario is vanuit de houdbaarheid van de sociale voorzieningen en vanuit beleidsoogpunt zonder meer een 'worst case scenario'.

Forse daling van de AOV-uitkeringen: In elk scenario daalt de toekomstige hoogte van de gemiddelde nominale AOV-uitkering tussen 2020 en 2030 fors ten opzichte van het niveau van 2018 bij het gelijk houden van de AOV-premie. Naarmate de tijd verloopt zwakt deze daling voor elk scenario af. Voor 'Hoge immigratie' stagneert de daling vanaf 2035 rond NAf. 5.500 per jaar. In het geval van 'Geen migratie' is vanaf 2040 weer een stijging in AOV-uitkering te zien, doch ligt deze tamelijk ver onder het uitkeringsniveau bij 'Hoge migratie'. Dit scenario heeft als consequentie dat het voorzieningenniveau fors lager wordt en de armoede onder ouderen zal toenemen.

Wijziging pensioengerechtigde leeftijd: Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar in 2025 levert bij elke bevolkingsprognose al snel weer tekorten op. Een stapsgewijze verhoging van

¹ Ref. nr. 024/2018-SER, ref. nr. 047/2018-SER, en ref.nr. 139/2018-SER.

de pensioengerechtigde leeftijd over een periode van 15 jaar naar 69 jaar in 2035 levert eveneens betrekkelijk weinig financiële speelruimte op.

Conclusie 1: Hoge (arbeids)migratie heeft weliswaar een dempend effect op de stijging van de AOV-tekorten, maar is als beleidsmaatregel op zich onvoldoende om de AOV financieel gezond te maken. Zelfs in het geval van de meest gunstige arbeidsmigratie-scenario's is het noodzakelijk en onvermijdelijk om aanvullende en vergaande beleidsmaatregelen te nemen, wil er in de toekomst sprake zijn van een houdbaar AOV-stelsel. Een integrale benadering zal nodig zijn om de AOV-pensioenvoorziening toekomstbestendig te maken. Het gaat hier om een pakket aan samenhangende maatregelen op verschillende beleidsvelden voor de korte en middellange termijn. De SER doet in dit kader uitdrukkelijk geen uitspraak over de te nemen maatregelen, als wel maakt hiermee inzichtelijk wat de mogelijke gevolgen van de hier geanalyseerde scenario's zijn voor de houdbaarheid van het AOV-stelsel, uitgaande van de verschillende bevolkingsprognoses.

Conclusie 2: Uit de projecties komt naar voren dat beleid gericht op de structurele tekorten van het pensioenstelsel geen uitstel meer duldt. De structurele tekorten vragen om een integrale benadering waarbij politieke keuzes moeten worden gemaakt. Nu zijn keuzes nog voorhanden, maar de keuzevrijheid zal snel afnemen vanwege de in deze verkenning beschreven trends en de snelgroeiende ondermijning van het stelsel. Het gaat over keuzes omtrent de verdeling van de lasten tussen jongeren en gepensioneerden, tussen hoge en lage inkomens, tussen werkenden en inactieven, over een verhoging van de premiedruk en belastingdruk, dan wel een verlaging van de uitkeringen, over het bevorderen van immigratie én over het nu of later introduceren van maatregelen.

Niets doen is geen optie, omdat de structurele tekorten dusdanig snel zullen oplopen dat de fundamentele onder het gehele stelsel in hoog tempo zullen afbrokkelen.

Vervolg verkenningen

In een vervolg op deze verkenning worden deze zorgkosten onder de loep genomen. Net zoals bij onderhavige verkenning zullen migratiescenario's gerelateerd worden aan de toekomstige zorgkosten. Een derde verkenning in deze serie geeft beleidsaanknopingspunten met betrekking tot migratie vanuit het perspectief van de bijdrage die migratie levert aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao. Hierbij ligt de focus op de bijdrage van verschillende migrantenpopulaties op de arbeidsmarkt. In de daaropvolgende verkenning komen verschillende beleidsopties aan bod waarbij de samenhang wordt gelegd tussen beleid op het gebied van migratie, arbeidsmarkt en onderwijs. In het Groeiakkoord dat in juli 2019 overeengekomen is tussen de regering van Nederland en de regering van Curaçao wordt het belang van een dergelijk beleidskader onderstreept.²

² Groeiakkoord. Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao, juli 2019, Onderdeel B. Duurzame economische ontwikkeling, Artikel 8, lid 4.

1. Inleiding

1.1 Doel verkenning houdbaarheid oudedagvoorziening

Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de verkenning van de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid op Curaçao. De SER zal hieromtrent een serie van verkenningen uitbrengen, waarvan dit de eerste is. Het vraagstuk van de toekomstige houdbaarheid van de sociale voorzieningen is met de groeiende tekorten van de sociale fondsen een onderwerp van toenemende zorg. Het risico dat het huidige voorzieningenniveau van de sociale zekerheid en zorg op korte termijn reeds onbetaalbaar wordt indien de onderliggende oorzaken van deze tekorten niet worden geadresseerd en er geen beleidskeuzes worden gemaakt, neemt toe. Een belangrijke factor waar het sociale stelsel in haar ontwerp weinig of geen rekening mee heeft gehouden betreft de demografische kenmerken van de huidige en toekomstige populatie. De bevolking van Curaçao wordt steeds ouder en het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking is groeiende. In eerdere adviezen³ heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) geconstateerd dat als gevolg van deze demografische ontwikkelingen basisprincipes van onder meer de oudedagvoorziening in toenemende mate onder druk komen te staan. Centraal hierin staat de vraag of toekomstige pensioengerechtigden een zeker pensioeninkomen kan worden gegarandeerd, uitgaande van verschillende prognoses omtrent de demografische kenmerken van de toekomstige populatie.

Met deze technische verkenning wil de SER een vervolgbijdrage leveren aan de discussie over een toekomstbestendig pensioenstelsel dat beter aansluit op een veranderende samenleving. Daarmee wil de SER de discussie over en het draagvlak voor noodzakelijke veranderingen verbreden. De focus in deze verkenning ligt op de toekomstige financiële houdbaarheid van de Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: AOV), waarbij wordt uitgegaan van verschillende bevolkingsgroei prognoses.

Met deze verkenning wil de SER eveneens opnieuw de urgentie, de noodzaak en de onvermijdelijkheid van het nemen van maatregelen op het gebied van een houdbaar pensioenstelsel onder de aandacht brengen. Zonder aanvullende beleidsmaatregelen zullen de basisprincipes van het AOV-stelsel al op korte termijn niet meer haalbaar en derhalve toepasbaar kunnen zijn.

In deze verkenning over de toekomst van de AOV is nog geen rekening gehouden met het feit dat de groeiende vergrijzing ook zorgt voor toenemende zorgkosten en een verlaging van de belastinginkomsten. In een vervolg op deze verkenning worden de zorgkosten onder de loep genomen, als onderdeel van een serie van verkenningen omtrent de houdbaarheid van de sociale voorzieningen.

1.2 AOV-stelsel

In 1955 werd de Landsverordening Noodouderdomsvoorziening van kracht, gevolgd door de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) in 1960 (P.B. 1960, no. 83).

De AOV is een verplichte volksverzekering voor personen tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar. Het betreft een voorziening die niet gerelateerd is aan het arbeidsverleden, noch afhankelijk is van andere inkomensbronnen in een 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 in Curaçao woonachtig is. De hoogte van een volledige uitkering van de AOV op Curaçao bedraagt NAf. 862 per maand per

³ Ref. nr. 024/2018-SER, ref. nr. 047/2018-SER, en ref.nr. 139/2018-SER.

persoon in 2019. De berekende armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden is NAf. 1.249 en voor een tweepersoonshuishouden NAf. 1.871 per maand⁴. Hieruit volgt dat huishoudens van ouderen die afhankelijk zijn van alleen hun AOV, onder de armoedegrens leven.

De AOV is gebaseerd op een omslagstelsel, waarbij de voor de AOV-uitkeringen benodigde gelden jaarlijks worden omgeslagen over alle premieplichtigen, het werkzame deel van de beroepsbevolking. Dit maakt dat het AOV-omslagstelsel in hoge mate gevoelig is voor vergrijzing, en voor veranderingen in de verhouding tussen werkenden en pensioengerechtigden.

Bij de invoering van het AOV-stelsel in 1960 was de pensioengerechtigde leeftijd 65 jaar. Sinds de invoering van deze wet is de pensioengerechtigde leeftijd verschillende keren aangepast. In 1974 is de pensioengerechtigde leeftijd verlaagd van 65 jaar naar 62 jaar (P.B. 1974, no. 221) en in 1990 van 62 jaar naar 60 jaar (P.B. 1990, no. 87), waarna deze op 1 maart 2013 weer is opgetrokken naar 65 jaar (P.B. 2013, no. 24).

De gemiddelde resterende levensverwachting voor een 60-jarige was in 1961 voor mannen 16,9 jaar en voor een 60-jarige vrouw 19,8 jaar⁵. Dit houdt in dat mannen gedurende een periode van bijna 12 jaren na de AOV-gerechtigde leeftijd een AOV-pensioen ontvingen, voor vrouwen bedroeg deze periode gemiddeld bijna 15 jaar. In 2017 is de gemiddelde resterende levensverwachting voor een 65-jarige man opgelopen naar 16,5 jaar en voor een 65-jarige vrouw naar 20,2 jaar.⁶ Deze stijging betekent dat mensen gemiddeld steeds langer gebruik maken van de AOV. In concreto houdt dit in dat in 2017 mannen gedurende een periode van 16,5 jaren na de AOV-gerechtigde leeftijd een AOV-pensioen ontvingen; voor vrouwen bedroeg deze periode gemiddeld ruim 20 jaar. In de tussenliggende periode (tot 1 maart 2013), waarin een verlaging van de AOV-gerechtigde leeftijd werd toegepast die gepaard ging met een toenemende levensverwachting, was het aantal jaren dat AOV genoten werd vanaf de AOV-gerechtigde leeftijd nóg hoger.

Tegelijkertijd is het aandeel pensioengerechtigden in de totale populatie gestegen van 15,3 procent in 2001 (CBS census 2001) naar 19,8 procent in 2018⁷ en is het aandeel werkenden licht gedaald van 40,8 procent in 2008 naar 38,9 procent in 2018.⁸ De houdbaarheid van het AOV-stelsel is door een combinatie van deze factoren in toenemende mate onder druk komen te staan.

1.3 Maatregelen gericht op toekomstige houdbaarheid

In 2013 zijn wijzigingen doorgevoerd in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering. In overweging is toen genomen dat gelet op de demografische ontwikkelingen het ouderdomspensioen op korte termijn omvangrijke tekorten zou gaan vertonen en niet in staat zou zijn om aan haar verplichtingen te voldoen. De regering achtte het dan ook noodzakelijk om maatregelen te introduceren om de uitkeringen van gepensioneerden voor een langere termijn te garanderen. De belangrijkste daarbij aangebrachte wijzigingen waren de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar met een overgangsregeling, een premieverhoging voor werkgevers met 1,5 procent en werknemers met 0,5 procent (totaal 15 procent: 9 procent werkgever, 6 procent werknemer). Verder werd de indexering van de pensioenen voorwaardelijk gesteld aan de reële economische groei in plaats van aan de ontwikkeling van de inflatie. Tevens werd de premiehoogte verhoogd naar NAf.100.000

⁴ CBS, 2019.

⁵ CBS. Voor het jaar 1961 heeft het CBS geen berekeningen voor de levensverwachting van 65-jarigen.

⁶ CBS.

⁷ Hierbij is aangenomen dat 90 procent van degenen die gebruik konden maken van de transitieregeling hier ook gebruik van hebben gemaakt.

⁸ Labour Force Survey 2018, CBS.

per jaar. Personen die boven die grens verdienen, betalen over het meerdere additioneel 1 procent premie.

1.4 Standpunt van de SER ten aanzien van de in 2013 genomen maatregelen

In het advies van de SER⁹ aan de regering voorafgaand aan de wetswijziging 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 eraan bij dat de stijging van de uitgaven aan uitkeringen uit het 'AOV-fonds'¹⁰ 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 dat rekening houdt in haar ontwerp met demografische ontwikkelingen.

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 SER 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.

1.5 Huidige AOV-stelsel niet toekomstbestendig

In deze paragraaf wordt de huidige financiële situatie omtrent de AOV geschetst.

1.5.1 Demografische ontwikkeling

Curaçao heeft in toenemende mate te maken met een vergrijzende bevolking. Tevens is er sprake van een dubbele vergrijzing. Dit houdt in dat binnen de groep 65-plussers het deel 80-plussers toeneemt. Op 1 januari 2018 waren er ruim 5.785 mensen van 80 jaar en ouder, wat neerkomt op 3,6 procent van de bevolking. In 2018 was 21,7 procent van de 65-plussers ouder dan 80 jaar, terwijl dit in 2011 nog 20,5 procent was. Tegelijkertijd vindt er ontgroening plaats, zichtbaar in een afname van het aandeel jongeren in de bevolking als gevolg van een afname van het geboortecijfer. In 2011 was het geboortecijfer nog 2,1 kinderen per vrouw, terwijl dit in 2018 op 1,7 kinderen per vrouw ligt, waarmee

⁹ SER Curaçao, 2012, Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 10 december 2012 inzake de ontwerplandsverordening 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).

¹⁰ Strikt genomen kan niet gesproken worden van het AOV-fonds, omdat er geen sprake is van een fonds. Gemakshalve wordt hier wel gesproken van het AOV-fonds wanneer de financiële situatie van het AOV-stelsel wordt bedoeld.

het geboortecijfer onder het zogenaamde vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw is komen te liggen.¹¹

In tabel 1 is het aandeel 65-plussers in de totale bevolking over de afgelopen vijf jaar weergegeven. Duidelijk is te zien dat het percentage van deze groep ten opzichte van de totale populatie in Curaçao stijgende is, namelijk van 15,3 procent in 2015 naar 17,3 procent in 2019. Tegelijkertijd is de populatie in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar sinds 2017 licht gedaald. Dit samen heeft erin geresulteerd dat het aantal potentieel werkenden per 65-plusser daalt. Of anders gezegd: de grijze druk stijgt.¹² Het aantal gepensioneerden stijgt sterker dan het aantal werkenden, waardoor de belastinginkomsten uit de pas gaan lopen met de uitgaven.

Demografische ontwikkeling Curaçao 2015-2019					
	2015	2016	2017	2018	2019
Totale bevolking per 1 januari	156.971	158.989	160.338	160.012	158.665
65+ bevolking	24.020	24.930	25.751	26.620	27.480
15-64 bevolking	103.162	104.255	105.095	104.542	103.016
65+ bevolking als deel van totaal	15,3%	15,7%	16,1%	16,6%	17,3%
Old-age dependency ratio ¹³	23	24	24	26	27

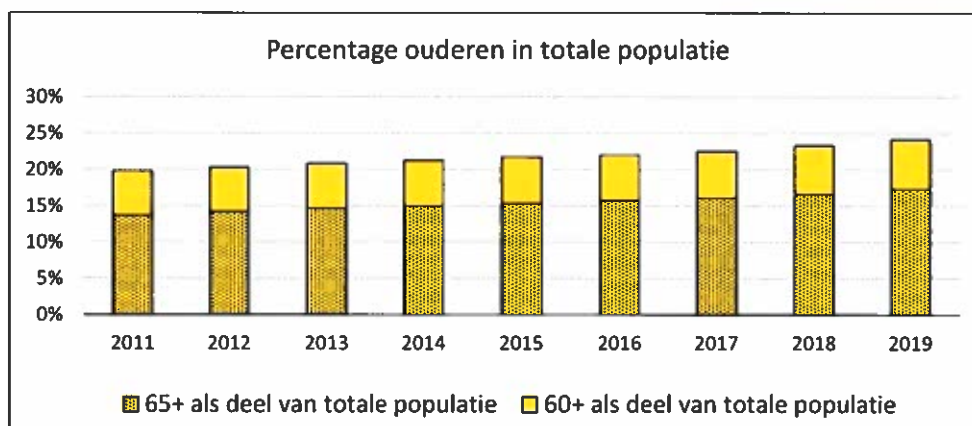
Tabel 1: Demografische kenmerken bevolking Curaçao. Bron: CBS (2019)

In figuur 1 is het percentage ouderen weergegeven in de totale populatie voor de periode 2011-2019. In deze grafiek is zowel het percentage voor 60+ als 65+ weergegeven. 60+ is toegevoegd vanwege het AOV-stelsel van voor 2013 toen men recht op een AOV-uitkering had vanaf de 60-jarige leeftijd. Bij het aanpassen van het stelsel in 2013 is ervoor gekozen om inwoners geboren voor 01-03-1954 AOV vanaf de 60-jarige leeftijd te laten ontvangen. Voor inwoners die geboren zijn tussen 01-03-1954 en 01-03-1956 gold een transitieregeling. Zij konden vanaf 60 jaar AOV ontvangen tegen een korting van 6 procent per jaar voor ieder jaar dat zij vóór de 65-jarige leeftijd AOV ontvingen. Voor inwoners geboren na 01-03-1956 geldt dat zij op 65-jarige leeftijd AOV-gerechtigd zijn. Dit resulteert erin dat tot 01-03-2021 er AOV-gerechtigden onder de 65 jaar kunnen zijn. Hierom is in figuur 1 zowel de groep 60+ als 65+ weergegeven. Beide groepen (60+ en 65+) laten een stijgende trend zien.

¹¹ https://www.cbs.cw/website/population_3208/item/population-tables_1198.html.

¹² De grijze druk = (bevolking 65+/bevolking 20-64) * 100%.

¹³ Old age dependency ratio is de verhouding van de populatie van 65 jaar en ouder ten opzichte van het aantal potentieel werkenden (bevolking leeftijd 15-64), weergegeven als aantal 65+ per 100 potentieel werkenden (CBS, 2015).



Figuur 1: Percentage ouderen in de totale populatie. Bron: CBS (2019).

1.5.2 Financiële situatie AOV-stelsel

De omvang en het tempo van de vergrijzing van de bevolking van Curaçao heeft zijn weerslag op de financiële situatie van het AOV-stelsel. In tabel 2 is een aantal data betreffende de AOV over de periode 2015-2018 samengevat. Deze tabel laat zien dat in de betreffende periode de premiebatens bij lange na niet de uitkeringskosten van de AOV dekken, hoewel er wel een stijging van de dekkingsgraad te zien is van 75 procent in 2015 naar 89 procent in 2018. De groeiende vergrijzing zorgt voor structurele miljoenentekorten. Deze tekorten in de AOV worden gedekt door bijdrages uit het zogenaamde schommelfonds en een jaarlijkse landsbijdrage aan de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) sinds 2016. Dit fiscaliseren van de uitkeringskosten legt een extra beslag op de toch al precare financiële situatie van het land Curaçao.

Opvallend is dat ondanks de eerder beschreven stijging van het aandeel ouderen in de totale bevolking de totale uitkeringskosten van de AOV dalen. Hiervoor zijn meerdere oorzaken. Ten eerste zorgt de in 2013 opgehoogde AOV-leeftijd voor een daling van de totale uitkeringen. Ten tweede is de AOV-uitkering voor pensioengerechtigden in het buitenland met 10% in 2017 gekort en is de kerstbonus (13e maand) voor hen afgeschaft. Tot slot is het aantal gerechtigden met een geringe korting op de AOV gedaald, terwijl tegelijkertijd nieuwe AOV-gerechtigden hogere kortingen op hun AOV laten zien. Aan de inkomstenkant zorgde vanaf 2013 een algemene verhoging van de premie met 2 procent en een extra procent verhoging voor inkomens boven de inkomensgrens¹⁴ voor een toename aan premiebatens. Hoewel deze maatregelen wel geleid hebben tot een daling van de tekorten, zijn deze nog steeds omvangrijk. Als het tij niet gekeerd wordt zullen de structurele tekorten in de AOV snel toenemen, met het risico dat deze onbeheersbaar worden.

AOV-stelsel				
	2015	2016	2017	2018
Premiebatens in Naf.	326.491.432	336.287.855	358.542.165	350.685.514
Uitkeringskosten in Naf.	434.432.641	426.830.533	407.483.517	394.116.572
Verschil in Naf.	(107.941.209)	(90.542.678)	(48.941.352)	(43.431.058)

¹⁴ De inkomensgrens is Naf 100 000. Inkomens boven deze grens worden met een extra procent belast.

AOV-stelsel				
	2015	2016	2017	2018
Dekkingsgraad uitkeringen door betaalde premie	75%	79%	88%	89%
Landsbijdrage in Naf.	-	30.000.000	30.000.000	15.000.000
Dekkingsgraad inclusief landsbijdrage	-	86%	95%	93%
65+ bevolking	24.020	24.930	25.751	26.620
Aantal AOV-trekkers	53.348	54.192	53.379	52.270
Gemiddelde AOV-premie voor complete dekking in Naf.	7.235	6.804	6.743	6.664
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in Naf.	8.143	7.876	7.634	7.540

Tabel 2: Samenvatting AOV-data 2015-2018. Bron: SVB Curaçao (2018)

1.5.3 Draagkracht

In tabel 1 is de verhouding tussen 65-plussers en potentieel werkenden weergegeven, uitgedrukt in de *old age dependency ratio*. Deze ratio wordt vaak gebruikt om inzicht te verschaffen in de draagkracht van de populatie in de leeftijd 15 - 64 jaar (de groep potentieel werkenden) ten aanzien van de bevolking 65+. Verschillende factoren zorgen ervoor dat deze ratio voor Curaçao een relatief gunstig beeld ten aanzien van draagkracht schetst en als gevolg hiervan minder geschikt is om als indicator van draagkracht te fungeren. In de eerste plaats is het aandeel werkenden (de AOV- premiebetalers) in de groep potentieel werkenden laag. In 2018 was de participatiegraad van werkenden uit de groep potentieel werkenden (15+) slechts 48,1 procent.¹⁵ Daarnaast is de groep AOV-trekkers twee keer zo groot als de totale 65 + bevolking (zie tabel 2). In 2018 woonde bijna 37 procent¹⁶ van de AOV-trekkers in het buitenland, waaraan 17 procent van het totale bedrag aan AOV-pensioenen werd uitgekeerd. Daar komt bij dat vrijwel iedereen die onder de overgangsregeling uit 2013 viel daar ook gebruik van heeft gemaakt, waardoor in 2018 een deel van de pensioengerechtigden jonger is dan 65 jaar. Om toch een beter inzicht te krijgen in de draagkracht zijn in tabel 3 alternatieve draagkracht ratio's berekend. Opvallend is de ratio 'Werkenden (15-64) per AOV-trekker', die laat zien dat één AOV-trekker gedragen wordt door 1,1 werkende in de leeftijd 15-64.

Dat de vergrijzing grote gevolgen krijgt, blijkt wel uit onderstaand tabel 4.

Ratio's ter indicatie van draagkracht AOV					
	2015	2016	2017	2018	2019
Potentieel werkenden(15-64) op 1 persoon 65+	4.3	4.2	4.1	3.9	3.7
Potentieel werkenden (20-64) op 1 persoon 65+	3.9	3.8	3.7	3.5	3.4
Werkenden op 1 persoon 65+	2.6	2.6	2.4	2.3	-
Werkenden (15-64) op 1 persoon 65+	2.5	2.5	2.4	2.2	-
Werkenden per AOV-trekker	1.2	1.2	1.2	1.2	-
Werkenden (15-64) per AOV-trekker	1.1	1.2	1.1	1.1	-

¹⁵ Labour Force Survey 2018, CBS.

¹⁶ Waarvan 71 procent in Nederland woont.

Tabel 3: Ratio's ter indicatie van de draagkracht AOV. Bron: Berekeningen door SER gebaseerd op SVB Curaçao (2017). CBS (2018a). CBS (2019).

In tabel 4 is de hoogte van de betaalde premie per werkende berekend. Er is gekozen voor werkenden in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar, omdat AOV-gerechtigden die nog werken geen AOV-premie meer betalen. Dit maakt dat de 65+ werkende populatie dus niet meebetaalt aan de AOV-premie. In de groep 60-64 bevinden zich ook werkende AOV-gerechtigden die niet meebetalen aan de AOV-premie, omdat zij gebruik maken van de transitieregeling¹⁷. De data over dit aantal werkenden ontbreekt echter. De groep daadwerkelijke premiebetalers zal dus kleiner zijn dan de hier berekende groep werkenden (15-64). Derhalve ligt de daadwerkelijke gemiddelde premie hoger dan berekend in tabel 4.

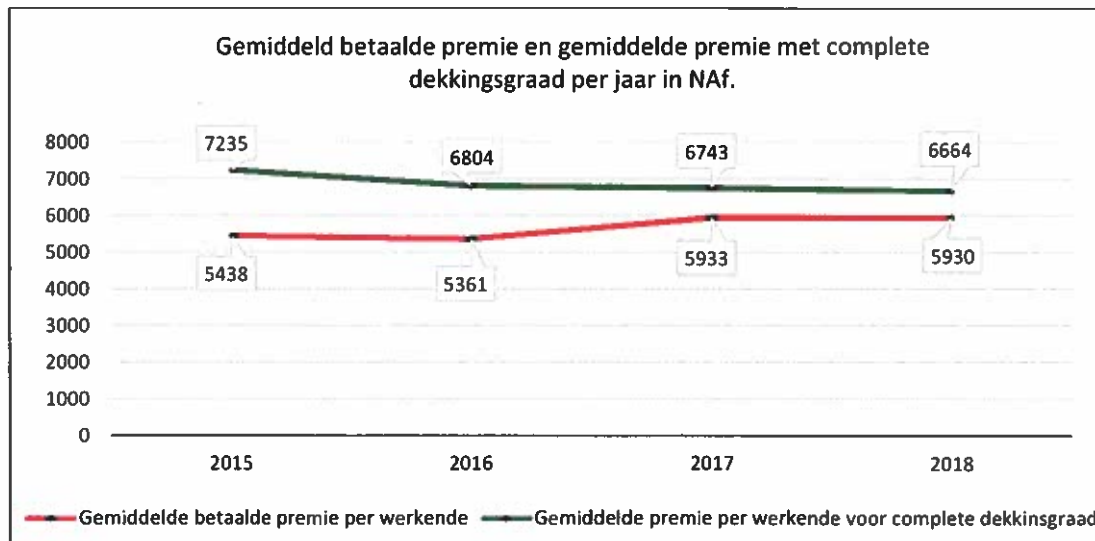
De gemiddeld betaalde premie in tabel 4 is op twee verschillende manieren berekend. In de eerste rij is de gemiddeld betaalde premie berekend op basis van de totaal betaalde premie in bijbehorende jaren. In de tweede rij is de gemiddelde premie berekend die had gezorgd voor een volledige dekking van de uitkeringskosten van dat jaar. Dit toont aan dat de daadwerkelijke gemiddelde premie van het AOV-stelsel te laag ligt om de totale uitkeringen te dekken.

Gemiddelde AOV-premie in NAf.				
	2015	2016	2017	2018
Gemiddeld betaalde premie per werkende (15-64)	5.438	5.361	5.933	5.930
Gemiddelde premie per werkende (15-64) voor volledige dekking in dat jaar	7.235	6.804	6.743	6.664

Tabel 4: Gemiddelde AOV-premie per werkende (15-64) in NAf. Bron: Berekeningen door SER gebaseerd op cijfers SVB Curaçao en CBS.

In figuur 2 is het verschil tussen de daadwerkelijk betaalde premie en de premie die volledig dekkend zou zijn geweest in dat jaar weergegeven. Duidelijk is te zien dat dit verschil kleiner wordt. De AOV-hervormingen in 2013 hebben hieraan bijgedragen.

¹⁷ Vanwege de AOV-transitieregeling die zorgt voor AOV-gerechtigden onder de 65 jaar tot 1 maart 2021.



Figuur 2: Gemiddeld betaalde premie en gemiddelde premie met complete dekkingsgraad in NAf. per jaar per werkende (15-64) voor de periode 2015- 2018. Bron: Weergave SER. op basis van data SVB.

1.6 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat demografische trends sterk hebben bijgedragen aan een zorgwekkende financiële situatie van het AOV-stelsel. Er zijn maatregelen genomen, zoals het verhogen van de AOV-gerechtigde leeftijd en het korten van uitkeringen aan mensen in het buitenland, gericht op het verbeteren van de financiële situatie van het 'AOV-fonds'. Alhoewel er een verbetering zichtbaar is, staat het stelsel nog steeds onder druk met aanhoudende jaarlijkse tekorten. Daarnaast zal de trend van een vergrijzende bevolking de komende jaren aanhouden, waardoor de financiële situatie van het stelsel verder onder druk komt te staan.

Hoe demografische trends de financiële houdbaarheid van het AOV-stelsel beïnvloeden is onderwerp van deze verkenning. In de volgende paragraaf wordt de onderzoeksopzet nader toegelicht.

1.7 Onderzoeksopzet

Uit het voorgaande komt de noodzaak naar voren voor het onderzoeken van de toekomstige financiële houdbaarheid van de AOV, uitgaande van verschillende bevolkingsontwikkelingen. De bevolkingsomvang en -samenstelling van Curaçao worden in hoge mate gekenmerkt door patronen van migratie. Het CBS heeft op basis van aannames op het gebied van migratie verschillende bevolkingsprognoses ontwikkeld voor de periode 2015 tot en met 2050. Deze prognoses worden in onderhavige verkenning gebruikt voor het schetsen van verschillende scenario's ten aanzien van de houdbaarheid van de AOV, waarbij de toekomstige tekorten inzake de AOV voor elk van de prognoses worden gekwantificeerd. Ten behoeve hiervan zijn in dit onderzoek projecties gemaakt omtrent het aantal premiebetalende werkenden en het aantal AOV-trekkers over de periode 2015-2050.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Wat is de invloed van migratie/demografische ontwikkelingen op de financiële situatie van het AOV-stelsel in Curaçao?

Om deze vraag te beantwoorden worden voor elke CBS-bevolkingsprognose de volgende deelvragen beantwoord:

- Met hoeveel neemt de toekomstige AOV-premie toe om de huidige nominale AOV-uitkering per trekker te handhaven?
- Hoe hoog is het tekort aan werkenden bij het constant houden van de nominale AOV-uitkering per trekker en bij het constant houden van de gemiddeld te betalen nominale premie?
- Met hoeveel moet de AOV-uitkering gekort worden om de nominaal te betalen premie per werkende constant te houden?
- Bij welke pensioengerechtigde leeftijd ontstaat er een surplus in het 'AOV-fonds'?

De uitkomsten zijn per bevolkingsprognose met elkaar vergeleken om inzicht te verkrijgen in het verschil in financiële druk op het AOV-stelsel tussen de migratievarianten. Een dergelijk inzicht biedt aanknopingspunten voor verdere beleidsontwikkeling. Niet alleen zijn er aanknopingspunten op het gebied van stelsel-specifieke opties, zoals de verandering van de pensioengerechtigde leeftijd, premievoet en pensioenhoogte, maar ook op het gebied van een wijziging van het stelsel zelf, alsmede ten aanzien van migratie-, arbeidsmarkt- en macro-economisch beleid.

In deze verkenning ligt de focus op beleidsaanknopingspunten met betrekking tot een aantal stelsel-specifieke opties, waarbij eveneens wordt aangegeven hoe er financiële ruimte gecreëerd kan worden voor een eventuele stelselwijziging, gericht op een meer toekomstbestendig pensioenstelsel.

De SER doet in dit kader uitdrukkelijk geen uitspraak over de te nemen maatregelen, als wel maakt hij inzichtelijk wat de mogelijke gevolgen van stelsel-specifieke maatregelen zijn voor de houdbaarheid van het AOV-stelsel, uitgaande van de verschillende bevolkingsprognoses.

In het volgende hoofdstuk worden de te ontwikkelen scenario's besproken. Het hoofdstuk daarna past deze scenario's toe waardoor bovenstaande onderzoeksvragen worden beantwoord.

2. Prognoses

Om de in hoofdstuk 1.6 genoemde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden worden verschillende prognoses ontwikkeld. Daarbij wordt de door het CBS ontwikkelde bevolkingsprognose gebruikt als uitgangspunt voor onderhavig onderzoek. Deze prognose werkt met verschillende aannames over de ontwikkelingen omtrent migratie (migratievarianten). Deze prognoses omvatten eveneens een prognose over het aantal premiebetalende werkenden in de toekomst. Hierdoor kan bepaald worden hoeveel mensen de AOV-verzekering moeten dragen. Tot slot wordt een prognose over de hoogte van de AOV-kosten en het aantal AOV-trekkers gemaakt. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van nominale cijfers. Er is geen rekening gehouden met economische groei of inflatie bij het constant houden van de AOV-premie en/of AOV-uitkering.

2.1 Bevolkingsprognoses

Het CBS heeft vijf verschillende prognoses opgesteld met betrekking tot de bevolking van Curaçao. Een uitgebreide uitleg omtrent de methodologische aanpak van deze projecties kan gevonden worden in *Populations projections: Results and brief analysis of five projection variants 2015-2050* (CBS, 2015) en *Curacao Population Projections 2015-2050* (Ter Bals, 2015). In bijlage 2 is een kort overzicht gegeven van de belangrijkste aannames per projectievariant.

Elke projectievariant verschilt in de aannames die gehanteerd worden omtrent toekomstige migratiestromen. Kortheidshalve worden deze varianten derhalve in onderhavig onderzoek migratievarianten genoemd. In dit onderzoek wordt met behulp van deze migratievarianten in kaart gebracht wat de impact van migratie is op de financiële situatie van het AOV-stelsel. Het vijfde variant 'Constance vruchtbaarheid' wordt niet gebruikt in dit onderzoek. In deze vijfde variant wordt een onrealistische constante *total fertility rate* gebruikt van 2,1¹⁸ en zijn de migratiestromen gelijk aan het scenario 'Standaard migratie'. Hierdoor is het gebruik van dit scenario niet van belang voor dit onderzoek.

2.1.1 Variant 'Standaard migratie'

Deze migratievariant veronderstelt een positieve netto migratie die langzaam afneemt. In deze variant blijft tot 2040 het geboortecijfer¹⁹ hoger dan het sterftecijfer²⁰. Hierna begint de populatie af te nemen als gevolg van een hoger sterftecijfer dan geboortecijfer. Op de middellange en lange termijn zorgt dit scenario voor een ernstige vergrijzing van de bevolking van Curaçao. In tabel 5 zijn de demografische kenmerken van deze variant weergegeven.

¹⁸ *Total fertility rate* (TFR) is het gemiddelde aantal kinderen dat een vrouw krijgt als ze haar vruchtbare levensfase overleeft (0-50 jaar) en op elke leeftijd een specifieke *fertility rate* heeft. In 2018 was deze 1,7.

¹⁹ Geboortecijfer (*Crude birth rate*): het aantal geboortes in een populatie tijdens een periode per 1000 personen in de populatie in dezelfde periode.

²⁰ Sterftecijfer (*Crude death rate*): het aantal overlijdensgevallen in een populatie tijdens een periode per 1000 personen in de populatie tijdens dezelfde periode.

Demografische kenmerken van variant 'Standaard migratie'								
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale bevolking	156.971	165.983	173.409	178.834	181.885	182.626	181.261	177.878
15+	127.182	135.976	142.627	148.226	151.674	153.736	153.999	152.209
60+	34.016	39.964	46.685	51.668	55.482	57.186	58.992	61.067
65+	24.020	28.679	33.731	39.483	43.408	46.264	47.174	48.303
15-64	103.162	107.297	108.896	108.743	108.266	107.471	106.825	103.905
65+ als deel van totaal	15%	17%	19%	22%	24%	25%	26%	27%
Potentieel werkenden per 1 65+er	4.3	3.7	3.2	2.8	2.5	2.3	2.3	2.2

Tabel 5: Demografische kenmerken 'Standaard migratie'. Bron: CBS (2015).

2.1.2 Variant 'Geen migratie'

Deze variant veronderstelt geen migratie in de tijdperiode van de prognose. Aangezien op Curaçao altijd immigratie en emigratie plaatsvindt, is deze variant geen realistische prognose. Deze variant kan echter goed in kaart brengen wat de toekomst is van de Curaçaose bevolking gebaseerd op alleen geboortecijfers. Kortom, de potentie van de huidige bevolking (huidige bevolking is 2015). In tabel 6 zijn de demografische kenmerken van deze variant weergegeven.

Demografische kenmerken van variant 'Geen migratie'								
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale bevolking	156.971	158.589	159.507	159.926	159.623	158.607	156.974	154.793
15+	127.182	130.129	131.668	133.057	132.852	131.999	130.817	129.351
60+	34.016	38.995	44.521	48.011	49.951	49.255	47.913	46.111
65+	24.020	28.078	32.346	37.102	39.765	41.030	39.879	38.272
15-64	103.162	102.051	99.322	95.955	93.087	90.969	90.937	91.079
65+ als deel van totaal	15%	18%	20%	23%	25%	26%	25%	25%
Potentieel werkenden per 65+er	4.3	3.6	3.1	2.6	2.3	2.2	2.3	2.4

Tabel 6: Demografische kenmerken 'Geen migratie'. Bron: CBS (2015).

2.1.3 Variant 'Emigratiegolf'

Dit scenario veronderstelt het plaatsvinden van een emigratiegolf tussen 2020 en 2025. In de laatste dertig jaar is dit twee keer eerder gebeurd, waarvan de laatste in de periode 1998 tot 2001. Van de vijf CBS-scenario's kampt deze variant met de grootste bevolkingsdaling. De emigratie vindt vooral plaats onder de bevolkingsgroep in de werkende leeftijd waardoor vergrijzing in deze variant het grootst zal zijn. Dit scenario is meegenomen omdat er vanaf 2017 daadwerkelijk netto emigratie plaatsvindt, die eventueel kan uitmonden in een emigratiegolf. In tabel 7 zijn de demografische kenmerken van dit scenario weergegeven.

Demografische kenmerken van scenario: "Emigratiegolf"								
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale bevolking	156.971	165.983	148.755	152.242	153.504	152.801	150.346	146.170
15+	127.182	135.976	123.641	127.576	129.628	130.411	129.105	125.983
60+	34.016	39.964	45.151	49.388	52.235	52.741	53.247	54.066
65+	24.020	28.679	32.876	38.117	41.379	43.387	43.253	43.268
15-64	103.162	107.297	90.765	89.459	88.249	87.023	85.852	82.715
65+ als deel van totaal	15%	17%	22%	25%	27%	28%	29%	30%
Potentieel werkenden per 1 65+er	4.3	3.7	2.8	2.3	2.1	2.0	2.0	1.9

Tabel 7: Demografische kenmerken 'Emigratiegolf'. Bron: CBS (2015).

2.1.4 Variant 'Hoge immigratie'

Deze variant veronderstelt een netto immigratie voor de periode 2015-2050. De bevolkingsgroei is het sterkst in deze variant. De bevolkingsgroei dankzij immigratie vindt vooral plaats in de werkende leeftijd. Ook worden er meer kinderen geboren door de immigratie van vrouwen in de reproductieve jaren. De vertraging van de vergrijzing is in deze variant het hoogst. In tabel 8 zijn de demografische kenmerken van dit scenario weergegeven.

Demografische kenmerken van scenario: "Hoge immigratie"								
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale bevolking	156.971	167.184	177.948	188.588	198.000	206.134	212.967	218.468
15+	127.182	136.442	145.707	156.045	164.298	171.494	177.810	183.237
60+	34.016	40.735	48.413	53.663	57.806	60.038	62.438	65.391
65+	24.020	29.250	35.096	41.183	45.301	48.412	49.790	51.472
15-64	103.162	107.192	110.611	114.862	118.997	123.081	128.020	131.765
65+ als deel van totaal	15%	17%	20%	22%	23%	23%	23%	24%
Potentieel werkenden per 65+er	4.3	3.7	3.2	2.8	2.6	2.5	2.6	2.6

Tabel 8: Demografische kenmerken 'Hoge immigratie'. Bron: CBS (2015).

2.2 Prognose aantal premiebetalende werkenden

Om een projectie te maken over de toekomstige financiële situatie van de AOV-verzekering is het van belang om te bepalen hoeveel mensen de totale AOV moeten dragen. Hiervoor wordt in deze paragraaf een methode ontwikkeld om een prognose over het aantal premiebetalende werkenden voor de periode 2015-2050 te kunnen maken. De toegepaste methode construeert per leeftijdscohort het aantal werkenden. De som van deze werkenden per leeftijdscohort vormt de totale werkende populatie. Dit aantal werkenden wordt berekend door te kijken naar het percentage werkenden per leeftijdscohort van tien levensjaren (met een minimum van 15 en een maximum van 64 jaar) over de afgelopen vijf jaar (2014-2018). Over de afgelopen vijf jaar is per leeftijdscohort de gemiddelde waarde van dit percentage

berekend (weergegeven in tabel 9). Dit gemiddelde percentage wordt vervolgens toegepast op het bijbehorende leeftijdscohort uit de bevolkingsprognoses. De formule voor het berekenen van de werkende bevolking per leeftijdscategorie kan dan als volgt worden weergegeven:

*Werkenden in jaar(t) per leeftijdscategorie(x) = Bevolking leeftijdscategorie(x) * Gemiddelde percentage werkenden in leeftijdscategorie(x) in de jaren 2014-2018.*

Gemiddeld percentage werkenden per leeftijdscohort 2014-2018						
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Gemiddeld percentage werkenden per leeftijdscohort	20.3%	71.9%	75.7%	74.0%	49.2%	8.2%

Tabel 9: Gemiddeld percentage werkenden per leeftijdscohort 2014-2018. Bron: berekening SER op basis van data van het CBS (2018b).

Dit cijfer wordt per leeftijdscohort berekend omdat werkenden AOV-gerechtigden geen AOV-premie betalen. Door het gebruik van gemiddeldes per leeftijdscohort beïnvloedt deze groep de gemiddeldes niet. Deze methode heeft tevens als voordeel dat het aantal voorspelde werkenden in de categorie 55-64 zichtbaar wordt gemaakt. Dit geeft de mogelijkheid om deze groep te corrigeren voor de veranderde AOV-gerechtigde leeftijd. Omdat de waarschijnlijkheid dat mensen werken wanneer zij nog niet AOV-gerechtigd zijn groter is dan wanneer zij wel gerechtigd zijn, kan verwacht worden dat het percentage werkenden in het 55-64 leeftijdscohort stijgt, nu de pensioengerechtigde leeftijd naar 65 jaar is opgetrokken.

Bovenstaande gemiddeldes worden gebruikt om per leeftijdscohort in de verschillende CBS-scenario's het aantal werkende premiebetalers te bepalen.

2.3 Prognose AOV-kosten

De laatste prognose die nodig is voor het maken van een inschatting over de toekomstige financiële situatie van het AOV-stelsel is de hoogte van de toekomstige AOV-kosten. In het hiernavolgende wordt hiervoor een projectie-methode ontwikkeld.

2.3.1 Aannames methode

In het jaarverslag van 2018 van de SVB zijn de totale uitkeringskosten van de AOV in 2018 opgenomen, waarbij er geen verschil is gemaakt tussen AOV uitgekeerd aan gerechtigden wonende in Curaçao en gerechtigden wonende in het buitenland. In feite betreffen de AOV-uitkeringen drie groepen: AOV-gerechtigden in Curaçao, partnertoeslagen en AOV-gerechtigden in het buitenland. Van deze groepen kan in de projectie alleen het aantal AOV-gerechtigden in Curaçao berekend worden door middel van de bevolkingsprognoses voor Curaçao. Uit de cijfers uit 2018 van de SVB blijkt dat van de totale uitkeringen bijna 83 procent gaat naar AOV-uitkeringen in Curaçao. Aannemende dat de verhouding tussen de drie groepen constant is over tijd, kan er met behulp van de verandering in de eerste groep berekend worden wat het verwachte effect op de totale kosten van de AOV-verzekering in de toekomst zal zijn.

Door ervan uit te gaan dat de leeftijd van migranten niet geconcentreerd is binnen één cohort, maar meerdere cohorten beslaat, kan er ook vanuit worden gegaan dat de verschillende migratievarianten geen groot significant effect hebben op de verdeling van het aantal AOV-trekkers in binnen- en buitenland. Deze verdeling is immers een gemiddelde van jarenlange verschillende trends in migratie, die elkaar uitmiddelen. Dit wordt nog eens versterkt doordat de migratievarianten van het CBS gebaseerd zijn op migratiepatronen die in het verleden hebben plaatsgevonden.

2.3.2 AOV-gerechtigden 2018

Allereerst is het belangrijk om de AOV-gerechtigden in Curaçao in het jaar 2018 te berekenen. Deze groep is opgebouwd uit twee subgroepen. Ten eerste is er de groep van 65+ op Curaçao. Deze bedraagt 25.751 inwoners. Ten tweede is er een groep 60-64 waarvan in 2018 een deel in de oude AOV-leeftijd valt, een deel in de transitiegroep en een deel in de nieuwe AOV-leeftijd. In tabel 10 is het aantal AOV-gerechtigden van elk leeftijdsjaar tussen de 60 en 64 berekend. Dit is gebaseerd op eerdergenoemde uitleg over de wijziging in AOV-gerechtigde leeftijd. Hierbij is uitgegaan van een gelijke distributie van geboorte van deze populaties over het kalenderjaar.

Berekening AOV-gerechtigden in 2018 in de leeftijd 60-64				
AOV-Stelsel				
Leeftijd	Populatie	65+ AOV	60+ AOV	Transitie
60	2.347	2.347	-	-
61	2.159	1.979	-	180
62	2.075	865	-	1.210
63	2.092	-	174	1.918
64	1.914	-	1.117	798
Totaal	10.587	5.191	1.291	4.106

Tabel 10: Berekening AOV-gerechtigden in 2018 in de leeftijd 60-64. Bron: berekening SER op basis van data van het CBS.

De populatie in de transitiegroep heeft de kans gekregen om eerder AOV-gerechtigde te zijn als zij in ruil daarvoor een permanente korting op hun AOV accepteren. Als we ervan uitgaan dat 90 procent van die groep deze kans heeft aangegrepen, dan is de kans dat iemand uit de transitiegroep AOV gerechtigd is 0.9²¹. Het totale aantal AOV-gerechtigden in de groep 60-64 is dan $1.291 + (4.106 \cdot 0.9) = 4.986$. Dit brengt het totale aantal AOV-gerechtigden woonachtig in Curaçao in 2018 op 31.606.

2.3.3 Methode voorspelling AOV-kosten

Op basis van de bevolkingsprojecties kan het aantal AOV-gerechtigden woonachtig in Curaçao voor de periode 2015-2050 worden berekend. De methode gaat ervan uit dat een stijging met x% van de AOV-gerechtigden in Curaçao zorgt voor een x% stijging in het totale aantal AOV-trekkers. Daarnaast wordt er voor de eerste twee onderzoeksvragen vanuit gegaan dat een stijging van x% in het totale aantal AOV-trekkers leidt tot een x% stijging van de totale kosten van het AOV-fonds. Dit betekent dat aangenomen wordt dat de gemiddelde nominale hoogte van de uitkering over de jaren gelijk blijft.

Door het toepassen van bovenstaande methode kan per CBS-scenario een prognose over de toekomstige AOV-kosten worden gemaakt.

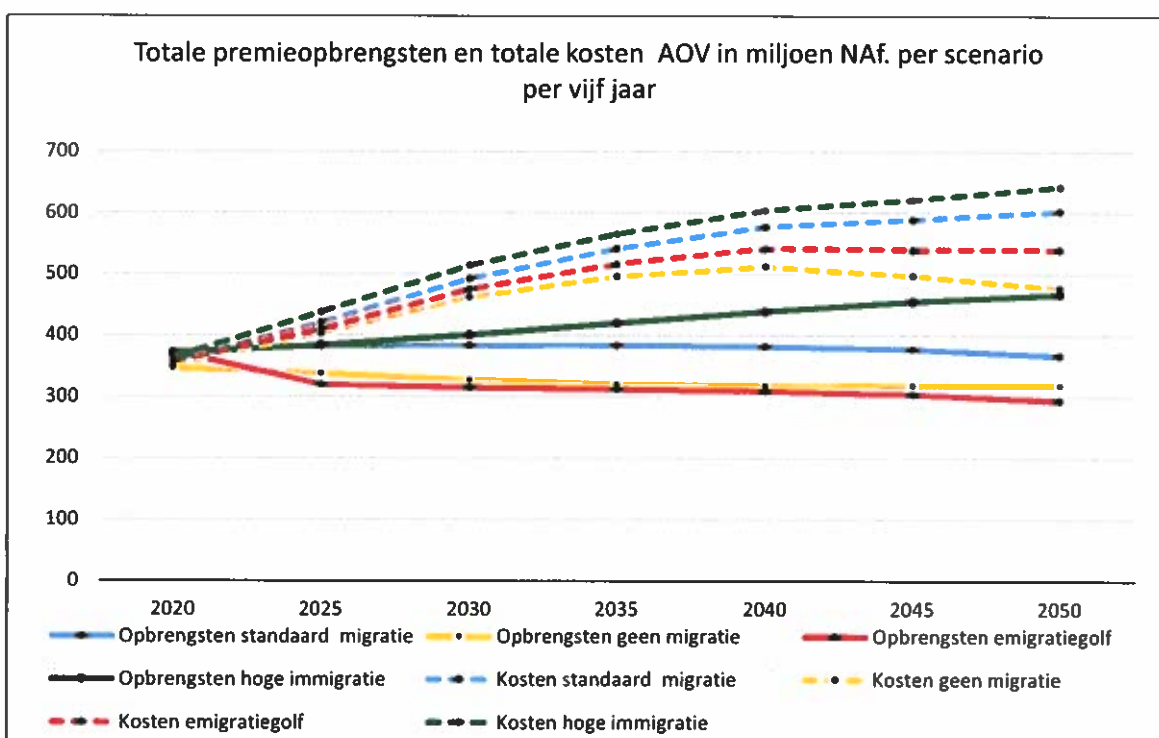
²¹ De SVB geeft aan dat bijna iedereen die onder de transitieregeling valt gebruik heeft gemaakt van deze regeling.
Verkenning Toekomst AOV

3. Resultaten

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven. De tabellen met uitkomsten per onderzoeksvraag en per scenario zijn gepresenteerd in de bijlages 3 en 4. In onderstaande paragrafen worden per onderzoeksvraag de belangrijkste uitkomsten gevisualiseerd en besproken. Voorafgaand daaraan brengt paragraaf 3.1 de totale premieopbrengsten en kosten per migratievariant in kaart. Vervolgens wordt gekeken naar de toekomstige AOV-premiekosten bij het gelijk houden van de hoogte van de AOV-uitkering. Daarna is de omvang van het tekort aan premiebetalers inzichtelijk gemaakt bij het gelijk houden van de hoogte van de AOV-uitkering en de AOV-premie. Vervolgens is de toekomstige hoogte van de AOV-uitkering weergegeven wanneer de nominale premie uit 2018 gelijk wordt gehouden. Tot slot worden prognoses van de financiële situatie van de AOV bij wijziging van de pensioengerechtigde leeftijd per migratievariant gepresenteerd.

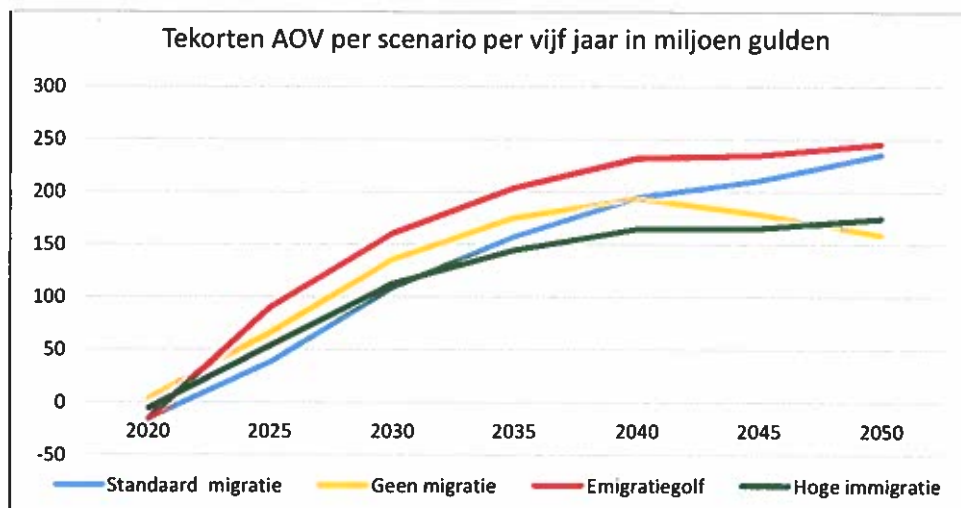
3.1 Totale AOV- premieopbrengsten en -kosten per migratievariant

In figuur 3 zijn de totale premieopbrengsten en kosten van de AOV weergegeven per migratievariant. Voor elke variant geldt dat het 'AOV-fonds' over de gehele prognoseperiode met aanzienlijke tekorten te maken heeft. In alle scenario's stijgen de kosten van de AOV tussen 2020 en 2040. Scenario's met hogere immigratievoorspellingen hebben de grootste toename in totale AOV kosten, omdat daarin de groep AOV-gerechtigden het snelst groeit.



Figuur 3: Totale kosten en premieopbrengsten AOV in miljoen Naf. per bevolkingsprognose scenario. Bron: berekeningen SER op basis van CBS data.

Zoals figuur 4 laat zien liggen de AOV-tekorten voor deze scenario's met hogere immigratievoorspellingen echter tot 2040 aanzienlijk onder die van de overige twee varianten 'Emigratiegolf' en 'Geen migratie', vanwege het grotere aandeel werkenden/premiebetalers in de hogere immigratiescenario's. De totale kosten van het scenario 'Geen migratie' dalen na 2040. Dit duidt op een afname aan AOV-gerechtigden.



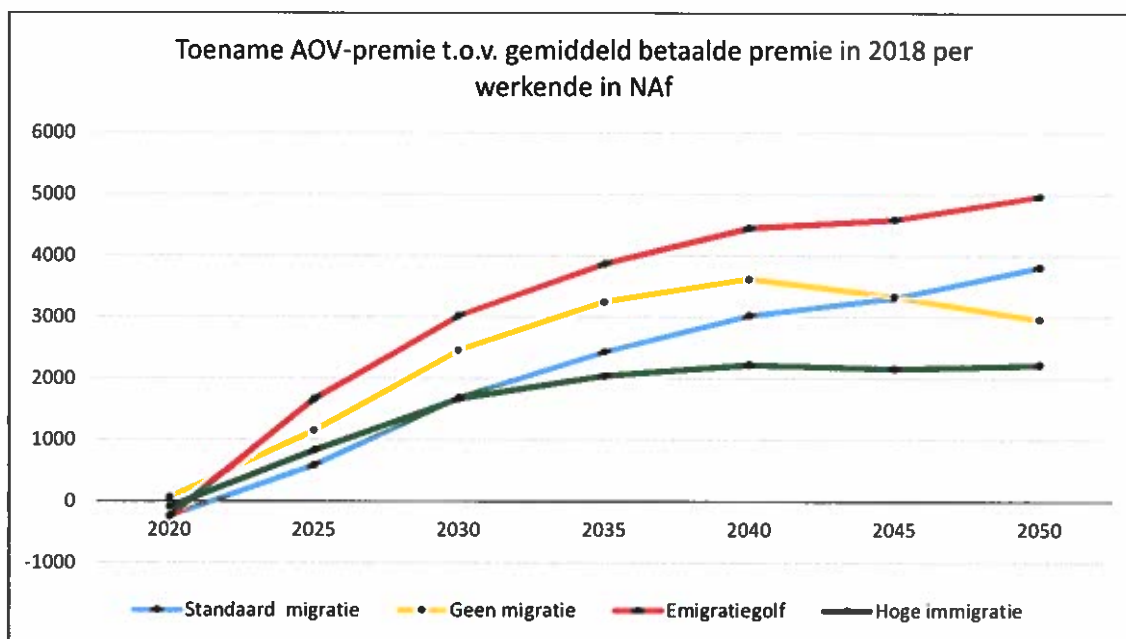
Figuur 4: Tekorten AOV per scenario per vijf jaar in miljoen gulden. Tekorten zijn vijfjaarlijkse momentopnames en zijn daardoor niet cumulatief. Bron: berekeningen SER op basis van CBS data (2015).

3.2 Projecties premiekosten

Figuur 5 geeft de toekomstige hoogte van de premie per werkende weer waarbij de hoogte van de AOV-uitkering in nominale termen gelijk is gehouden. De betaalde AOV-premie in 2018 was 5.930 NAf. per premiebetalende werkende. Dit was 18 procent van het gemiddelde 2018 jaarinkomen uit werk op Curaçao²². Voor de scenario's 'Geen migratie' en 'Hoge immigratie' wordt het hoogtepunt van AOV-premiekosten bereikt in 2040. In 2040 wordt in het scenario 'Geen migratie' 30 procent van het gemiddelde inkomen uit 2018 betaald aan premie. In het scenario 'Hoge immigratie' gaat het om 25 procent van het gemiddelde inkomen uit 2018. Voor de scenario's 'Emigratiegolf' en 'Standaard migratie' ligt de hoogste toekomstige AOV-premie in 2050. In deze scenario's is de premiedruk op het hoogtepunt ten opzichte van het gemiddelde inkomen uit 2018 respectievelijk 34 procent en 30 procent. Duidelijk wordt dus dat in alle scenario's de gemiddelde premiedruk een aanzienlijke stijging doormaakt.

Het scenario met de minste stijging, 'Hoge immigratie', zorgt voor een toekomstige AOV-premiestijging in 2050 die ongeveer tweemaal lager ligt dan die van het scenario 'Emigratiegolf'. Dit duidt erop dat door het voorkomen van emigratie en het bevorderen van immigratie de toekomstige AOV-kosten per premiebetaler lager zijn. Daarnaast laat het scenario 'Hoge immigratie' een minder hoge stijging van de AOV-premie zien in vergelijking tot het scenario 'Geen migratie'. Hieruit kan geconcludeerd worden dat immigratie optreedt als buffer voor het opvangen van oplopende AOV-premiekosten.

²² Labour Force Survey 2018, CBS.

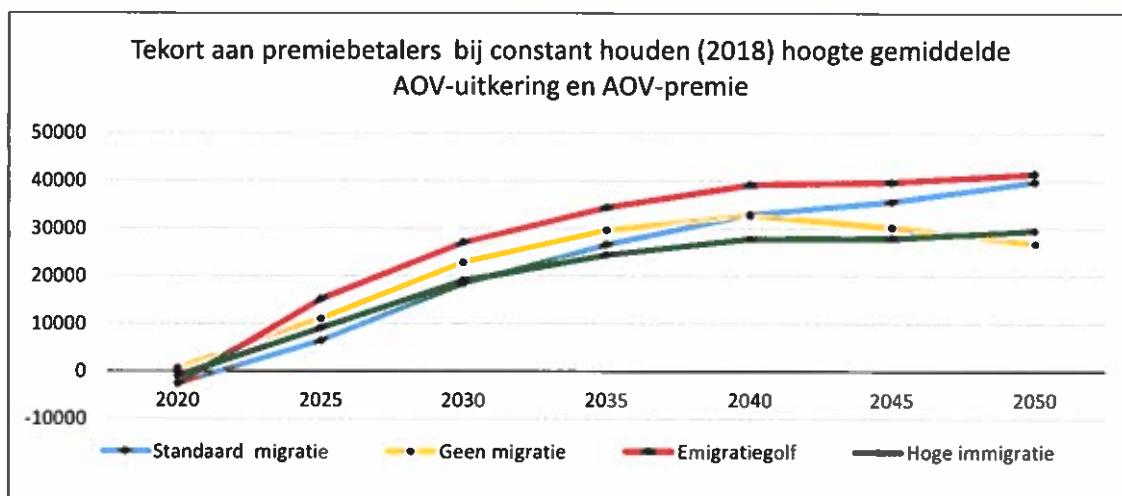


Figuur 5: Toename AOV-premiekosten t.o.v. gemiddeld betaalde AOV-premie in 2018 per werkende in Naf. Bron: berekeningen SER.

3.3 Projecties tekort aan premiebetalers

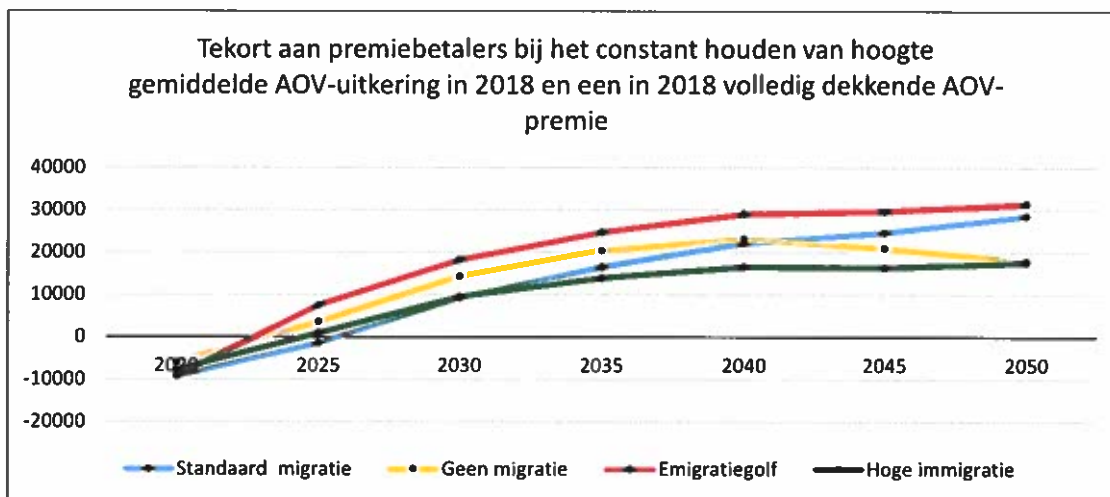
In figuur 6 is per scenario in een specifiek jaar weergegeven wat het tekort is aan premiebetalers om de in dat jaar geconstateerde tekorten in de AOV te dekken. Het gaat hier expliciet om tekorten in een specifiek jaar, hetgeen derhalve betekent dat deze tekorten niet cumulatief mogen worden gehanteerd. In deze berekeningen zijn de AOV-premie en de AOV-uitkering in nominale zin gelijk gehouden aan de AOV-premie en AOV-uitkering in 2018.

Voor het scenario 'Geen migratie' ligt het hoogtepunt van het tekort aan premiebetalers in het jaar 2040 op 33 duizend premiebetalers. Voor de scenario's 'Standaard migratie', 'Emigratiegolf' en 'Hoge immigratie' ligt het grootste tekort aan premiebetalers in 2050. Voor de scenario's 'Standaard migratie' en 'Emigratiegolf' is de hoogte van dit tekort aan premiebetalers op dit hoogtepunt respectievelijk 40 duizend en 41 duizend. Binnen het scenario 'Hoge immigratie' ligt het tekort in 2050 op 29 duizend premiebetalers. Voor elk scenario geldt dat er een groot tekort is aan premiebetalers bij het gelijk houden van de AOV-premie en -uitkering. In het geval van hoge immigratie ligt het tekort aan premiebetalers het laagst in vergelijking tot de andere reële scenario's ('Standaard migratie' en 'Hoge immigratie').



Figuur 6: Tekort aan premiebetalers in geval hoogte van gemiddelde AOV-uitkering en AOV-premie gelijk worden gehouden aan 2018 betaalde premie (niet cumulatief). Bron: Berekeningen SER.

In figuur 7 is per scenario de omvang van het tekort aan premiebetalers weergegeven, waarbij de AOV-uitkering in nominale zin gelijk wordt gehouden aan de AOV-uitkering in 2018. In dit geval wordt het tekort aan premiebetalers per scenario berekend waarbij er gerekend is met een premie die in 2018 de kosten van de AOV volledig zou hebben gedekt²³. Figuur 7 is vergelijkbaar qua vorm met figuur 6. Een verschil is echter dat het tekort aan premiebetalers in dit geval pas later ontstaat. Daarnaast is het totale tekort aan premiebetalers voor alle scenario's in dit geval lager.



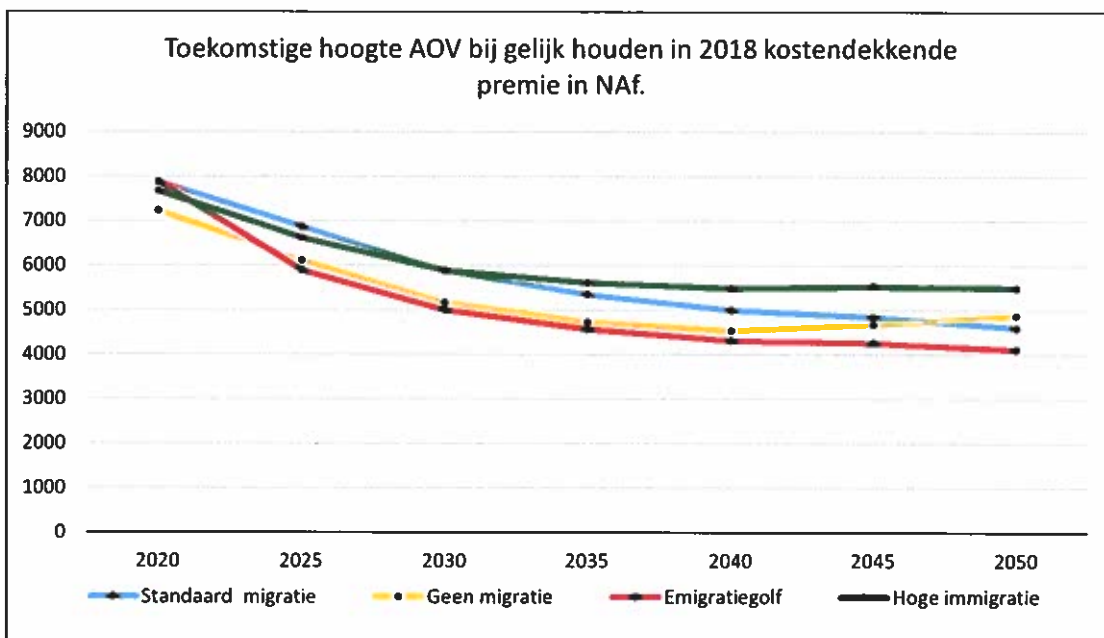
Figuur 7: Tekort aan premiebetalers bij een constant houden van hoogte van gemiddelde AOV-uitkering in 2018 en een in 2018 volledig dekkende AOV-premie. Bron: berekeningen SER.

²³ Dit is derhalve een hypothetische premiehoogte. De gemiddeld betaalde premie lag in 2018 lager: zie tabel 4.

3.4 Projecties hoogte AOV

Tot slot is in figuur 8 de toekomstige hoogte van de AOV weergegeven wanneer de gemiddeld te betalen premie gelijk wordt gehouden aan de in 2018 uitkering dekkende premie (hetgeen hoger ligt dan de daadwerkelijk in 2018 gemiddeld betaalde premie).

Voor alle scenario's is een forse daling in de gemiddelde jaarlijkse nominale AOV-uitkering zichtbaar. Voor het scenario 'Geen migratie' zet deze daling door tot het minimum van NAf. 4.532 in 2040. Hierna is er weer een lichte stijging zichtbaar. Voor het scenario 'Hoge immigratie' is vanaf 2040 een stagnatie zichtbaar en blijft het minimum rond de NAf. 5.500 per jaar. In het geval van de scenario's 'Standaard migratie' en 'Emigratiegolf' zet de daling door tot 2050 waar het minimum wordt bereikt. Deze minima zijn respectievelijk NAf. 4.591 en NAf. 4.104. Elk scenario laat zien dat de nominale AOV-uitkering flink achteruit gaat bij een gelijkblijvende AOV-premie op het kostendekkende niveau uit 2018. In het geval van het scenario 'Hoge immigratie' is de daling het laagst en in het geval van een emigratiegolf is de daling het sterkst.



Figuur 8: Toekomstige hoogte AOV-uitkering bij constant houden van de in 2018 kostendeekkende premie. Bron: berekeningen SER.

3.5 Projecties hoogte pensioengerechtigde leeftijd

Onderstaand is een aantal scenario's met verschillende verhogingen van de AOV-gerechtigde leeftijd doorgerekend voor de scenario's 'Emigratiegolf', 'Standaard migratie' en 'Hoge immigratie'²⁴, waarbij het effect hiervan wordt weergegeven op de financiële situatie van het AOV-fonds.

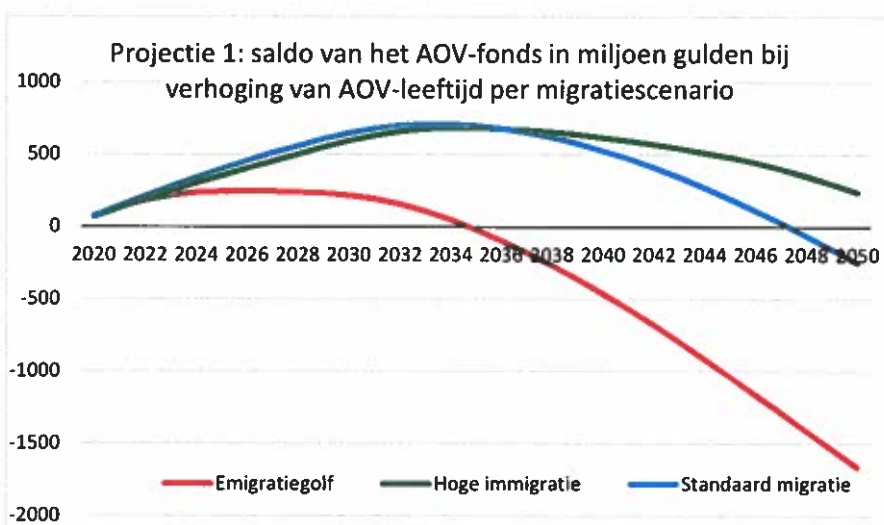
²⁴ Voor methode zie bijlage 6.

3.5.1 Projectie 1 - 2020 - 67 jaar, 2025 - 68 jaar, 2030 - 69 jaar

In het eerste scenario is de AOV-gerechtigde leeftijd in 2020 verhoogd naar 67 jaar, in 2025 naar 68 jaar en in 2030 naar 69 jaar. Hierna blijft de AOV-gerechtigde leeftijd 69 jaar. De AOV- premie en – uitkering zijn nominaal op het niveau van 2018 gehouden.

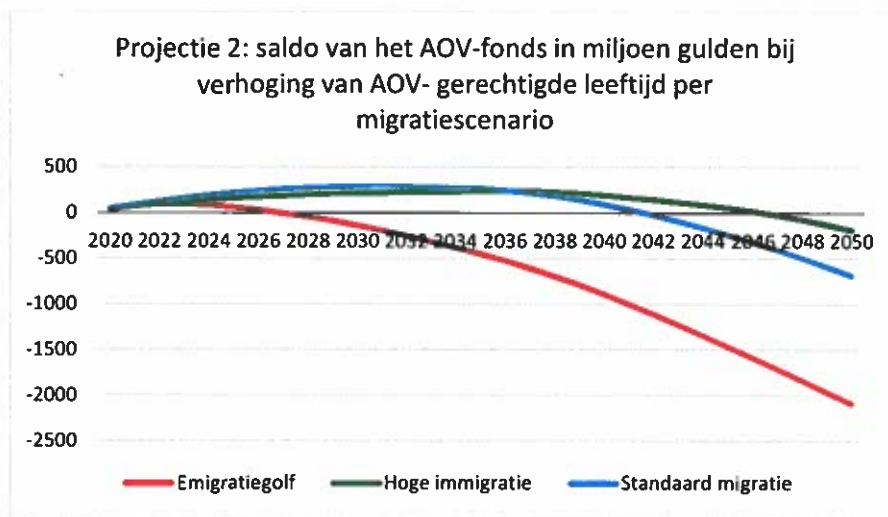
Volgens projecties van het CBS ligt in 2020 de gemiddelde levensverwachting voor een 65-jarige op 18,9 jaar. Dit betekent dat er gemiddeld per persoon 16,9 jaar gebruik wordt gemaakt van de AOV bij een pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar. In 2025 ligt de gemiddelde levensverwachting voor een 65-jarige op 19,6 jaar. Gemiddeld gezien wordt er dan 16,6 jaar gebruik gemaakt van de AOV bij een pensioengerechtigde leeftijd van 68 jaar. In 2030 ligt de gemiddelde levensverwachting voor een 65-jarige op 19,8 jaar. Gemiddeld gezien wordt er dan 15,8 jaar gebruik gemaakt van de AOV bij een pensioengerechtigde leeftijd van 69 jaar.

Figuur 9 laat zien dat het verhogen van de AOV-leeftijd voor de immigratie-scenario's een toenemend positieve saldo genereert, tot het begin van de jaren dertig. Het saldo blijft in het geval van het hoge immigratie-scenario over de gehele periode tot en met 2050 positief. Deze positieve saldi geven de mogelijkheid om hervormingen in het pensioenstelsel door te voeren die kunnen leiden tot een toekomstbestendig pensioenstelsel.



Figuur 9: 2020 → 67 jaar. 2025 → 68 jaar. 2030 → 69 jaar.

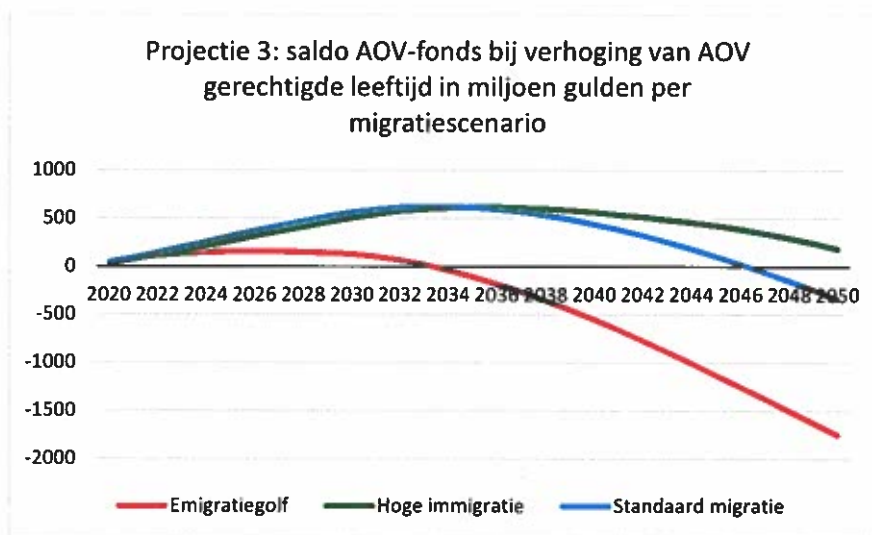
3.5.2 Projectie 2 - 2020 - 66 jaar, 2025 - 67 jaar, 2030 - 68 jaar, 2035 - 69 jaar



Figuur 10: 2020→66 jaar. 2025→67 jaar. 2030→68 jaar. 2035→69 jaar.

Deze uitgestelde of vertraagde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 69 jaar over een periode van 15 jaar, genereert nauwelijks een surplus. Het scenario 'Emigratiegolf' levert al snel na de eerste verhoging een tekort op.

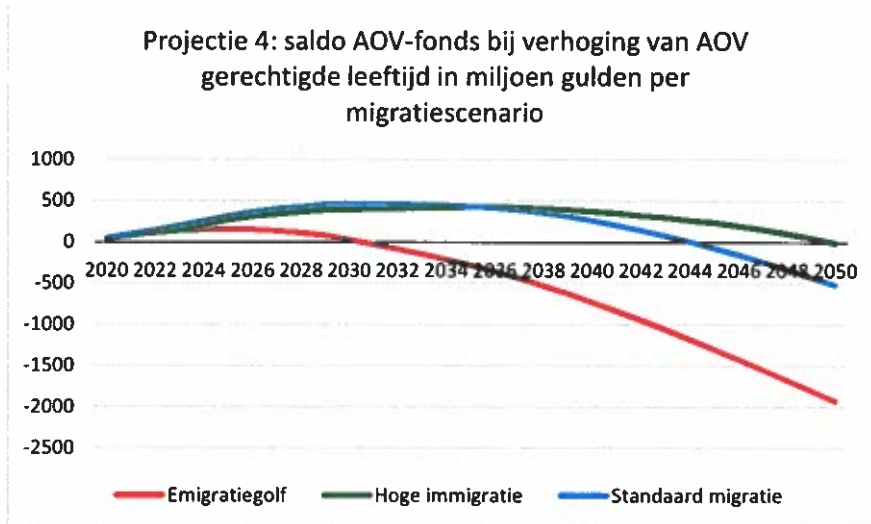
3.5.3 Projectie 3 – 2020 - 66 jaar, 2025 – 68 jaar, 2030 – 69 jaar



Figuur 11: 2020→66 jaar. 2025→68 jaar. 2030→69 jaar.

In dit scenario levert opnieuw de migratievariant 'Emigratie' weinig surplus op en slechts voor een iets meer dan 10 jaar, terwijl de twee overige varianten gedurende 25 tot 30 jaar een aanzienlijk surplus opleveren. De variant 'Hoge immigratie' is daarbij het meest aantrekkelijke scenario.

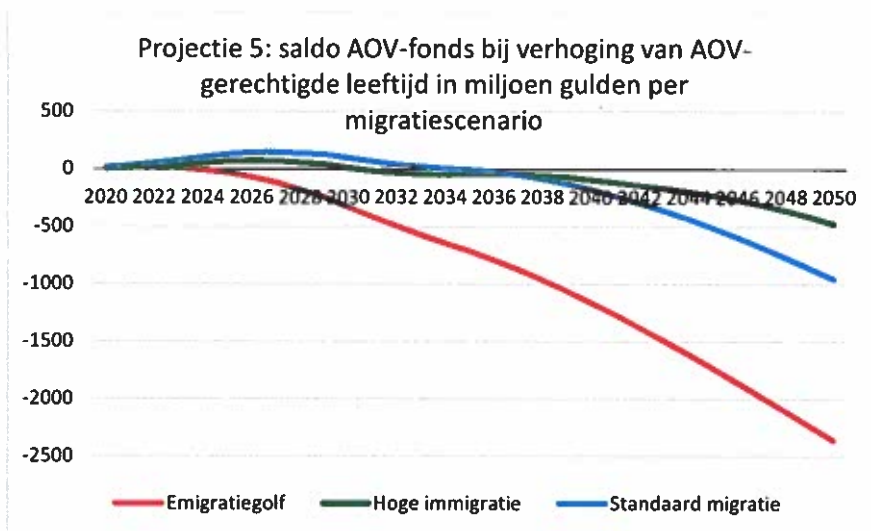
3.5.4 Projectie 4 – 2020 – 66 jaar, 2025 – 68 jaar, 2035 – 69 jaar



Figuur 12: 2020→66 jaar. 2025→68 jaar. 2035→69 jaar.

Ten opzichte van project 1 levert deze projectie minder op, terwijl opnieuw de variant 'Emigratiegolf' nauwelijks perspectief biedt. Voor de andere twee varianten wordt het surplus minder snel en minder hoog opgebouwd dan in projectie 1.

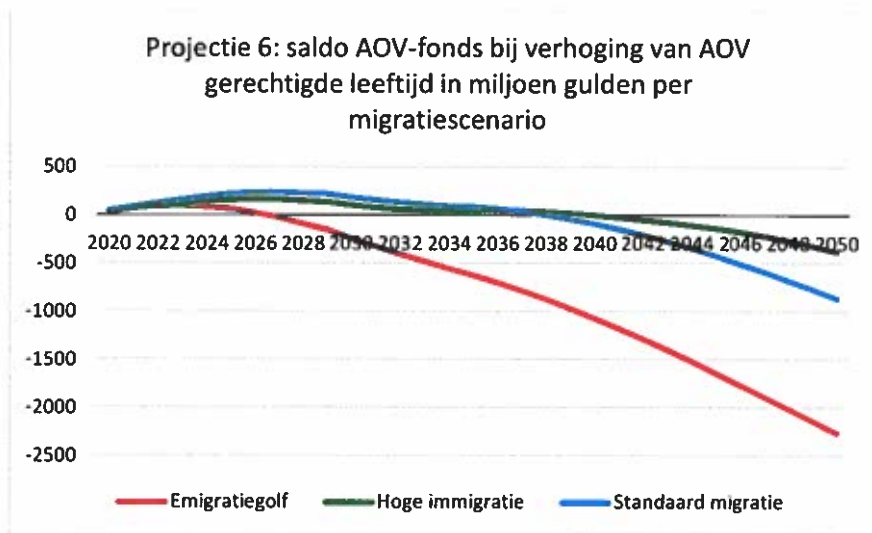
3.5.5 Projectie 5 – 2025 naar 67 jaar, 2035 – 69 jaar



Figuur 13: 2025→67 jaar. 2035→69 jaar.

Het uitstellen van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar naar 67 jaar in 2025, genereert in vergelijking met alle andere opties nauwelijks of geen surplus. De projectie laat al snel tekorten zien voor alle varianten.

3.5.6 Projectie 6 – 2020 – 66 jaar, 2025 – 67 jaar, 2035 – 69 jaar



Figuur 14: 2020→ 66 jaar. 2025→67 jaar. 2035→69 jaar.

Ook deze projectie laat zien dat bij twee van de drie migratievarianten het surplus gering tot zeer gering is, van relatief korte duur is en dat eind jaren dertig het surplus al weer in een tekort verandert.

3.6 Bevindingen en conclusies

In deze verkenning is de hoofdvraag 'Wat is de invloed van migratie/demografische ontwikkelingen op de financiële situatie van het AOV-stelsel in Curaçao?', aan de hand van scenario's verkend. Met behulp van de gehanteerde methodologie 'scenario-denken' zijn prognoses gemaakt van de toekomstige (tot 2050) financiële situatie van de AOV, uitgaande van de bevolkingsprognose die het CBS over de periode 2015-2050 heeft gemaakt waarbij verschillende aannames over de ontwikkeling van migratie zijn gehanteerd.

Uit de gemaakte prognoses komen de volgende bevindingen naar voren:

- Alle prognoses van bevolkingsgroei laten voor de komende decennia snelgroeiende en omvangrijke structurele tekorten in het AOV-fonds zien, wanneer de hoogte van de pensioenuitkering nominaal op het niveau van 2018 wordt gehouden. Dit betekent dat de staatsschuld verder zal oplopen en de lasten naar de toekomst worden verschoven. Het scenario 'Hoge immigratie' remt gemiddeld gezien de stijging van de tekorten het meest, maar laat nog steeds omvangrijke structurele tekorten zien.
- In elk migratiescenario zal de AOV-premie de komende jaren fors stijgen bij het gelijk houden van de AOV-uitkering op het nominale niveau van 2018. Gemiddeld zullen werkenden een steeds groter deel van hun inkomen betalen aan premie. Bij het scenario 'Hoge immigratie' is deze stijging van de premiedruk het laagst, waarbij de premie van 18 procent van het gemiddelde inkomen in 2018 stijgt naar 25 procent in 2040. De stijging van de premiedruk in

het scenario 'Emigratiegolf' is het hoogst (naar 34 procent in 2040) en bedraagt meer dan het dubbele van de stijging onder het scenario 'Hoge immigratie'. De verdeling van de toekomstige lasten tussen werkenden en gepensioneerden staat hier eveneens ter discussie.

- In elk scenario daalt de toekomstige hoogte van de nominale AOV-uitkering bij het gelijk houden van de AOV-premie. Naarmate de tijd verloopt zwakt deze daling voor elk scenario af. Voor hoge immigratie stagneert de daling vanaf 2035. In het geval van 'Geen migratie' is vanaf 2040 weer een stijging in AOV-uitkering te zien, doch ligt deze tamelijk ver onder het uitkeringsniveau bij 'Hoge migratie'.
- In het geval de gemiddeld te betalen nominale AOV-premie constant wordt gehouden op het niveau van 2018 waarop deze uitkering dekkend is (en dus al hoger ligt dan de daadwerkelijk gemiddeld betaalde premie in 2018), zal bij alle bevolkingsprognoses de nominale pensioenuitkering al snel substantieel dalen, waarbij de migratievariant 'Hoge immigratie' de meest gunstige variant is, maar niettegenstaande alsnog een daling naar NAf. 6.000 per jaar in 2030, en naar een minimum van NAf. 5.500 per jaar in 2040 laat zien.
- Wanneer in de komende decennia zowel de AOV-uitkering als de AOV-premie in nominale zin op het niveau van 2018 worden gehouden, ontstaan er bij elke bevolkingsprognose grote tekorten aan premiebetalers, nodig om de tekorten te dekken: variërend van 29 duizend (variant Hoge migratie) tot 41 duizend (variant Emigratiegolf) in 2040 (N.B.: niet cumulatief).
- Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar in 2025 levert bij elke bevolkingsprognose al snel weer tekorten op. Een stapsgewijze verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd over een periode van 15 jaar naar 69 jaar in 2035 levert eveneens betrekkelijk weinig financiële speelruimte op.

Conclusies

Hoge (arbeids)migratie heeft weliswaar een dempend effect op de stijging van de AOV-tekorten, maar is als beleidsmaatregel op zich onvoldoende om de AOV financieel gezond te maken. Zelfs in het geval van de meest gunstige arbeidsmigratie-scenario's is het noodzakelijk en onvermijdelijk om aanvullende en vergaande beleidsmaatregelen te nemen, wil er in de toekomst sprake zijn van een houdbaar AOV-stelsel. Een integrale benadering zal nodig zijn om de AOV-pensioenvoorziening toekomstbestendig te maken. Het gaat hier om een pakket aan samenhangende maatregelen op verschillende beleidsvelden voor de korte en middellange termijn. De SER doet in dit kader uitdrukkelijk geen uitspraak over de te nemen maatregelen, als wel maakt hiermee inzichtelijk wat de mogelijke gevolgen van de hier geanalyseerde scenario's zijn voor de houdbaarheid van het AOV-stelsel, uitgaande van de verschillende bevolkingsprognoses.

De bevindingen in deze verkenning brengen vooral de hoge urgentie in beeld ten aanzien van het nemen van beleidsmaatregelen om de omvangrijke huidige en toekomstige structurele tekorten van de AOV te adresseren. Nu zijn keuzes nog voorhanden, maar de keuzevrijheid zal snel afnemen vanwege de in deze verkenning beschreven trends en de snelgroeiende ondermijning van het stelsel. Het gaat over keuzes omtrent de verdeling van de lasten tussen jongeren en gepensioneerden, tussen hoge en lage inkomens, tussen werkenden en inactieven, over een verhoging van de premiedruk en belastingdruk, dan wel een verlaging van de uitkeringen, over het bevorderen van immigratie én over het nu of later introduceren van maatregelen.

Niets doen is geen optie, omdat de structurele tekorten dusdanig snel zullen oplopen dat de fundamentele onder het gehele stelsel in hoog tempo zullen afbrokkelen.

Deze conclusie sluit aan bij het advies van de SER uit 2012 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.”*

De SER benadrukt het belang van een brede maatschappelijke pensioendialoog vanuit de noodzaak om te komen tot een toekomstbestendig pensioenstelsel. De SER dringt er bij de regering op aan om deze brede maatschappelijke pensioendialoog op korte termijn samen met relevante stakeholders, zoals de sociale partners, en met input van lokale en internationale pensioenexperts, te initiëren.

Namens de Sociaal-Economische Raad.

De fungerend Voorzitter.

Dhr. mr. J. H. Jacobs

De Algemeen Secretaris.

Dhr. drs. R. J. Henriquez

Bijlage 1: Bibliografie

- CBS (2015). *Populations projections: Results and brief analysis of five projection variants 2015-2050*. Beschikbaar via:
<https://www.cbs.cw/document.php?m=1&fileid=9385&f=be59c86def874e201e73cf796b9657ae&attachment=0&c=2350> Bekeken op: 04-10-2019
- CBS (2018a). *Labour force of Curacao 2014-2018 total. Labour force Survey*. Beschikbaar via: https://www.cbs.cw/website/labour_3361/item/labour-tables-2018_1192.html Bekeken op: 04-10-2019
- CBS (2018b). *Labour force of Curacao 2014-2018 by age. Labour force Survey*. Beschikbaar via: https://www.cbs.cw/website/labour_3361/item/labour-tables-2018_1192.html Bekeken op: 04-10-2019
- CBS (2019). *Population of Curacao. January 1st 2019*. Beschikbaar via: https://www.cbs.cw/website/population_3208/item/population-tables_1198.html Bekeken op: 04-10-2019
- CBS Nederland (2019). Prognose levensverwachting 65-jarigen. Beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/44/prognose-levensverwachting-65-jarigen> Bekeken op: 28-11-2019
- OECD (2011). *Society at a Glance: 2011*. Beschikbaar via <https://www.oecd.org/berlin/47570029.pdf>. bekeken op 04-10-2019
- Sociale verzekeringsbank van Curaçao (2017). *Jaarrekening 2017*. Beschikbaar via: <http://svbcur.org/wp-content/uploads/2018/09/SVBCU-Jaarrekening-2017-Final-1.pdf> Bekeken op: 04-10-2019
- Ter Bals, M. (2015). Curaçao Population Projections 2015-2050. *Statistische Magazine CBS Curaçao*. 13(4)

Bijlage 2: Belangrijkste aannames bevolkingsprojecties

		Belangrijkste gedeelde aannames bevolkingscenarios								
		2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
		-	-	-	-	-	-	-	-	-
		2009	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Fertility	<i>Total fertility (children per woman)</i>	2.04	2.10	1.88	1.86	1.84	1.84	1.83	1.83	1.84
Mortality	<i>Male life expectancy at birth (years)</i>	72.90	74.79	74.61	75.60	76.63	77.59	78.42	79.14	79.79
	<i>Female life expectancy at birth (years)</i>	80.10	80.97	80.84	81.52	82.18	82.81	83.43	84.01	84.59
	<i>Life expectancy at age 15 (years)</i>	63.30	63.99	63.98	64.70	65.45	66.16	66.83	67.43	68.00
	<i>Life expectancy at age 65 (years)</i>	18.20	18.67	18.68	19.13	19.58	20.02	20.44	20.83	21.20

Bron: CBS Population Projections 2015-2050 five variants table

Bijlage 3: Toekomstige premiekosten per AOV-scenario.

Toekomstige premiekosten AOV scenario: "Standaard migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	358	421	492	541	577	588	602
Aantal 65- werkenden	62.943	64.54 2	64.66 7	64.713	64.42 7	63.635	61.852
Gemiddelde premie per jaar per werkende 65- (100% dekkingsgraad)	5.682	6.517	7.614	8.365	8.954	9.244	9.738
Toename t.o.v. 2017 betaalde premie	(248)	587	1.684	2.435	3.025	3.315	3.809
Procentuele toename t.o.v. 2017 betaalde premie	-4%	10%	28%	41%	51%	56%	64%
Toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	(982)	(147)	950	1.701	2.290	2.580	3.074
Procentuele toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	-15%	-2%	14%	26%	34%	39%	46%
Toekomstige premiekosten AOV scenario: "Geen migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	350	403	463	496	512	497	477
Aantal 65- werkenden	58.466	56.95 6	55.16 1	54.044	53.59 2	53.683	53.696
Gemiddelde premie per jaar per werkende 65- (100% dekkingsgraad)	5.989	7.082	8.387	9.175	9.547	9.263	8.888
Toename t.o.v. 2017 betaalde premie	59	1.152	2.458	3.246	3.617	3.334	2.958
Procentuele toename t.o.v. 2017 betaalde premie	1%	19%	41%	55%	61%	56%	50%
Toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	(675)	418	1.723	2.511	2.883	2.599	2.224
Procentuele toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	-10%	6%	26%	38%	43%	39%	33%
Toekomstige premiekosten AOV scenario: "Emigratiegolf"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	358	410	475	516	541	539	539
Aantal 65- werkenden	62.943	53.97 0	53.09 6	52.663	52.10 5	51.274	49.528
Gemiddelde premie per jaar per werkende 65- (100% dekkingsgraad)	5.681	7.594	8.950	9.796	10.38 1	10.517	10.892
Toename t.o.v. 2017 betaalde premie	(249)	1.665	3.021	3.866	4.452	4.587	4.962

Toekomstige premiekosten AOV scenario: "Emigratiegolf"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Procentuele toename t.o.v. 2017 betaalde premie	-4%	28%	51%	65%	75%	77%	84%
Toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	(983)	931	2.286	3.132	3.717	3.853	4.228
Procentuele toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	-15%	14%	34%	47%	56%	58%	63%
Toekomstige premiekosten AOV scenario: "Hoge immigratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	365	438	514	565	604	621	642
Aantal 65- werkenden	62.519	64.746	67.589	70.863	74.037	76.777	78.755
Gemiddelde premie per jaar per werkende 65- (100% dekkingsgraad)	5.834	6.759	7.598	7.972	8.154	8.087	8.150
Toename t.o.v. 2017 betaalde premie	(95)	830	1.668	2.042	2.224	2.157	2.220
Procentuele toename t.o.v. 2017 betaalde premie	-2%	14%	28%	34%	38%	36%	37%
Toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	(830)	95	934	1.308	1.490	1.423	1.486
Procentuele toename t.o.v. 2017 premie met complete dekking	-12%	1%	14%	20%	22%	21%	22%

Bijlage 4: Tekort aan premiebetalers AOV per scenario

Tekort aan premiebetalers AOV scenario: "Standaard migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	358	421	492	541	577	588	602
Aantal 65- werkenden	62.943	64.542	64.667	64.713	64.427	63.635	61.852
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	373	383	383	384	382	377	367
Extra premiebetalers nodig	(2.631)	6.394	18.365	26.574	32.866	35.571	39.730
Totale inkomsten premies (o.b.v. complete dekking premie 2017) in miljoen ANG	419	430	431	431	429	424	412
Extra premiebetalers nodig	(9.277)	(1.423)	9.215	16.514	22.145	24.639	28.535

Tekort aan premiebetalers AOV scenario: "Geen migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	350	403	463	496	512	497	477
Aantal 65- werkenden	58.466	56.956	55.161	54.044	53.592	53.683	53.696
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	347	338	327	320	318	318	318
Extra premiebetalers nodig	581	11.066	22.865	29.581	32.693	30.182	26.790
Totale inkomsten premies (o.b.v complete dekking premie 2017) in miljoen ANG	390	380	368	360	357	358	358
Extra premiebetalers nodig	(5.926)	3.570	14.266	20.366	23.185	20.941	17.920

Tekort aan premiebetalers AOV scenario: "Emigratiegolf"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	358	410	475	516	541	539	539
Aantal werkenden	62.943	53.970	53.096	52.663	52.105	51.274	49.528
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	373	320	315	312	309	304	294
Extra premiebetalers nodig	(2.643)	15.154	27.048	34.339	39.120	39.669	41.446
Totale inkomsten premies (o.b.v complete dekking premie 2017) in miljoen ANG	419	360	354	351	347	342	330
Extra premiebetalers nodig	(9.288)	7.537	18.216	24.751	29.067	29.647	31.421

Tekort aan premiebetalers AOV scenario: "Hoge immigratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totale kosten AOV in miljoen ANG	365	438	514	565	604	621	642
Aantal werkenden	62.519	64.746	67.589	70.863	74.037	76.777	78.755
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde	371	384	401	420	439	455	467

premie 2017) in miljoen ANG							
Extra premiebetalers nodig	(1.006)	9.060	19.017	24.404	27.773	27.931	29.490
Totale inkomsten premies (o.b.v complete dekking premie 2017) in miljoen ANG	417	431	450	472	493	512	525
Extra premiebetalers nodig	(7.785)	927	9.473	13.906	16.554	16.392	17.561

Bijlage 5: Toekomstige hoogte AOV per scenario

Toekomstige hoogte AOV scenario: "Standaard migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Aantal premiebetalende werkenden	62.943	64.542	64.667	64.713	64.427	63.635	61.852
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	373	383	384	384	382	377	367
AOV-trekkers	47.430	55.785	65.298	71.789	76.512	78.016	79.884
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	7.869	6.860	5.872	5.345	4.993	4.836	4.591
Totale inkomsten premies (o.b.v complete dekking premie 2017)	419	430	431	431	429	424	412
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	8.843	7.710	6.600	6.007	5.611	5.435	5.160

Toekomstige hoogte AOV scenario "Geen migratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Aantal premiebetalende werkenden	58.466	56.956	55.161	54.044	53.592	53.683	53.696
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	347	338	327	320	318	318	318
AOV-trekkers	47.974	55.266	63.393	67.943	70.104	68.138	65.392
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	7.226	6.111	5.160	4.717	4.533	4.672	4.869
Totale inkomsten premies (o.b.v complete dekking premie 2017)	390	380	368	360	357	358	358
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	8.121	6.868	5.799	5.301	5.094	5.250	5.472

Toekomstige hoogte AOV scenario "Emigratiegolf"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Aantal premiebetalende werkenden	62.943	53.970	53.096	52.663	52.105	51.274	49.528
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	373	320	315	312	309	304	294
AOV-trekkers	47.420	54.360	63.026	68.420	71.740	71.518	71.542
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	7.871	5.887	4.995	4.564	4.307	4.251	4.105
Totale inkomsten premies (o.b.v. complete dekking premie 2017)	419	360	354	351	347	342	330
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	8.845	6.616	5.614	5.129	4.840	4.778	4.613

Toekomstige hoogte AOV scenario "Hoge immigratie"							
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Aantal premiebetalende werkenden	62.519	64.746	67.589	70.863	74.037	76.777	78.755
Totale inkomsten premies (o.b.v. betaalde premie 2017) in miljoen ANG	371	384	401	420	439	455	467
AOV-trekkers	48.375	58.042	68.108	74.920	80.065	82.343	85.125
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	7.663	6.614	5.884	5.609	5.483	5.529	5.486
Totale inkomsten premies (o.b.v. complete dekking premie 2017)	417	431	450	472	493	512	525
Gemiddelde uitkering per AOV-trekker in ANG	8.612	7.434	6.613	6.303	6.162	6.213	6.165

Bijlage 6: Aannames voor projectie AOV-saldo met verhoging AOV-leeftijd

- Voor het verhogen van de AOV-leeftijd is er een splitsing gemaakt in de populatie leeftijdscohort van 65-69 jaar. De totale populatie van dit cohort is evenredig over de leeftijden 65, 66, 67, 68 en 69 jaar verdeeld.
- Van de populatie boven de 65 jaar die nog geen AOV ontvangen werkt hetzelfde gemiddelde percentage als in de groep 55-64 jaar. Hiervoor is gekozen omdat verwacht mag worden dat mensen doorwerken tot zij recht hebben op AOV-vergoeding. Daarnaast is het gebruikt percentage veelal nog gebaseerd op de AOV gerechtigde leeftijd van 60 jaar. In werkelijkheid zal de groep 60-64 jaar in de toekomst een hoger gemiddeld percentage hebben. Hierdoor kan dit ook compenseren voor als het percentage van populatie boven de 65 jaar toch lager ligt.
- De bevolkingsprognoses zijn per vijf jaar opgesteld. Tussen deze punten is daarom uitgegaan van een lineaire verandering.
- Er is uitgegaan van een saldo van 0 aan het begin van het jaar 2020.