

Aan de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
mw. mr. R. Larmonie-Cecilia
WTC-gebouw
Alhier

Datum: Willemstad, 11 augustus 2022

Ref.nr.: 109/2022-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening
Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en
wezenverzekering (zaaknummer 2021/037114; ref. nr. 079/2022-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 12 mei 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 11 mei 2022, betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 2014, no. 56 (GT), zoals gewijzigd bij P.B. 2016, no. 37) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 2014, no. 57 (GT), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no.37) (zaaknummer 2021/037114; ref. nr. 079/2022-SER).

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende vergadering van 5 augustus 2022 behandeld. In de buitengewone plenaire vergadering van 10 augustus 2022 is de behandeling voortgezet en is het advies vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER aangaande de ontwerp wijzigingslandsverordening wordt verwezen naar genoemd advies.

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 Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

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

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

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

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

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

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

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

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

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

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	4
1.1. Adviesverzoek	4
1.2. Inhoud en strekking van het ontwerp	4
1.3. Reikwijdte van het advies	7
1.4. Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek	7
2. Standpunt van de SER	8
2.1. Inkadering voorgestelde beleidsmaatregel ontbreekt	8
2.2. Versterking financiële aansturing sociale fondsen urgent	12
2.3. Meer integraliteit en samenhang nodig in sociaal zekerheidsbeleid	13
2.4. Juridische implicaties van recente jurisprudentie	15
2.5. Financiële implicaties	17
2.5.1. Besparingsbedrag	17
2.5.2. Impact op schommelfonds en AOV-fonds en AWW-fonds	19
2.5.3. Overige economische implicaties	19
2.6. Effectiviteit en financierbaarheid van het huidige socialezekerheidsstelsel	19
2.8. Conclusie	22

Advies zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van de Sociaal-Economische Raad van 10 augustus 2022 betreffende de ontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering¹ en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering² (zaaknummer 2021/037114; ref.nr. 079/2022-SER).

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De ontwerpplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: Lv AOV) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (hierna: Lv AWW) te wijzigen teneinde een extra korting van 10% toe te passen op het ouderdomspensioen en op het weduwen- en wezenpensioen van degenen die geen ingezetenen zijn, met uitzondering van een categorie niet-ingezetenen zoals nader aangeduid in het voorgestelde artikel I, onderdeel A, onder 2 en 4 en het voorgestelde artikel II, onderdeel B, onder 2, 4 en 6, van het ontwerp.
- De noodzaak voor de verhoging van de korting op het ouderdomspensioen en het weduwen- en wezenpensioen blijkt uit het algemene deel van de bij de ontwerpplandsverordening behorende memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat “deze verhoging volgt op het al geruime tijd bestaande eerdere streven van de regering om de uitbetaling van de krachtens de Landsverordening AOV toe te kennen ouderdomspensioen veilig te stellen.”
- De SER constateert, in algemene zin, dat, alhoewel de noodzaak voor de invoering van de voorgestelde beleidsmaatregel, puur gezien vanuit de wetgevingstechniek, in voldoende mate is aangetoond in de tekst van de ontwerpplandsverordening, de maatregel op zichzelf niet gepresenteerd wordt als integraal onderdeel van een breder beleidskader. Vanwege het ontbreken van dit bredere beleidskader lijkt het er sterk op alsof de 10% extra korting op pensioenuitkeringen aan niet-ingezetenen als (geïsoleerd) beleidsinstrument dient ter realisering van een korte termijn doel. De SER stelt vast dat noch in de considerans van het voorgelegde ontwerp, noch in het algemene deel van de bijbehorende MvT verwezen wordt naar een vastgesteld en kenbaar gemaakt integraal beleidskader ter verduurzaming van het socialezekerheidsstelsel en of een algemeen ouderdomspensioenbeleid, waar de voorgestelde maatregel mogelijk onderdeel van zou kunnen zijn dan wel in zou kunnen passen.
- De SER benadrukt nogmaals het belang van een integraal beleid en geeft de Minister van SOAW in overweging om in de considerans van het wetsontwerp een passage hierover op te nemen. Daarin moet in ieder geval een beleidsmatige verantwoording worden gegeven van de keuze om een extra 10% korting toe te passen op de AOV en AWW-uitkeringen aan niet-ingezetenen. Daaruit dient te blijken dat deze keuze gebaseerd is op een integrale afweging op basis van een zorgvuldige inschatting en beoordeling van aspecten als rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. De bijbehorende MvT behoeft, in het verlengde daarvan, eveneens aanscherping en aanvulling, naar het oordeel van de raad.

¹ P.B. 2014, no. 56 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no. 37.

² P.B. 2014, no. 57 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no. 37.

- De SER stelt eveneens vast dat er geen toelichting wordt gegeven hoe de voorgenomen maatregel van de additionele korting van 10% zich verhoudt tot lopende trajecten betreffende de beheersmaatregelen inzake de sociale zekerheid zoals opgenomen in het Landspakket Curaçao.
- De SER is van mening dat uitsluitend financiële overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de additionele inkorting van 10%. Voor alle duidelijkheid wil de raad hierbij aantekenen dat besluitvorming over beheersmaatregelen gebaseerd op enkel financiële overwegingen niet zal bijdragen aan het garanderen van de houdbaarheid van de sociale fondsen in het algemeen en van het AOV-fonds in het bijzonder. Het is van belang dat de Minister van SOAW zich in deze laat leiden door een integrale aanpak, waarbij genoegzaam rekening wordt gehouden met zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van het AOV-fonds; derhalve de ontwikkelingen in de 'dependency-ratio'.
- De SER wil derhalve nogmaals de aandacht erop vestigen dat beheersmaatregelen gericht op kostenbeheersing alleen van tijdelijke aard zijn. De SER acht het daarentegen wel van belang indien de aandacht gericht is op premieopbrengsten verhogende maatregelen die voortvloeien uit strategisch en innovatief beleid gericht op:
 - bewerkstelling van economische groei, hetgeen zal leiden tot verbreding van de fiscale basis en dus ook van hogere premieopbrengsten;
 - versterking van de financiële aansturing van de sociale zekerheid teneinde een betere heffing en inning van de verschuldigde premies te realiseren; en
 - hervorming van het financieringsstelsel van het ouderdomspensioen teneinde een AOV-stelsel te bewerkstelligen dat minder gevoelig is voor demografische ontwikkelingen.
- Het centraliseren van de algehele financiële aansturing van het AOV-fonds lijkt de raad op het eerste gezicht een geëigende maatregel om de tekorten weg te werken en om het fonds te verduurzamen. In de praktijk zal centralisatie van de algehele financiële aansturing ertoe leiden dat de doelmatigheid wordt vergroot, de data-betrouwbaarheid wordt verhoogd en dat op basis daarvan meer evenwichtige beheersmaatregelen kunnen worden getroffen die een positief effect zullen hebben op de financiële houdbaarheid van het fonds. Centralisatie zal er tevens voor zorgen dat er beter zicht is op, enerzijds, de wettelijk verschuldigde premies, en, anderzijds, de werkelijk geïnde premies. De SER acht het van groot belang dat de aansturing gericht is op het dichten van dit gat. Dat vergt het tijdig identificeren en in kaart brengen van de factoren die hebben geleid tot het premiegat zodat de compliance daarop kan worden afgestemd.
- De Minister van SOAW wordt, in het verlengde hiervan, in overweging gegeven om in nauw overleg en in nauwe samenwerking met de Minister van Financiën de nodige maatregelen te treffen teneinde een administratie te voeren van potentiële premiebetalers en daadwerkelijke premiebetalers aan de hand van beschikbare informatie van de Inspectie der Belastingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verder dringt de SER bij de Minister van SOAW erop aan om een actievere rol te spelen bij de monitoring van de geïnde premieopbrengsten.
- De SER acht een integraal, coherent en toegankelijk sociaal zekerheidsbeleid van eminent belang voor het bewerkstelligen van houdbare sociale fondsen. Het sociaalzekerheidsbeleid dient dan ook afgestemd te zijn op het economisch beleid, migratiebeleid en arbeidsmarktbeleid van de regering. De constatering is dat zulks in de praktijk niet, althans niet in afdoende mate, het geval is.

- De SER stelt vast dat de beleidsimplementatie bij voorkeur vanuit één centraal punt (uitvoeringsorgaan) dient te geschieden. De SER is van mening dat het belasten van één uitvoeringsorgaan met de beleidsuitvoering ten goede zal komen aan een effectieve implementatie. Mocht een centraal uitvoeringsorgaan in de praktijk niet wenselijk, haalbaar en of uitvoerbaar blijken, wordt aanbevolen een vast interdisciplinair coördinatieteam op te zetten bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken uitvoeringsinstanties onder centrale aansturing van één entiteit. De SER geeft de Minister van SOAW in overweging dit alternatief in ogenschouw te nemen en nader te laten onderzoeken.
- De raad stelt vast dat een gemotiveerde onderbouwing van de besparingsramingen geplaatst binnen een bredere context (i.c. die van de exploitatiesaldi en vermogensposities van de sociale fondsen) ontbreekt. Verder constateert de SER dat de beoogde besparing van de maatregel op lange termijn in het niets zal vallen ten opzichte van de te verwachte toename van de uitkeringen als gevolg van de verdere vergrijzing, verwachte indexering en eventuele aanpassing van de korting voor personen die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling.
- De inkorting op de AOV- en AWW-uitkeringen van niet-ingezetenen impliceert een daling van de inkomensoverdrachten om niet aan particulieren ter waarde van het besparingsbedrag, wat, ceteris paribus, in een toename van het bruto beschikbaar inkomen en de bruto besparingen van het land zal resulteren. Voor de betalingsbalans betekent de inkorting op de uitkering van niet-ingezetenen een afname van de inkomensoverdrachten naar het buitenland ter waarde van het besparingsbedrag, ceteris paribus een verbetering op de lopende rekening en van de betalingsbalanspositie van Curaçao.
- Uit de SER-verkenning van 10 maart 2020 blijkt dat voor de periode 2015-2018 de 'dependency ratio' is vastgesteld op 1.1. De SER geeft de regering in overweging om het benodigd aantal werkenden per AOV-gerechtigde anno 2022 te onderzoeken en deze op te nemen in de MvT. Hierbij is van belang dat bij de vaststelling van de 'dependency ratio' de regering uitgaat van de premiebetalende werkzame beroepsbevolking in de leeftijd 15-64 jaar. Hiernaast is het ook wenselijk dat de regering de ideale minimum 'dependency ratio', aangeeft.

1. Inleiding

1.1. Adviesverzoek

Op 12 mei 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) (hierna verder aan te duiden als de Minister van SOAW of de minister) betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 2014, no. 56 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no. 37) en van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 2014, no. 57 (G.T.), zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2016, no. 13), hierna verder aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

Ten grondslag aan dit adviesverzoek ligt het besluit van de raad van ministers (hierna: RvM) van 11 mei 2022, met zaaknummer 2021/037114, dat genomen is op schriftelijk voorstel van de Minister van SOAW d.d. 29 april 2022, met zaaknummer 2021/037114. Bij de besluitvorming in de RvM is zowel het advies van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) d.d. 27 januari 2022, met kenmerk WJZ'21/0753 (zaaknummer 2021/037114), als het advies van de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën (hierna: SDFBB) d.d. 14 februari 2022 (zaaknummer 2021/037114) in acht genomen.

1.2. Inhoud en strekking van het ontwerp

De ontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: Lv AOV) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (hierna: Lv AWW) te wijzigen teneinde een extra korting van 10% toe te passen op het ouderdomspensioen en op het weduwen- en wezenpensioen van degenen die geen ingezetenen zijn, met uitzondering van een categorie niet-ingezetenen zoals nader aangeduid in het voorgestelde artikel I, onderdeel A, onder 2 en 4 en het voorgestelde artikel II, onderdeel B, onder 2, 4 en 6, van het ontwerp. Het gaat hierbij expliciet om een extra korting van 10% aangezien in 2017 reeds een korting van 10% is doorgevoerd op de pensioenen van de niet-ingezetenen, die krachtens de Lv AOV en de Lv AWW worden toegekend³.

De noodzaak om deze extra korting toe te passen, blijkt volgens de SER, reeds uit de inleidende overwegingen van de considerans. In de eerste overweging is opgenomen dat gezien de demografische ontwikkelingen in onze gemeenschap het Ouderdomsfonds – het fonds van waaruit het ouderdomspensioen wordt bekostigd - al langere tijd omvangrijke tekorten vertoont en op korte termijn niet in staat zal zijn om aan haar verplichtingen te voldoen. Ofschoon de term 'demografische ontwikkelingen' niet nader wordt geëxpliciteerd in de considerans, kan – gelet op hetgeen de onderhavige ontwerplandsverordening beoogt - redelijkerwijs worden aangenomen dat het in feite gaat om demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening en migratie. In de tweede overweging van de considerans wordt voorts uiteengezet dat het noodzakelijk is verdere maatregelen te introduceren teneinde het Ouderdomspensioen structureel te saneren en de uitkeringen aan de gepensioneerden te garanderen.

De noodzaak voor de verhoging van de korting op het ouderdomspensioen en het weduwen- en wezenpensioen blijkt eveneens uit het algemene deel van de bij de ontwerplandsverordening behorende memorie van toelichting

³ Landsverordening van de 22^{ste} juli 2016 tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering en de Algemene Landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2016, no. 39).

(hierna: MvT)⁴ waarin wordt aangegeven dat “deze verhoging volgt op het al geruime tijd bestaande eerdere streven van de regering om de uitbetaling van de krachtens de Landsverordening AOV toe te kennen ouderdomspensioen veilig te stellen.”⁵ Daarbij wordt expliciet verwezen naar de voorstellen van de commissie versterking financiële positie pensioenfondsen⁶ waarbij wordt benadrukt dat ‘de commissie in haar rapport⁷ klare taal spreekt: ingrijpen van de regering is geboden.’⁸ Voorts wordt in het algemene deel van de MvT geaccentueerd dat de ontwikkelingen die de financiële positie van het AOV-fonds aantasten en de maatregelen zoals aanbevolen door genoemde commissie, heden ten dage nog steeds relevant zijn. ‘Zo is het omslagstelsel van de AOV ongewijzigd, terwijl er sprake is van een toenemende vergrijzing.’⁹ Verder wordt melding gemaakt van terug- en tegenvallende economische groei en onverwachte economische tegenslagen, zoals de coronapandemie die van invloed zijn op de financiële positie van het AOV-fonds.

Om de uitkering van het AOV-pensioen veilig te stellen, wordt het doorvoeren van (aanvullende) maatregelen door de Minister van SOAW als onontbeerlijk geacht, niettegenstaande de – overigens door de minister erkende – kwetsbare draagkrachtpositie van pensioengerechtigden die niet over een aanvullend pensioen beschikken. In de MvT staat verder te lezen dat wanneer maatregelen worden genomen om de financiële positie van het AOV-fonds te versterken, de hier te lande wonende burgers wel bijdragen aan de lokale economie, terwijl dat niet het geval is voor de niet-ingezetenen. Tevens wordt aangevoerd dat de verschillende maatregelen die genomen zijn om de uitkeringen ten laste van de sociale fondsen veilig te kunnen stellen, alleen door de ingezetenen worden gedragen.¹⁰ Deze maatregelen zijn niet van toepassing op de niet-ingezetenen en kunnen op deze laatste groep ook niet worden toegepast.

Wellicht ten overvloede, doch ter verduidelijking, wordt in de MvT uitgelegd welke deze sociale fondsen zijn, te weten:

- de fondsen AOV/AWW,
- de Basisverzekering Ziektekosten (BVZ),
- de Ziekteverzekering (ZV),
- de Ongevallenverzekering (OV) en
- de Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten (AVBZ).

Zoals hierboven aangegeven gaat het bij de onderhavige ontwerpLandsverordening om een extra korting van 10% daar in het jaar 2017 bij landsverordening reeds een korting van 10% voor alle niet-ingezetenen is ingevoerd. Deze (eerste) korting is door de rechter in hoger beroep voor een categorie niet-ingezetenen onverbindend verklaard nadat de rechter in eerste aanleg¹¹ geoordeeld heeft dat de toegepaste korting op het ouderdomspensioen ingeval de verzekerde geen ingezetene is, niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). De uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

⁴ Zie MvT, paragraaf 1.1., onder de kop ‘De noodzaak tot wijziging’.

⁵ MvT, p. 2.

⁶ Deze commissie is ingesteld bij Landsbesluit d.d. 29 januari 2004 (nr. 41) op voordracht van de Minister van Financiën en Vidanova.

⁷ Rapport Commissie versterking financiële positie pensioenfondsen.

⁸ MvT, ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ In de MvT worden als concrete voorbeelden genoemd: de verhoging van de premie AOV, de verhoging van de premie loongrens AOV en AWW, de afschaffing van de aftrekmogelijkheid van de ziektekostenpremie ingevolge de Landsverordening Ziekteverzekering voor bijna de gehele bevolking, enzovoorts.

¹¹ ECLI:NL:OGEAC:2019:6.

(hierna: het Hof) d.d. 1 maart 2021¹² is in het onderhavige ontwerp verwerkt door WJZ in samenwerking met de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In de MvT wordt daar zeer uitvoerig op ingegaan.

In de ontwerp-landsverordening zijn de wijzigingen als gevolg van de uitspraak van het Hof d.d. 1 maart 2021 verwerkt in de artikelen I en II. In beide artikelen is opgenomen dat de korting niet van toepassing is op de door het Hof bepaalde categorie niet-ingezetenen. Zonder op deze plek gedetailleerd te willen ingaan op de overwegingen van het Hof, wordt geconstateerd dat er geen korting wordt toegepast op het ouderdomspensioen van degene die geen ingezetene is, die:

- een pensioen ontving van het Land de Nederlandse Antillen dan wel in de Nederlandse Antillen zonder lopende uitkering verzekerd was voor een ouderdomspensioen als bedoeld in deze landsverordening;
- onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 woonachtig was in de Nederlandse Antillen;
- op 29 juli 2016 woonachtig was binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen en
- daar woonachtig is gebleven.

Voorts wordt vastgesteld dat er geen korting wordt toegepast op het weduwen- of wezenpensioen van degene die geen ingezetene is, die:

- een weduwen- of wezenpensioen ontving van het Land de Nederlandse Antillen;
- onmiddellijk voorafgaand aan 10 oktober 2010 woonachtig was in de Nederlandse Antillen;
- op 29 juli 2016 woonachtig was binnen het grondgebied van de voormalige Nederlandse Antillen en;
- daar woonachtig is gebleven.

In paragraaf 2.4. (zie volgend hoofdstuk) zal nader worden ingegaan op de juridische implicaties van de Hofuitspraak waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de afweging van het landsbelang versus het belang van de niet-ingezetene en het toetsingskader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

Omdat zowel de extra korting, zoals in de onderhavige ontwerp-landsverordening voorgesteld, als de korting die in de Landsverordening van 22 juli 2016 is doorgevoerd, niet van toepassing zijn op voornoemde categorie niet-ingezetenen, is aan die specifieke bepalingen terugwerkende kracht verleend tot en met 29 juli 2016, de datum waarop het onderscheid tussen niet-ingezetenen en ingezetenen in beide landsverordeningen is doorgevoerd. Ten aanzien van deze terugwerkende kracht zullen in het volgende hoofdstuk ook enkele opmerkingen worden gemaakt.

Per jaar zal de in het ontwerp voorgestelde maatregel naar schatting het bedrag van NAf. 5,9 miljoen opleveren. Het bedrag uitgekeerd aan niet op Curaçao, Sint Maarten of de BES-eilanden woonachtige AOV-gerechtigden bedraagt, zo staat verder te lezen in de MvT, NAf. 58,8 miljoen (16.646 personen), waarbij 10% korting op het (huidige) AOV-uitkeringsbedrag NAf. 5,9 miljoen minder aan kosten ten laste van het AOV-fonds oplevert. Het bedrag uitgekeerd aan niet op Curaçao, Sint Maarten of de BES-eilanden woonachtige AWW-gerechtigden bedraagt NAf. 2,4 miljoen (478 personen) waarvan 10% korting op het (huidig) uitkeringsbedrag NAf. 0,2 miljoen minder aan kosten ten laste van het AWW-fonds oplevert.

¹² ECLI:NL:OGHACMB:2021:55

1.3. Reikwijdte van het advies

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds geciteerd uit de MvT, volgt de extra korting met 10% op het 'al geruime tijd bestaande eerdere streven van de regering om de uitbetaling van de krachtens de Landsverordening AOV toe te kennen ouderdomspensioen veilig te stellen'. Door de SER wordt dat opgevat als een streven naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Dit advies richt zich derhalve op de vraag of de voorgestelde in de onderhavige ontwerp-landsverordening bepleite maatregel daadwerkelijk significant zal bijdragen aan het realiseren van een duurzame en toekomstbestendige financiering van het AOV- en het AWW-stelsel.

1. Zal de maatregel effectief leiden tot verhoging van de houdbaarheid van het stelsel?
2. Is het AOV- en AWW-stelsel in zijn huidige vorm (qua vormgeving, inrichting, organisatie en uitvoering) überhaupt houdbaar of is een stelselherziening gewenst en noodzakelijk?
3. Zo ja, past de voorgestelde maatregel binnen het voorgenomen herzienings- en verduurzamingsbeleid van de regering met betrekking tot de sociale fondsen?
4. Wat zijn de basisuitgangspunten van dit beleid? Wat zijn de juridische en financiële implicaties van de voorgestelde maatregel anders dan die welke worden aangevoerd in de MvT?
5. Wat zijn de maatschappelijke baten en lasten?

In hoofdstuk 2 zullen deze vragen vanuit wisselende invalshoeken worden benaderd en beoordeeld.

1.4. Bijzonderheden ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER overgaat tot het geven van een inhoudelijk oordeel over de ontwerp-landsverordening, acht hij het op zijn plaats enkele algemene opmerkingen te plaatsen bij het adviesverzoek van de Minister van SOAW dat, zoals reeds hierboven aangegeven, gebaseerd is op het besluit van de RvM van 11 mei 2022, met zaaknummer 2021/037114. Wat de raad opvalt, is dat het adviesverzoek en het daaraan ten grondslag liggende RvM-besluit rechtstreekse uitvloeisels zijn van een reeds eerder, door de RvM, op 30 juli 2021, genomen beslissing (zaaknummers 2021/022804; 2020/047894; 2020/047841) waarbij, op gezamenlijk voorstel van de Minister van SOAW en de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN), ingestemd is met de implementatie van een aantal beheersmaatregelen en verduurzamingsopties van de sociale fondsen. Ten aanzien van het AOV-fonds is toen besloten over te gaan tot invoering van een 10% extra korting op de AOV-gerechtigden die momenteel in het buitenland wonen. Het besluit ging uit van een besparing van NAf. 4,6 miljoen per jaar waarbij in het eerste jaar een besparing van NAf. 6,9 miljoen (4,6 + 2,3 miljoen) zou worden gerealiseerd en vervolgens structureel jaarlijks een besparing van NAf. 13,8 miljoen (9,2+4,6). Het ontbreken van een gemotiveerde onderbouwing van deze ramingen, geplaatst binnen een bredere context (i.c. die van de exploitatiesaldi en vermogensposities van de sociale fondsen), stelt de raad ook vast bij de aangepaste besparingsramingen zoals opgenomen in de financiële paragraaf van de MvT behorende bij het onderhavige ontwerp. De raad vindt dat het op de weg van de Minister had gelegen om een zo getrouw en volledig mogelijk financiële plaatje te presenteren waardoor in één oogopslag te zien is wat de reikwijdte van de geraamde besparingen is. In het volgende hoofdstuk komt de SER hierop terug.

In het verlengde van het bovenstaande valt voorts te constateren dat het gezamenlijke voorstel van de Ministers van SOAW en GMN, dat ten grondslag lag aan de besluitvorming in de RvM van 30 juli 2021 (zaaknummers 2021/022804; 2020/047894; 2020/047841) ontbreekt bij het onderhavige adviesverzoek. Daardoor is het voor de SER niet inzichtelijk welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de belangenafweging waarop de motivering van het RvM-besluit van 30 juli 2021 berust.

2. Standpunt van de SER

2.1. Inkadering voorgestelde beleidsmaatregel ontbreekt

De SER constateert, in algemene zin, dat, alhoewel de noodzaak voor de invoering van de voorgestelde beleidsmaatregel, puur gezien vanuit de wetgevingstechniek¹³, in voldoende mate is aangetoond in de tekst van de ontwerp-landsverordening, de maatregel op zichzelf niet gepresenteerd wordt als integraal onderdeel van een breder beleidskader. Vanwege het ontbreken van dit bredere beleidskader lijkt het er sterk op alsof de 10% extra korting op pensioenuitkeringen aan niet-ingezetenen als (geïsoleerd) beleidsinstrument dient ter realisering van een korte termijn doel. De SER stelt vast dat noch in de considerans van het voorgelegde ontwerp, noch in het algemene deel van de bijbehorende MvT verwezen wordt naar een vastgesteld en kenbaar gemaakt integraal beleidskader ter verduurzaming van het socialezekerheidsstelsel en of een algemeen ouderdomspensioenbeleid, waar de voorgestelde maatregel mogelijkerwijs onderdeel van zou kunnen zijn dan wel in zou kunnen passen.

In de MvT wordt, zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk naar voren is gebracht, enkel verwezen naar het RvM-besluit van 30 juli 2021 waarbij is ingestemd met een pakket beheersmaatregelen en verduurzamingsopties van de sociale fondsen, waaronder het AOV-fonds. Bezwaarlijk kan worden betoogd dat dit pakket als vastgesteld en kenbaar gemaakt integraal beleidskader kan worden aangemerkt aangezien het, ten aanzien van het AOV-fonds, slechts één beheersmaatregel behelst, namelijk de extra 10% inkorting op het ouderdomspensioen van niet-ingezetenen.

De SER vindt het derhalve, vanuit het oogpunt van verduurzaming - en als onderdeel hiervan, van de waarborging van de financierbaarheid van het AOV- en het AWW-stelsel op de lange termijn - een gemiste kans dat er niet op strategische en effectieve wijze gebruik is gemaakt van de gelegenheid dan wel van het momentum om tegelijkertijd ook een integraal socialezekerheidsbeleid, en in het kader hiervan een integraal algemeen ouderdomspensioenbeleid, vast te stellen. Door een aantal individuele, op zichzelf staande, beheersmaatregelen te accorderen, zonder in voldoende mate te onderbouwen hoe en op welke wijze deze maatregelen zich onderling tot elkaar verhouden en zonder bovendien inzichtelijk te maken tegen welke beleidsachtergrond zij moeten worden beoordeeld dan wel binnen welke beleidscontext zij moeten worden geplaatst, wordt, naar het oordeel van de raad, de urgentie van een integrale en duurzame beleidsmatige, met voldoende waarborgen omklede, aanpak in zekere zin onderschat.

De SER vindt dat het vorenstaande in schril contrast staat met de door de Minister van SOAW aangevoerde argumentatie in het algemene deel van de MvT, dat de voorgestelde maatregel volgt op het al geruime tijd bestaande regeringsstreven de AOV-pensioenen veilig te stellen. De raad is van mening, zoals nader zal worden beargumenteerd in de hiernavolgende paragrafen, dat voor het daadwerkelijk veilig kunnen stellen van de AOV- en ook de AWW-pensioenen op de lange termijn aan enkele fundamentele beleidsmatige, institutionele, organisatorische en financiële randvoorwaarden dient te worden voldaan waarbij het vooruitzicht op een algehele stelselherziening niet ondenkbeeldig is.

In het licht van het vorenstaande is de conclusie dan ook gerechtvaardigd dat de inhoud van het gezamenlijke memorandum van de Ministers van SOAW en GMN, dat - zoals reeds hierboven uiteengezet - als basis diende voor het RvM-besluit van 30 juli 2021, niet toereikend is. De SER benadrukt nogmaals het belang van een integraal beleid en geeft de Minister van SOAW in overweging om in de considerans van het wetsontwerp een

¹³ Circulaire 'Aanwijzingen voor de regelgeving'; 31 juli 2013 (zaaknummer 2011/39851).

passage hierover op te nemen. Daarin moet in ieder geval een beleidsmatige verantwoording worden gegeven van de keuze om een extra 10% korting toe te passen op de AOV en AWW-uitkeringen aan niet-ingezetenen. Daaruit dient te blijken dat deze keuze gebaseerd is op een integrale afweging op basis van een zorgvuldige inschatting en beoordeling van aspecten als rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. De bijbehorende MvT behoeft, in het verlengde daarvan, eveneens aanscherping en aanvulling, naar het oordeel van de raad.

Vorenstaande klemmt te meer indien het onderhavige ontwerp vergeleken wordt met de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) (zaaknummer 2014/060288), die ten grondslag heeft gelegen aan de vaststelling van het eerste inkortingspercentage van 10% in 2017. De SER stelt vast dat er bij deze laatste wel sprake is geweest van een beleidsmatige inbedding die, in brede zin, als toereikend geldt. Wanneer de MvT behorende bij het wetsvoorstel uit 2015 erop wordt nageslagen, wordt geconstateerd dat de indertijd gemaakte keuze om een 10% korting toe te passen op onder meer de volgende inhoudelijke en beleidsgronden berustte:

- dat niet-ingezetenen met bijna 30% minder bijdragen aan de lokale economie vergeleken met ingezetenen, aangezien zij (de niet-ingezetenen) niet bijdragen aan de AVBZ, Omzetbelasting (OB) of Bruto Toegevoegde Waarde (BTW) van het land;
- dat als gevolg daarvan de grondslag voor waardering van het recht op AOV-/AWW-uitkering van niet-ingezetenen op 75% van de uitkering van ingezetene is vastgesteld;
- dat het uitgangspunt voor deze waardering gebaseerd is op de notie dat de financiële lasten van het betaalbaar houden van het AOV-stelsel door eenieder, die binnen het stelsel rechten kan doen gelden, dienen te worden gedragen.

Uit het vorenstaande volgt dat bij de afweging om over te gaan tot invoering van een inkortingspercentage van 10% op AOV- en AWW-uitkeringen aan niet-ingezetenen, economische, financiële en juridische beleidsoverwegingen in acht zijn genomen als integraal onderdeel van een beleidsherziening passende binnen een breder kader¹⁴. In de MvT zijn deze beleidsoverwegingen, naar het oordeel van de raad, genoegzaam

¹⁴ Expliciet wordt hierbij verwezen naar de op 1 maart 2013 inwerking getreden Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 2013, no. 24) waarbij de volgende maatregelen werden ingevoerd:

- Verhoging van de leeftijd waarop de verzekerde voor de eerste keer het recht op het wettelijk algemeen ouderdomspensioen kan doen gelden van 60 jaar naar 65 jaar (inclusief overgangsregeling voor personen die op 1 maart 2013 58 of 59 jaar oud waren);
- Wijziging van de indexatiebepaling in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering;
- Verhoging van de AOV-premie van 13% naar 15%;
- Verhoging van de premiehoogte van NAf. 93.000 naar NAf. 100.000 en de heffing van een premie van 1% over het inkomen boven NAf. 100.000; en
- Wijziging van het inkomensbegrip bij de beoordeling van het recht op partnertoelage van 'zuiver inkomen' naar 'belastbaar inkomen'.

onderbouwd en geobjectiveerd. De SER mist een dergelijke beleidsmatige en geobjectiveerde onderbouwing in de MvT bij het onderhavige ontwerp en wil, tegen deze achtergrond, weten op grond van welke maatstaf het additionele inkortingspercentage van 10% is vastgesteld. Graag wenst de SER hierover een nadere toelichting. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid wil de raad verder weten of een totale korting van 20% het uiteindelijke oogmerk is en, zo ja, of dit nader kan worden onderbouwd in de memorie van toelichting. Welke waarborgen zijn er dat er in de nabije toekomst niet verder zal worden ingekort op de AOV- en AWW-uitkeringen aan niet-ingezetenen? De SER dringt bij de Minister van SOAW erop aan in het algemene deel van de MvT nader in te gaan op deze vraag.

Zoals hierboven kort aangegeven, heeft de SER verder vast kunnen stellen dat er geen toelichting wordt gegeven hoe de voorgenomen maatregel van de additionele korting van 10% zich verhoudt tot lopende trajecten betreffende de beheersmaatregelen inzake de sociale zekerheid zoals opgenomen in het Landspakket Curaçao. Zoals bekend, staan er in het Landspakket maatregelen en structurele hervormingen opgenomen die diverse terreinen van overheidszorg bestrijken, waaronder financieel beheer, economie en gezondheidszorg. De concrete afspraken over deze maatregelen zijn opgenomen in de uitvoeringsagenda. Deze wordt per kwartaal bijgesteld. De maatregel die betrekking heeft op 'duurzame betaalbaarheid sociale stelsel (E.4)' is gericht op het garanderen van de betaalbaarheid van het sociale stelsel op korte en lange termijn door het activerend maken van het stelsel met de juiste prikkels en voorzieningen voor arbeidsparticipatie in de formele economie¹⁵. Daarnaast is deze hervorming gericht op het bewerkstelligen van goede en betaalbare zorg voor de inwoners van Curaçao en een goed sociaal vangnet. Volgens de samenvatting van het goedgekeurde plan van aanpak van voornoemde economisch hervorming¹⁶ blijkt dat er drie (3) werkgroepen zijn die belast zijn met de uitvoering van het traject. Deze zijn:

- de werkgroep Hervorming sociale verzekeringen (E.4.1);
- de werkgroep Hervorming sociale voorzieningen (E.4.2), en;
- de werkgroep SVB maatregelen (E.4.3).

De basisuitgangspunten aangaande duurzame betaalbaarheid die ten grondslag liggen aan vorengenoemd plan van aanpak en de specifiek te realiseren doelstellingen zijn vooralsnog onbekend bij de SER. Hierdoor is de SER redelijkerwijs niet in staat om de voorgenomen maatregel te toetsen aan de basisuitgangspunten van het geaccordeerde plan van aanpak. Rekening houdend met het vorenstaande kan de raad dan ook, in aanvulling op hetgeen hierboven reeds is uiteengezet, niets anders concluderen dat de regering vooralsnog geen herzienings- en verduurzamingsbeleid heeft geformuleerd aangaande de sociale fondsen. Navraag bij de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) over de samenhang tussen de voorgenomen maatregel en de lopende trajecten heeft uitgewezen dat de SVB projecttrekker is van de werkgroep SVB maatregelen, waarin vertegenwoordigers van het ministerie van SOAW, het ministerie van Financiën en het ministerie van GMN zitting hebben. De officiële naam van deze werkgroep is 'Werkgroep Beheersmaatregelen Schommelfonds'. Zoals reeds betoogd, is het duidelijk geworden dat de geïdentificeerde beheersmaatregelen betreffende het schommelfonds, kortetermijnmaatregelen zijn. De SER constateert dat juist deze beheersmaatregelen opgenomen zijn in het RvM-besluit van 30 juli 2021. Volgens de Uitvoeringsagenda over het derde kwartaal van 2022 is het beoogde

¹⁵ <https://www.coho-acs.com/documenten/publicaties/2021/11/03/curacao---samenvatting-pva-e4.1-inrichting-traject-duurzame-betalbaarheid-sociale-stelsel>.

¹⁶ <https://www.coho-acs.com/documenten/publicaties/2021/11/03/curacao---samenvatting-pva-e4.1-inrichting-traject-duurzame-betalbaarheid-sociale-stelsel>.

resultaat van de 'beheersmaatregelen schommelfonds' de realisatie van evenwicht op het schommelfonds in 2022 en 2023 zonder de landsbijdrage te verhogen¹⁷.

De SER is van mening dat uitsluitend financiële overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de selectie van het pakket beheersmaatregelen opgenomen in het RvM-besluit van 30 juli 2021, gezien het beoogd resultaat van evenwicht op het schommelfonds. Voor alle duidelijkheid wil de raad hierbij aantekenen dat besluitvorming over beheersmaatregelen gebaseerd op enkel financiële overwegingen niet zal bijdragen aan het garanderen van de houdbaarheid van de sociale fondsen in het algemeen en van het AOV-fonds in het bijzonder. Het is van belang dat de Minister van SOAW zich in deze laat leiden door een integrale aanpak, waarbij genoegzaam rekening wordt gehouden met zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van het AOV-fonds; derhalve de ontwikkelingen in de 'dependency-ratio'. In paragraaf 2.7. wordt hierbij stilgestaan.

In de afgelopen jaren zijn er diverse maatregelen ingevoerd gericht op beheersing van de kosten van de sociale fondsen.¹⁸ Deze maatregelen hebben tot dusverre niet het gewenste effect gehad. De SER wil derhalve nogmaals de aandacht erop vestigen dat beheersmaatregelen gericht op kostenbeheersing alleen van tijdelijke aard zijn. Op korte termijn hebben zij weliswaar een positief effect op de financiële positie van het ouderdomspensioenfondsen, omdat de uitgaven gerelateerd aan de AOV-uitkeringen afnemen. Echter, door de aanhoudende vergrijzing en ontgroening van de samenleving wordt dat effect op termijn weer teniet gedaan. Het is derhalve imperatief dat er ook voldoende oog is voor de inkomstenkant van het fonds waarbij vooralsnog de grootst mogelijke terughoudendheid dient te worden betracht met het overwegen van een verhoging van de AOV-premie. De SER acht dat niet verantwoord gezien de al hoge gemiddelde belasting- en premiedruk in Curaçao (47.3%¹⁹ van het Bruto Binnenlands Product (BBP) gedurende de periode 2016-2020).

De SER acht het daarentegen wel van belang indien de aandacht gericht is op premieopbrengsten verhogende maatregelen die voortvloeien uit strategisch en innovatief beleid gericht op:

- bewerkstelling van economische groei, hetgeen zal leiden tot verbreding van de fiscale basis en dus ook van hogere premieopbrengsten;
- versterking van de financiële aansturing van de sociale zekerheid teneinde een betere heffing en inning van de verschuldigde premies te realiseren; en
- hervorming van het financieringssysteem van het ouderdomspensioen teneinde een AOV-systeem te bewerkstelligen dat minder gevoelig is voor demografische ontwikkelingen.

De SER heeft herhaalde malen aandacht gevraagd voor specifieke beleidsmaatregelen gericht op een hervorming van het ouderdomspensioenstelsel en het bewerkstelligen van economische groei ter verbreding van de fiscale basis. Kortheidshalve zij hierbij verwezen naar het SER-advies van 10 december 2012, het SER-advies van 27 maart 2018 en de SER-verkenning van 10 maart 2020²⁰. De daarin gedane aanbevelingen zijn

¹⁷ Uitvoeringsagenda derde kwartaal 2022, p.16

¹⁸ Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de 10% korting op ouderdomspensioen, weduwen en wezenpensioen voor niet-ingezetenen (P.B. 2016, no. 39), de afschaffing van kerstuitkering voor niet-ingezetenen (P.B. 2016, no. 39) en de verhoging van de ouderdomspensioenleeftijd van 60 jaar naar 65 jaar (inclusief een overgangsregeling voor personen die op 1 maart 2013 58 of 59 jaar oud waren (P.B. 2013, no. 24).

¹⁹ Centrale Bank Curaçao & Sint Maarten, *Economic Bulletin: Economic Recovery in uncertain times*, June 2022, p. 68.

²⁰ SER-Verkenning: De toekomst van de AOV op Curaçao; een vergelijking tussen verschillende migratiescenario's (ref.nr: 036/2020-SER).

nog onverminderd van kracht. In de volgende paragraaf zal de raad derhalve uitsluitend aandacht besteden aan de maatregel gericht op versterking van de financiële aansturing van het sociale zekerheidstelsel.

2.2. Versterking financiële aansturing sociale fondsen urgent

De SER heeft vast kunnen stellen dat de regering in het verleden diverse maatregelen heeft genomen om een verbeterde financiële aansturing van de sociale zekerheid te bewerkstelligen. Allereerst wil de SER stilstaan bij de wettelijke invorderingsbevoegdheid die aan de SVB is toegekend krachtens artikel 29, vierde lid, van de Landsverordening Algemene ouderdomsvoorziening en artikel 32, vierde lid, van de Landsverordening Algemene weduwen-en wezenverzekering. Volgens deze wettelijke bepalingen is de SVB in plaats van de Ontvanger belast met de invordering van premies, administratieve boete en al het andere dat volgens de bovengenoemde landsverordeningen te vorderen valt. Verder is de SVB aangemerkt als de instantie waar zowel de indiening van de aangifte als de afdracht op aangifte van de premies dient te geschieden²¹ voor zover geen andere instantie van het Land als aangewezen instantie²² is aangemerkt.

De SER constateert dat in de praktijk de afdracht op aangifte van de premies en de invordering van de premies bij de Ontvanger plaatsvinden. Nader onderzoek heeft aan het licht gebracht dat sinds de invoering van de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten (P.B. 2013, no. 3) de inningsbevoegdheid en invorderingsbevoegdheid aan de Ontvanger zijn toegekend. Bij de afweging om de Ontvanger met deze bevoegdheden te belasten, hebben hoofdzakelijk doelmatigheidsoverwegingen ten gunste van de premiebetaler een rol gespeeld. Het gevolg hiervan is dat er een scheiding is ontstaan tussen de uitvoeringstaken ten behoeve van het AOV-fonds. Enerzijds is de SVB belast met de uitvoering van taken voor zover gericht op de toekenning en uitbetaling van de AOV- en de AWW-uitkeringen; anderzijds, is de Ontvanger belast met de invordering en inning van de AOV-en AWW-premies. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er geen organisatie is die totaal zicht heeft op zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van de AOV- en AWW-fondsen, hetgeen een risico vormt voor een effectieve financiële aansturing. Niet aannemelijk is dat er op de korte termijn hierin enige verandering zal komen aangezien centralisatie van de financiële aansturing additionele institutionele capaciteit zal vergen. Daar komt nog bij dat, gelet op de maatstaf van premieheffing voor de AOV-en AWW-premies, het als wenselijk wordt geacht de inning en invordering voorlopig via de Ontvanger te laten plaatsvinden. De SER heeft, zoals hieronder zal blijken, een andere opvatting hierover.

Een andere maatregel die genomen is om de financiële aansturing te verbeteren, is de wijziging van artikel 4, eerste lid, van de Landsverordening Comptabiliteit 2010²³. De wijziging behelst dat alle baten en lasten van de entiteiten behorend tot de collectieve sector, waaronder de SVB, geraamd worden onder het ministerie of staatsorgaan waaronder de entiteit ressorteert. De SER constateert dat door de invoering van deze maatregel, het gesloten financiële stelsel dat voorheen bestond waarbij het beheer van uitbetalingen en inning van premies bij de SVB waren geconcentreerd, is komen te vervallen. In hoeverre de overstap van een gesloten naar een open financieel stelsel in de praktijk geleid heeft tot een daadwerkelijke versterking van de financiële aansturing van de sociale fondsen, daarover heeft de SER gerede twijfels getuige de structurele tekorten van de diverse sociale fondsen. Gelet daarop verdient het aanbeveling een doelmatigheidstoets te (laten) verrichten naar:

²¹ Artikel 29A, lid 2 Lv. AOV jo art. 4 Lv AOV en artikel 32A, lid 2 Lv. AWW jo artikel 5 Lv. AWW

²² Artikel art. 4 Lv AOV en artikel 5 Lv. AWW

²³ A.B. 2010, no. 87, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50.

- de toekenning van de inningsbevoegdheid en invorderingsbevoegdheid van de sociale premies aan de Ontvanger.
- de wijziging van artikel 4 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010²⁴ waar de uitzondering voor de sociale zekerheid is afgeschaft²⁵.

Het centraliseren van de algehele financiële aansturing van het AOV-fonds op de lange termijn lijkt de raad, op het eerste gezicht een geëigende maatregel om de tekorten weg te werken en om het fonds te verduurzamen. In de praktijk zal centralisatie van de algehele financiële aansturing ertoe leiden dat de doelmatigheid wordt vergroot, de data-betrouwbaarheid wordt verhoogd en dat op basis daarvan meer evenwichtige beheersmaatregelen kunnen worden getroffen die een positief effect zullen hebben op de financiële houdbaarheid van het fonds. Centralisatie zal er tevens voor zorgen dat er beter zicht is op, enerzijds, de wettelijk verschuldigde premies, en, anderzijds, de werkelijk geïnde premies. De SER acht het van groot belang dat de aansturing gericht is op het dichten van dit gat²⁶. Dat vergt het tijdig identificeren en in kaart brengen van de factoren die hebben geleid tot het premiegat zodat de compliance daarop kan worden afgestemd. De Minister van SOAW wordt, in het verlengde hiervan, in overweging gegeven om in nauw overleg en in nauwe samenwerking met de Minister van Financiën de nodige maatregelen te treffen teneinde een administratie te voeren van potentiële premiebetalers en daadwerkelijke premiebetalers aan de hand van beschikbare informatie van de Inspectie der Belastingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Verder dringt de SER bij de Minister van SOAW erop aan om een actievere rol te spelen bij de monitoring van de geïnde premieopbrengsten.

2.3. Meer integraliteit en samenhang nodig in sociaal zekerheidsbeleid

In paragraaf 2.1. hierboven heeft de SER reeds gewezen op het nut, de noodzaak en wenselijkheid van een beleidsmatige inkadering van de in de voorliggende ontwerp-landsverordening voorgestelde maatregel van een 10% korting op de AOV- en AWW-uitkeringen aan niet-ingezetenen. Echter valt te constateren dat er ook bij andere maatregelen, die expliciet gericht zijn op versterking van specifieke onderdelen van het socialezekerheidsstelsel, deze beleidsmatige inkadering (of zo men wil: beleidsmatige inbedding) ontbreekt.

De SER acht een integraal, coherent en toegankelijk sociaal zekerheidsbeleid van eminent belang voor het bewerkstelligen van houdbare sociale fondsen. Dat het gevoerde beleid tot nu toe, ondanks de vele beleidsmaatregelen die over de jaren heen zijn getroffen, klaarblijkelijk geen, althans onvoldoende, garanties heeft geboden voor duurzaamheid en houdbaarheid is op zich al een teken dat er kennelijk iets mankeert aan de fundamenteën van dit beleid. De SER stelt dit expliciet aan de orde om hierover een brede politieke en maatschappelijke discussie aan te jagen. Deze brede 'volksdialoog' acht de raad nodig om de politiek en beleidsmakers aan te sporen het gevoerde beleid aan een grondige evaluatie te onderwerpen waarbij het getoetst wordt op onder meer effectiviteit, doelmatigheid, coherentie en integraliteit. De SER deelt de opvatting dat in deze specifieke context deugdelijk integraal beleid garant dient te staan voor het behoud van een vastgesteld sociaal voorzieningenniveau (lees: vangnet) dat duurzaam gefinancierd kan worden door sociale verzekeringen, rekening houdend met economische, demografische en arbeidsmarkt gerelateerde ontwikkelingen. Het socialezekerheidsbeleid dient dan ook afgestemd te zijn op het economisch beleid,

²⁴ A.B. 2010, no. 87, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50.

²⁵ Geen uitzondering meer voor SVB ten behoeve van gesloten financieel stelsel: beheer van betalingen en inning van premies.

²⁶ Naar analogie van het begrip 'tax gap'.

migratiebeleid en arbeidsmarktbeleid van de regering. De constatering is dat zulks in de praktijk niet, althans niet in afdoende mate, het geval is. Zoals in een voorgaande paragraaf aangegeven, heeft de raad hierover in een Verkenning reeds uitspraken gedaan.

In het regeerprogramma voor de periode 2022-2025²⁷, wordt onder het beleidsdomein 'Mens', ressorterend onder het ministerie van SOAW, de focus gelegd op het realiseren van een adequaat voorzieningenniveau voor zorg- en hulpbehoevenden.²⁸ De prioriteiten die hierbij worden gesteld, zijn onder andere de hervorming van de sociale fondsen en voorzieningen. Voor de implementatie daarvan wordt verwezen naar het themagebied E, maatregel E4 zoals opgenomen in het Landspakket. De SER stelt vast dat de regering hierbij verwijst naar de trajecten waarmee de werkgroep Hervorming sociale verzekeringen (E.4.1) en de werkgroep Hervorming sociale voorzieningen (E.4.2) belast zijn. Op basis van de informatie opgenomen in de Uitvoeringsagenda over het derde kwartaal van 2022 kan de SER afleiden dat het onderzoek naar een adequaat voorzieningenniveau voor zorg- en hulpbehoevenden nog verricht moet worden²⁹. Naar bekomen inlichtingen ligt het in de bedoeling het onderzoek in het voorjaar van 2023 af te ronden. De SER wil hierbij, wellicht ten overvloede, benadrukken dat bij afronding van genoemd onderzoek de resultaten en bevindingen geïntegreerd dienen te worden in een politiek en maatschappelijk breed gedragen beleidsvisie voor een robuust en toekomstbestendig sociaalzekerheidsstelsel, waarbij de beleidsimplementatie bij voorkeur vanuit één centraal punt (uitvoeringsorgaan) dient te geschieden. De SER is van mening dat het belasten van één uitvoeringsorgaan met de beleidsuitvoering ten goede zal komen aan een effectieve implementatie. Zoals eerder aangegeven hebben andere beleidsdomeinen invloed op de implementatie van het sociaalzekerheidsbeleid, hetgeen een actieve monitoring en coördinatie vergt.

Volgens de diverse landsverordeningen betreffende de sociale zekerheid worden de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur en de Minister van SOAW, afwisselend, als aangewezen minister aangemerkt, hetgeen met zich brengt dat verschillende componenten van de beleidscyclus onder verschillende organisaties ressorteren. Voor wat betreft het algemene ouderdomspensioen en het weduwen-en wezenpensioen ressorteren de componenten 'beleidsontwikkeling' en 'beleidsevaluatie' bij het ministerie van SOAW. De component beleidsuitvoering ressorteert bij de SVB, de Ontvanger, de Inspectie der Belastingen en het ministerie van Financiën afhankelijk of het gaat om betaalbaarstelling van de pensioenen, premieheffing, afdracht en inning van premies en allocatie van publieke middelen. Gelet op de huidige versnippering van de beleidsuitvoerende taken en uit doelmatigheidsoverwegingen wordt aanbevolen de beleidsuitvoering van het gehele sociaal zekerheidsstelsel te centraliseren bij één uitvoeringsorgaan. Mocht een centraal uitvoeringsorgaan in de praktijk niet wenselijk, haalbaar en of uitvoerbaar blijken, wordt aanbevolen een vast interdisciplinair coördinatieteam op te zetten bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken uitvoeringsinstanties onder centrale aansturing van één entiteit. De SER geeft de Minister van SOAW in overweging dit alternatief in ogenschouw te nemen en nader te laten onderzoeken.

²⁷ Regeerprogramma 2022-2025. Op weg naar herstel en een betere kwaliteit van leven voor het volk.

²⁸ Regeerprogramma 2022-2025. Op weg naar herstel en een betere kwaliteit van leven voor het volk, pagina 105.

²⁹ Uitvoeringsagenda derde kwartaal 2022, pagina 16.

2.4. Juridische implicaties van recente jurisprudentie

De SER constateert dat de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie d.d. 1 maart 2021 enkele rechtsoverwegingen bevat die van belang zijn om de voorgenomen maatregel in de juiste juridische context te plaatsen.

In de considerans van de ontwerplandsverordening wordt benadrukt dat het noodzakelijk is om verdere maatregelen te introduceren teneinde het ouderdomsfonds structureel te saneren en de uitkering aan de gepensioneerden te garanderen. Om het ouderdomsfonds structureel te saneren en de uitkering te garanderen moet de landsverordening AOV en de Landsverordening AWW gewijzigd worden. In dit geval rijst de juridische vraag of de regering het landsbelang, zijnde de sanering van het ouderdomsfonds, zwaarder mag laten wegen dan het individueel belang van de niet-ingezetene (het eigendomsrecht). Ter beantwoording van deze vraag dient getoetst te worden of de voorgenomen maatregel een gerechtvaardigde inmenging op het eigendomsrecht van de niet-ingezetene kan worden aangemerkt volgens het toetsingskader van het EVRM.

Volgens dat toetsingskader is er sprake van een rechtvaardige inmenging op het eigendomsrecht indien:

- de inmenging op het eigendomsrecht voorzien is in een wettelijk voorschrift
- de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient
- een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediend algemeen belang ('fair balance')
- toereikende procedurele waarborgen bestaan voor de betrokkenen

De SER constateert dat enkele onderdelen van het toetsingskader van het EVRM afdoende gemotiveerd zijn in de MvT bij het onderhavig ontwerp. Het gaat om de volgende onderdelen van het EVRM-toetsingskader:

- de inmenging op het eigendomsrecht is voorzien in een wettelijk voorschrift
- de inmenging dient een gerechtvaardigd algemeen belang

De SER is van oordeel dat de twee resterende onderdelen van het toetsingskader van het EVRM namelijk 'fair balance' en het bestaan van procedurele waarborgen voor de betrokkene additionele motivering vereisen in de MvT. Het beginsel van 'fair balance' of te wel de proportionaliteit van de voorgenomen extra 10% inkorting op het ouderdomspensioen en het weduwen en wezenpensioen wordt niet expliciet toegelicht. De SER constateert dat in de aan hem ter advisering voorgelegde stukken geen melding wordt gemaakt van de afweging van andere beheersmaatregelen ten behoeve van sanering van het ouderdomsfonds. Verder wordt niet toegelicht waarom de voorgenomen maatregel als maatregel met het geringste pijn dient te worden aangemerkt voor zover het niet gaat om de uitgezonderde categorie niet-ingezetenen. Een ander belangrijk aspect van de toetsing aan de 'fair balance' is de voorzienbaarheid van de overheidsmaatregel. De SER is van oordeel dat de niet-ingezetenen, die niet uitgezonderd worden in de ontwerplandsverordening, niet hebben kunnen voorzien dat de overheid een additionele 10% inkorting zou invoeren ten behoeve van de sanering van het ouderdomsfonds. In het verlengde hiervan wil de SER een opmerking plaatsen bij de invoering van de eerste 10% inkorting op het ouderdomspensioen en het weduwen- en wezenpensioen in het jaar 2017. De regering beoogde in het verleden een inkorting van 25%. Echter dit percentage is gedurende de parlementaire behandeling verlaagd tot 10%. Hierdoor heeft de SER zijn bedenkingen of de voorgenomen maatregel de toetsing op voorzienbaarheid zal doorstaan.

Een ander component van de toetsing aan de proportionaliteit van de maatregel is 'excessive burden'. Onder 'excessive burden' wordt verstaan een onevenredig zware last; in dit geval voor de niet-ingezetene door de

inwerkingtreding van de gewijzigde wet die de legitieme doelstelling heeft het beperken van de overheidsuitgaven in het belang van het veiligstellen van het stelsel van sociale zekerheid. Het Hof heeft, met betrekking tot de invoering van de eerste 10% inkorting, aangegeven dat de regeling van de artikelen 7, eerste lid, en 22a, eerste lid, van de Landsverordening AOV (zoals gewijzigd met ingang van 30 juli 2016) op zichzelf niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.³⁰ Deze bepalingen mogen in beginsel ten aanzien van niet-ingezetenen van het Land Curaçao worden toegepast, mits er in een concreet geval geen sprake is van "excessive burden". Tegen deze achtergrond rijst de vraag of de invoering van de additionele 10% inkorting op niet-ingezetenen de toetsing aan 'excessive burden' zal doorstaan. De niet-ingezetene moet dan aannemelijk maken, oftewel deze persoon moet bewijzen, dat de additionele 10% inkorting zodanig is dat er sprake is van een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, namelijk dat door de wetswijziging, inhoudende inmenging in het eigendomsrecht van een niet-ingezetene, deze geen ongestoord genot meer heeft van zijn eigendom.

Volgens vaste rechtspraak is vast komen te staan dat de overheid ruime beoordelingsvrijheid heeft en dat als de wetsaanpassing een onderdeel uitmaakt van bredere hervormingen deze veelal niet tot "excessive burden" zal leiden. Gelet hierop wil de SER nogmaals het belang van een integraal socialezekerheidsstelselbeleid benadrukken.

Voor de inkleuring van de beoordelingsvrijheid van de overheid is het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 7 december 2013 inzake Pichkur/Oekraïne van belang. In voornoemd arrest wordt aangegeven dat elk stelsel van sociale bescherming, met inbegrip van pensioenregelingen, in de eerste plaats is opgezet om de inwoners van het betrokken land een bepaalde minimumlevensstandaard te verzekeren om in hun behoeften te voorzien. Bovendien is het moeilijk om een echte vergelijking te maken tussen gepensioneerden in het land zelf en gepensioneerden die elders wonen, gezien de reeks economische en sociale variabelen die van land tot land gelden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het niet zo gemakkelijk zal zijn om "excessive burden" te bewijzen. Desondanks wil de SER de regering in overweging geven additionele toelichting te verstrekken in de MvT aangaande de volgende aspecten:

- de financiële positie van de overheid
- de financiële positie van het AOV-fonds
- verwachte verbetering van de financiële positie van het AOV-fonds
- verwachte verhoging van het aantal premiebetalers

In de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie d.d. 1 maart 2021 wordt bekendgemaakt dat het onderscheid tussen een ingezetene en een niet-ingezetene niet in strijd is met artikel 14 van het EVRM. Immers de rechtens aanvaardbare basisgedachte van een volksverzekering is dat de overheid van een land alleen sociale bescherming door middel van een verplichte verzekering biedt aan personen die door ingezetenschap een voldoende band hebben met dat land. Derhalve is het zoeken naar een oplossing, voor het betaalbaar houden van het AOV-pensioen door de wetgever, door aansluiting te zoeken bij een onderscheid op basis van woonplaats gerechtvaardigd.

Een andere belangrijke juridische implicatie van de onderhavige ontwerp-landsverordening is de terugwerkende kracht. In artikel III wordt terugwerkende kracht gegeven aan artikel I, onderdeel A, onder 2 en 4 en artikel II,

³⁰ Artikel 1. Bescherming van eigendom: Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

onderdeel B, onder 2, 4 en 6 tot en met 29 juli 2016. Aanwijzing 126 zoals opgenomen in de 'Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving' van Curaçao d.d. 31 juli 2013 geeft aan dat aan een regeling slechts terugwerkende kracht wordt verleend indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Onder punt 3 wordt vermeld dat aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt toegekend.

Gezien het feit dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie onder overweging 13, het beroep van betrokkene gegrond heeft verklaard en aan de SVB heeft opgedragen om aan betrokkene de kerstuitkering over de jaren 2016 tot en met 2020 na te betalen, wordt de terugwerkende kracht welke in het voordeel van de gerechtigde is als valide beschouwd. Echter, de SER is van oordeel dat voor de overige groep niet-ingezetenen die niet uitgezonderd worden wel sprake kan zijn van een belastende maatregel, aangezien de toegekende terugwerkende kracht naar verwachting een grote impact zal hebben op het te ontvangen bedrag aan AOV- en AWW-uitkeringen. Tevens is uit het oogpunt van rechtszekerheid niet aan te bevelen zoveel jaren terugwerkende kracht te verlenen.

Voorts vraagt de SER zich af of de SVB deze toegekende terugwerkende kracht van de inkorting administratief kan verwerken. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere bijstelling van alle jaarrekeningen over de afgelopen 6 jaar en het afgeven van nieuwe accountantsverklaringen.

Daarnaast constateert de SER, op grond van de geprognosticeerde besparingen ten tijde van de besluitvorming in de raad van ministers (30 juli 2021), dat er kennelijk geen rekening is gehouden met de eerder aangehaalde uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van 1 maart 2021. Immers dat verklaart de discrepantie in het berekende bedrag van besparingen.

2.5. Financiële implicaties

2.5.1. Besparingsbedrag

Reeds is in de Inleiding verwezen naar het besluit van de RvM van 30 juli 2021 (zaaknummers 2021/022804; 2020/047894; 2020/047841) waarbij, bij instemming met de implementatie van een aantal beheersmaatregelen en verduurzamingsopties van de sociale fondsen, waaronder invoering van een 10% extra korting op de AOV-gerechtigden die momenteel in het buitenland wonen, uit is gegaan van een besparing van NAf. 4,6 miljoen per jaar. Verder wordt, zonder enige onderbouwing, een beoogde besparing vermeld van NAf. 6,9 miljoen (4,6 + 2,3 miljoen) in het eerste jaar en vervolgens structureel jaarlijks een besparing van NAf. 13,8 miljoen (9,2+4,6 miljoen), terwijl in het besluit van de RvM van 11 mei 2022 (zaaknummer 2021/037114) een beoogde besparing van NAf 6.1 miljoen (NAf 5.9 mln AOV en NAf 0.2 mln AWW) vermeld wordt³¹. Deze laatste is gebaseerd op cijfers van 2021. In de maandrapportage betreffende thema E.4.3 van het Landspakket wordt ten aanzien van de beheersmaatregelen aangaande de 10% korting op buitenlandse AOV-uitkeringen het bedrag van NAf 4.6 miljoen genoemd. De SER constateert, op basis van deze documenten, dat de beoogde besparing voor een volledig kalenderjaar tussen NAf 5 miljoen en NAf 14 miljoen bedraagt.

Opgemerkt dient te worden dat de beoogde besparing op middellange termijn onrealistisch is, gezien de bepaling opgenomen in de Landsverordening tot wijziging van de Landverordening AOV (artikel 7, derde lid) en de

³¹ Paragraaf Financiële gevolgen

Landsverordening AWW (artikel 11, achtste lid; P.B. 2013, no. 24). Conform deze bepalingen geschiedt de aanpassing (lees indexering) van de pensioenbedragen per de eerste dag van het kalenderjaar op basis van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus van het voorafgaande jaar ten opzichte van het percentage van de reële economische groei voor de maand augustus van het daaraan voorafgaande jaar.

In een eerder advies (024-2018-SER) heeft SER, bij constatering dat voornoemde reële groeicijfer niet voorhanden is, een voorstel tot wetswijziging ten behoeve van aanpassing van de grondslag-periode voor indexering van de pensioenbedragen aangedragen, naar de jaargrondslag waarop het CBS de groeicijfers berekent. De SER moet constateren dat deze wijziging tot op heden niet heeft plaatsgevonden. Opmerkelijk is dat, bij het uitblijven van reële economische groei de afgelopen 10 jaar, de voornoemde bepalingen ten aanzien van indexering van de pensioenen, niet toepasselijk waren, maar dat, op basis van het recent gerealiseerde groeicijfer voor het jaar 2021 (4.2%)³² en de verwachte economische groei voor 2022 (5.2%)³³, de bepalingen op korte termijn van toepassing zullen zijn. Vooralsnog zal de SVB, totdat de grondslag-periode aangepast is, de pensioenuitkeringen niet hoeven te indexeren. Echter na de wetswijziging zal de SVB alle AOV- en AWW-uitkeringen alsnog, met terugwerkende kracht, moeten aanpassen.³⁴

Ook de SVB heeft, naar eigen zeggen, reeds in 2013, het niet voorhanden zijn van de indexeringsgrondslag middels een brief aangekaart bij de Minister van GMN. Opgemerkt dient te worden dat de ministeriele verantwoordelijkheid voor de SVB ten aanzien van de AOV en het AWW belegd is bij de Minister van SOAW. De SVB heeft daarna geen acties meer daartoe ondernomen.

Noemenswaardig is ook het voornemen van de regering om de AOV-korting voor personen die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling (6% korting voor ieder jaar eerder dan 65 jaar dat men opteert om zijn/haar recht op AOV te doen gelden) met de helft te verminderen (naar 3% per jaar), met terugwerkende kracht met ingang van 1 april 2014. SVB geeft aan dat zij, zonder een wetswijziging op dit punt, in haar exploitatie de uitkeringen moet blijven verantwoorden/presenteren, inclusief de volledige 6% korting per jaar. Pas wanneer de wet (eventueel) veranderd wordt en de korting formeel wordt verlaagd, kan de SVB de lagere korting in haar exploitatie meenemen³⁵. Deze eventuele wetswijziging zal ook op het AOV-fonds drukken daar de SVB, indien deze wetswijziging doorgang vindt, de pensioenuitkering van de personen die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling moet verhogen, respectievelijk met terugwerkende kracht uitbetalen.

Een analyse van de mutaties in, voornamelijk, de niet-ingezetenen AOV-gerechtigden waar de korting op van toepassing is (2020-april 2022) laat een lichte stijging zien. Gezien de huidige tendens van globalisering is te verwachten dat deze trend doorzet waardoor de besparingen naar aanleiding van de korting op de uitkering van niet-ingezetenen (waarop de korting van toepassing is) op korte dan wel middellange termijn positiever zal kunnen uitvallen dan verwacht. Op langere termijn moet de impact van immigratie en het beleid hierop in acht genomen worden.

³² Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

³³ Bron: Centrale Bank van Curaçao en St. Maarten (Economic Bulletin - June 2022)

³⁴ bij begunstigende regelingen is terugwerkende kracht toegestaan

³⁵ Bron: Maandverslag SVB April 2022

2.5.2. Impact op schommelfonds en AOV-fonds en AWW-fonds

De SER wil wederom benadrukken dat het exacte verwachte bedrag van de beoogde besparing niet duidelijk is. Overigens verwacht de SER dat de landsverordening per 1 januari 2023 in werking zal treden. Gezien het vorenstaande is de verwachting dat de beoogde besparing in 2023 gerealiseerd zal worden, omdat de plicht om indexering toe te passen, uitblijft.

Voor 2022 wordt een tekort van ruim NAf. 20 miljoen verwacht voor het AOV-fonds. Dit tekort is hoger dan het gerealiseerde tekort in 2021 vanwege een anticipatie op toename van de uitkeringen die hoger uit zal vallen dan de toename van premie-inkomsten.

Voor wat betreft het AWW-fonds wordt een overschot verwacht van ruim NAf. 2 miljoen, vrijwel gelijk als in 2021. Per saldo anticipeert de SVB op een tekort in het AOV/AWW-fonds ter waarde van NAf. 18 miljoen in 2022. De SER heeft geen inzicht in het verwachte tekort van het AOV-/AWW-fonds voor 2023. Hoewel bewust van de verwachte reële economische groei voor 2023, volgens de Centrale Bank van Curaçao en St. Maarten 3%³⁶, en daarmee mogelijk hogere premie-inkomsten, veronderstelt de SER, voorzichtigheidshalve, voor 2023 een even groot tekort als in 2022 (exclusief de besparing als gevolg van de extra korting op de pensioenuitkering van niet-ingezetene). De verwachte besparing van NAf. 5 miljoen a NAf. 14 miljoen zal op korte termijn het tekort verlagen.

Op langere termijn zal de beoogde besparing van de maatregel in het niets vallen ten opzichte van de te verwachte toename van de uitkeringen ten aanzien van de verdere vergrijzing, verwachte indexering en eventuele aanpassing van de korting voor personen die gebruik hebben gemaakt van de overgangsregeling.

2.5.3. Overige economische implicaties

De inkorting op de AOV- en AWW-uitkeringen van niet-ingezetenen impliceert een daling van de inkomensoverdrachten om niet aan particulieren ter waarde van het besparingsbedrag, wat, ceteris paribus, in een toename van het bruto beschikbaar inkomen en de bruto besparingen van het land zal resulteren. Voor de betalingsbalans betekent de inkorting op de uitkering van niet-ingezetenen een afname van de inkomensoverdrachten naar het buitenland ter waarde van het besparingsbedrag, ceteris paribus een verbetering op de lopende rekening en van de betalingsbalanspositie van Curaçao.

2.6. Effectiviteit en financierbaarheid van het huidige socialezekerheidsstelsel

Indicatie voor de effectiviteit van de het socialezekerheidsstelsel is de mate waarin de organisatie hiervan bijdraagt aan de duurzaamheid en houdbaarheid van het stelsel en in het bijzonder van het AOV-/AWW-fonds.

Door de effecten van vergrijzing (gekoppeld aan de decennialang stagnerende economie en toenemende werkloosheid, waardoor er onvoldoende premieopbrengsten worden gegenereerd en de premiedruk op de werkende deel van de bevolking en de werkgevers navenant hoog is,) is het AOV-fonds aanzienlijk onder druk komen te staan. Maatregelen om de verwachte tekorten te mitigeren zijn reeds in 2013 geïntroduceerd, te weten:

³⁶ Bron: Persbericht No 2022-026, 28 juni 2022.

- verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar (incl. overgangsregeling voor personen die op 1 maart 2013 58 of 59 jaar oud waren);
- premieverhoging van 13% naar 15%, waarvan voor werkgevers van 1.5% en werknemers van 0.5% (in totaal 9% werkgever- en 6% werknemerspremie);
- indexering van het pensioenbedrag gekoppeld aan de reële economische groei;
- verhoging van de premieloongrens van NAF. 93.000 naar NAF. 100.000 en heffing van een premie van 1% over het inkomen boven NAF. 100.000; en
- wijziging van het inkomensbegrip bij de beoordeling van het recht op partnertoelage van 'zuiver inkomen' naar 'belastbaar inkomen'.

Daarnaast is in 2017 al een korting van 10% toegepast op de pensioenuitkering (AOV en AWW) van niet ingezetenen en een overheidsbijdrage geïntroduceerd, allemaal maatregelen om het recht op de pensioenuitkeringen te kunnen blijven garanderen.

Met betrekking tot de laatstgenoemde maatregel, wil de SER opmerken dat de ontwerpplandsverordening (2014) initieel een korting van 25% voorstelde, wat tot een besparing van structureel NAF 21 miljoen per kalenderjaar zou hebben moeten leiden. De inzet van deze korting tezamen met de introductie van de overheidsbijdrage zouden er mede moeten hebben toe geleid dat het tekort op het AOV-fonds aanzienlijk werd verlaagd en dat daarmee het AOV-fonds in ieder geval tot en met 2021 geen tekorten zou vertonen. De inkorting op de pensioenuitkeringen van niet-ingezetenen trad verlaat in werking, per 1 juli 2017, en de korting is verlaagd naar 10%, waardoor de besparingen lager uitvielen dan op gerekend werd. Daarmee werd de verwachting van het oplossen van de tekorten van het AOV-fonds niet gerealiseerd.

Verder verwacht de SER dat de effecten van vergrijzing van de samenleving voor komende jaren nog voelbaar zullen zijn waardoor verwacht wordt dat het fonds onder grote druk zal blijven staan.

De SER pleit hierdoor voor een integrale aanpak van het socialezekerheidsstelsel, wat naar mening van de SER inhoudt:

- herziening van het omslagstelsel, waar aansluiting wordt gezocht bij de aanbevelingen gericht op realisatie van een duurzaam toekomstig pensioenstelsel;
- stimulering van reële economische groei, wat de groei van de vergrijzing overstijgt, ter verhoging van werkgelegenheid en daarmee het aantal premiebetalers;
- een degelijk arbeidsmarktbeleid dat arbeidsparticipatie stimuleert;
- verbetering van de compliance met betrekking tot premieafdrachten; en
- herziening van de rol van de SVB als uitvoeringsorganisatie wat, in ieder geval, herziening van de heffings- en inningsbevoegdheid van andere actoren dan het SVB inhoudt.

Het komt de SER voor dat uitgaande van een beleid die mede uitgaat van de aangegeven beleidsuitgangspunten gewerkt kan worden naar een effectief en financieerbaar socialezekerheidsstelsel.

2.7. Overige aspecten van het AOV-stelsel

De toekomstige duurzaamheid van de sociale zekerheid heeft geruime tijd de aandacht van de SER. De SER heeft in de afgelopen jaren de hoge urgentie van het nemen van beleidsmaatregelen ten behoeve van de

houdbaarheid van de sociale zekerheid, waaronder het AOV/AWW-stelsel, in kaart gebracht.³⁷ De inherente aspecten van het huidige AOV/AWW-stelsel worden in het kort toegelicht.

Het AOV/AWW-stelsel is gebaseerd op het 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. Curaçao heeft in toenemende mate te maken met een vergrijzende bevolking. Tegelijkertijd vindt er ontgroening plaats, zichtbaar in een afname van het aandeel jongeren in de bevolking als gevolg van een afname van het geboortecijfer en emigratie. De demografische ontwikkelingen in Curaçao gedurende de periode 2018-2022 worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Demografische Ontwikkeling Curaçao 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Totale bevolking per 1 januari	160012	158659	156223	153671	151066
65+ bevolking	26620	27490	28400	29219	29930
15-64 bevolking	104542	103082	100649	98336	95995
65+ bevolking als deel van totale bevolking (%)	16.6%	17.3%	18.2%	19.0%	19.8%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Gelet op de demografische ontwikkelingen heeft de SER de invloed van arbeidsmigratie op de financiële houdbaarheid van het AOV-stelsel in kaart gebracht. Voor de bevindingen van dit onderzoek wordt verwezen naar de SER-verkenning van 10 maart 2020. Een andere belangrijke ontwikkeling die van invloed is op de houdbaarheid van het huidige AOV/AWW-stelsel is de steeds afnemende trend van het aantal werkenden in de leeftijd 15-64 dat nodig is voor de financiering van de AOV-uitkering van elke AOV-gerechtigde ('dependency ratio'). Uit de SER-verkenning van 10 maart 2020 blijkt dat voor de periode 2015-2018 de 'dependency ratio' is vastgesteld op 1.1.³⁸ Dit staat in schril contrast met de initiële beoogde 'dependency ratio' van 6 werkenden per AOV-gerechtigde die als grondslag heeft gediend voor de Lv AOV (P.B. 1969 no 83).

De SER geeft de regering in overweging om het benodigd aantal werkenden per AOV-gerechtigde anno 2022 te onderzoeken en deze op te nemen in de MvT. Hierbij is van belang dat bij de vaststelling van de 'dependency ratio' de regering uitgaat van de premiebetalende werkzame beroepsbevolking in de leeftijd 15-64 jaar. Hiernaast is het ook wenselijk dat de regering de ideale minimum 'dependency ratio', aangeeft.

³⁷ Het SER-advies van 10 december 2012, het SER-advies van 27 maart 2018 en de SER-verkenning van 10 maart 2020.

³⁸ SER-verkenning van 10 maart 2020, p.9.

2.8. Conclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de voorgenomen maatregel inhoudende een additionele 10% inkorting op het ouderdomspensioen en het weduwen- en wezenpensioen van niet-ingezetenen slechts tijdelijk tot een lichte verlichting in de lasten van de AOV – en AWW-fondsen zal geven en niet zal leiden tot duurzame en houdbare AOV-en AWW-fondsen. Gelet op het korte termijn karakter van deze uitgaven besparende maatregel zal het doel tot effectieve verhoging van de houdbaarheid van de AOV-en AWW-fondsen niet bewerkstelligd kunnen worden. Verder concludeert de SER dat het ontbreken van een integraal beleidskader waarbinnen deze maatregel past tezamen met een vooralsnog tekortschietende financiële aansturing van de sociale zekerheid aangemerkt kunnen worden als structurele en institutionele deficiënties van de bestuurlijke organisatie binnen het socialezekerheidsstelsel. Mede hierdoor geeft de SER de regering in overweging om zich te richten op premieopbrengsten verhogende maatregelen die voortvloeien uit strategisch en innovatief beleid gericht op:

- bewerkstelling van economische groei, hetgeen zal leiden tot verbreding van de fiscale basis en dus ook hogere premieopbrengsten.
- versterking van de financiële aansturing van de sociale zekerheid teneinde een betere inning en heffing van de verschuldigde premies te realiseren, hetgeen ten goede zal komen aan hogere premieopbrengsten.
- hervorming van het financieringsstelsel van het ouderdomspensioen teneinde een AOV-stelsel te bewerkstelligen dat minder gevoelig is voor demografische ontwikkelingen.

De raad is het er unaniem mee eens dat, alvorens het vervolgtraject ter zake de onderhavige ontwerpplandsverordening in gang te zetten, rekening wordt gehouden met de in dit advies gedane aanbevelingen.

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 Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Financiën
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)