



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de voorzitter van de Staten  
Mw. C. America-Francisca  
Wilhelminaplein n° 4  
A l h i e r.

Datum: Willemstad, 23 juli 2024

Ref.nr.: 057/2024-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidssdienaren

Geachte Voorzitter van de Staten,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 28 februari 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidssdienaren (Zittingsjaar 2023-2024, nr. 221, ref. nr. 013/2024-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p., zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), waarin is bepaald dat de SER zijn adviezen uitbrengt op verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten.

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

Het bijgaande advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is behandeld in de voorbereidende SER-vergaderingen van 28 juni en 19 juli jongstleden, en vastgesteld in de plenaire vergadering van 19 juli.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt korthedshalve verwezen naar het genoemde advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad.

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

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

[www.ser.cw](http://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](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting van conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond van het advies .....	3
1.2 Inhoud en strekking van het initiatiefontwerp .....	3
1.3 Doelstelling van het advies .....	5
1.4 Aanpak en methodiek .....	5
1.5 Specifieke aandachtspunten ten aanzien van het adviesverzoek .....	6
1.5.1 Beleidsmatige en juridische tekortkomingen .....	6
1.5.2 Aandacht voor juridische en maatschappelijke aspecten in het initiatiefontwerp .....	7
1.6 Leeswijzer .....	7
<b>2. Standpunt van de SER .....</b>	<b>8</b>
2.1 Voorwaardelijk indexatiebeleid pensioenen van overheidsdienaren .....	12
2.1.2 Indexering binnen het koninkrijk .....	12
2.1.3 Looninflatie versus prijsinflatie bij indexering .....	14
2.2 Duurtetoeslag .....	19
2.3 Sociaaleconomische aspecten .....	24
2.3.2 Financiële gevolgen voor de deelnemer .....	26
2.3.3 Financiële gevolgen van indexering van duurtetoeslag .....	27
2.3.4 Uitvoerbaarheid en operationele kosten voor het pensioenfonds .....	28
2.4 Voorgestelde wijzigingen aan de Plvo .....	29
2.5 Slotconclusie .....	30
Bijlage 1. Jurisprudentie duurtetoeslag .....	32

**Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren (Zittingsjaar 2023- 2024-221) (ref.nr. 013/2024-SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Het adviesverzoek betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren (hierna: 'Plvo') is op 28 februari 2024 bij de Sociaal-Economische Raad (SER) binnengekomen;
- Dit verzoek is ingediend door de Voorzitter van de Staten, gedateerd op 27 februari 2024, met referentienummer 23-24/00578-0 en geregistreerd bij de SER onder nummer 013/2024-SER;
- Het initiatiefontwerp is ingediend door de leden van de MAN-fractie in de Staten en heeft als doel de koppeling tussen de indexering van pensioenen en de aanpassing van bezoldigingen van overheidsdienaren op te heffen en artikel 30, vierde lid, aan te passen, zodat deze wijziging met terugwerkende kracht effect heeft vanaf de datum van inwerkingtreding van P.B. 2015, nr. 78;
- De SER is van mening dat de voorgestelde wijzigingen in de Plvo noodzakelijk zijn om de koopkracht van gepensioneerde overheidsdienaren beter te waarborgen. De huidige voorwaardelijke indexeringsregeling voldoet niet aan de doelstelling van welvaartvast pensioenen, voornamelijk door de dubbele afhankelijkheid van zowel de indexering van de bezoldigingen als de dekkingsgraad.
- De SER acht de ont koppeling van de indexering van pensioenen van de aanpassing van de bezoldigingen van overheidsdienaren een stap in de juiste richting, aangezien dit een meer voorspelbare en stabiele indexering mogelijk maakt.
- De SER benadrukt dat de voorwaarde van een toereikende dekkingsgraad essentieel blijft om de financiële gezondheid van het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (APC) te garanderen. De voorgestelde wijzigingen moeten rekening houden met de actuele en toekomstige financiële positie van het fonds.
- De SER constateert aanzienlijke tekortkomingen in het initiatiefontwerp vanuit juridisch en beleidsmatig oogpunt, zoals het ontbreken van een expliciete motivatie en een gedegen onderbouwing van de noodzaak tot wijziging van het bestaande stelsel;
- De SER is verder van mening dat de voorgenomen wetwijziging, afhankelijk van de gekozen indexatievariant, kan leiden tot een verbetering van de koopkracht ten opzichte van de huidige situatie. Het is echter belangrijk om rekening te houden met de financiële stabiliteit van het pensioenfonds en eerlijkheid tussen actieve en premievrije deelnemers;
- De SER merkt op dat de duurtetoeslag een belangrijke rol speelt in de geschiedenis van de pensioenregeling en de opbouw van pensioenen. De wijziging van de duurtetoeslagregeling moet zorgvuldig worden geëvalueerd om de impact op zowel de gepensioneerden als de financiële positie van de overheid goed te begrijpen;
- De SER constateert dat de historische toepassing van de duurtetoeslag heeft geleid tot discrepanties tussen salaris en pensioengrondslag, wat op lange termijn financiële problemen heeft veroorzaakt;

- De SER beveelt aan om zo spoedig mogelijk een uitvoeringsovereenkomst op te stellen conform artikel 72a van de Plvo. Deze overeenkomst moet duidelijke afspraken bevatten over de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen;
- De SER adviseert regelmatige doorrekeningen en evaluaties uit te voeren van de financiële positie van het APC en de effecten van de nieuwe indexeringsregels, zodat potentiële problemen tijdig kunnen worden geïdentificeerd en corrigerende maatregelen kunnen worden genomen;
- De SER vindt dat alle relevante stakeholders, inclusief gepensioneerden, actieve deelnemers en werkgevers, bij het verdere proces van de implementatie van de wijzigingen moeten worden betrokken om draagvlak te creëren en verschillende belangen goed af te wegen;
- De SER beveelt verder aan dat de voorgestelde wijzigingen expliciet gericht moeten zijn op het moderniseren van de wetgeving, het bevorderen van sociale rechtvaardigheid en het waarborgen van de financiële stabiliteit van het pensioenfonds;
- De SER is van mening dat vervroegd en uitgesteld pensioen voor iedereen mogelijk moet worden gemaakt, wat flexibiliteit biedt aan werknemers bij hun pensioneringsplanning. Daarnaast moeten er mogelijkheden voor bijsparen en uitruilopties worden ingevoerd;
- Door deze aanbevelingen te volgen, kan het pensioenstelsel beter inspelen op de veranderende economische en demografische omstandigheden, terwijl de integriteit en stabiliteit van het APC worden beschermd.

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond van het advies

De Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de raad') heeft op 28 februari 2024, conform artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70) een verzoek tot advisering ontvangen. Dit verzoek is ingediend door de Voorzitter van de Staten en is gedateerd op 27 februari 2024, met als referentienummer 23-24/00578-0. Het verzoek is bij de SER geregistreerd onder nummer 013/2024-SER en heeft betrekking op een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren<sup>1</sup> (Zittingsjaar 2023-2024-221), verder te benoemen als 'de initiatiefontwerplandsverordening' of 'het initiatiefontwerp'.

Het initiatiefontwerp is ingediend door de leden van de MAN-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Daarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

De SER constateert, op basis van het ontvangen verzoek om advies, dat door de MAN-fractie gehoor is gegeven aan artikel 93 van het Reglement van Orde voor de Staten van Curaçao<sup>2</sup>. Dit artikel stipuleert de procedurele vereisten waaraan moet worden voldaan voor het indienen van initiatiefontwerplandsverordeningen.

### 1.2 Inhoud en strekking van het initiatiefontwerp

De initiatiefontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe artikel 30, eerste lid, van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren zodanig te wijzigen dat de koppeling tussen de indexering van pensioenen en de aanpassing van bezoldigingen van overheidsdienaren wordt opgeheven, en om artikel 30, vierde lid, aan te passen zodat deze wijziging met terugwerkende kracht effect heeft vanaf de datum van inwerkingtreding van P.B. 2015, nr. 78<sup>3</sup>, om zodoende de nadelige gevolgen die gepensioneerden reeds hebben ondervonden volledig weg te nemen.

De onderbouwing voor de voorgestelde wijzigingen is, volgens de indieners van het onderhavige initiatiefontwerp, gegrond op een evaluatie, waaruit duidelijk werd dat artikel 30, eerste lid, van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren een conditionele relatie vaststelt tussen de indexering van pensioenen en, enerzijds, mogelijke wijzigingen in de bezoldigingen van overheidsdienaren, zoals gespecificeerd in artikel 4, onderdeel b, van de betreffende landsverordening, en, anderzijds, de financiële gezondheid van het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (hierna: 'APC')<sup>4</sup>.

De praktijk wijst volgens de indieners uit dat deze conditionaliteit tot gevolg heeft dat, zelfs bij een gezonde vermogenspositie van het APC, de indexering van pensioenen niet plaatsvindt indien de overheid, om welke redenen dan ook, kiest voor het niet aanpassen van de bezoldigingen. Volgens de initiatiefnemers van het ontwerp heeft deze situatie zich meerdere keren voorgedaan, inclusief momenten waarop de overheid wel tot aanpassing van de bezoldigingen overging, maar de financiële situatie van het pensioenfonds geen ruimte bood voor pensioenindexering. Deze onvoorziene effecten waren niet ingecalculleerd bij de herziening van artikel 30, hetgeen blijkt uit het ontbreken van enige referentie aan deze tweeledige voorwaardelijkheid in de Memorie van Toelichting (hierna: 'MvT') op het desbetreffende artikel. De aanwezigheid van deze koppeling

<sup>1</sup> P.B. 2013, no. 27 (GT) zoals gewijzigd bij P.B. 2015, no. 78.

<sup>2</sup> Landsbesluit van de 8<sup>ste</sup> augustus 2012, no. 12/3799 (P.B. 2012, no. 50), tot openbaarmaking van de Beschikking van de 10<sup>de</sup> oktober 2010 van de Staten van Curaçao, houdende vaststelling van de herziene versie van het Reglement van Orde voor de Staten van Curaçao (P.B. 2009, no. 38).

<sup>3</sup> Landsverordening van de 28<sup>ste</sup> december 2015 tot wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren (P.B. 2013, no. 27 (GT)), tot wijziging van de Landsverordening leeftijdsgrens ambtenaren (P.B. 1959, no. 126) alsmede tot intrekking van de Duurtetoeslagregeling gepensioneerden 1943 (P.B. 1943, no. 77).

<sup>4</sup> P.B. 2015, no. 1 (GT); Landsbesluit van de 7<sup>de</sup> januari 2015, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Curaçao.



druist, naar het oordeel van de indienende fractie, in tegen het in de MvT uitgedrukte beginsel van het waarborgen van de koopkracht van de pensioenen, wat het noodzakelijk maakt om deze voorwaardelijke relatie te herzien teneinde de integriteit en welvaartvastheid van het pensioenstelsel te beschermen.

In de considerans van het onderhavige initiatiefontwerp is opgenomen dat "gezien het onwenselijke effect van deze koppeling op de welvaartvastheid van pensioenen, en om te voorkomen dat gepensioneerden ongerechtvaardigd nadeel ondervinden doordat de koopkrachtbescherming van hun pensioenen door een onnodige koppeling wordt ondermijnd, voorgesteld wordt de koppeling van de indexering van pensioenen aan de aanpassing van bezoldigingen van overheidsdienaren, zoals omschreven in artikel 4, onderdeel b, van de Landsverordening, met terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding van P.B. 2015, nr. 78, op te heffen".

Te dien einde wordt in het onderhavige initiatiefontwerp, specifiek in artikel I, onder A, voorgesteld artikel 30, leden 1 en 2, van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren als volgt te wijzigen:

Het eerste lid komt te luiden:

1. De pensioenen, met inbegrip van het tijdelijk pensioen, bedoeld in artikel 27, zevende lid, worden jaarlijks met ingang van 1 januari van het kalenderjaar waarop de aanpassing betrekking heeft, aangepast aan de gestegen kosten van levensonderhoud en dienovereenkomstig verhoogd.
2. Aan het slot van het vierde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Deze landsverordening werkt na de bekendmaking terug tot en met het tijdstip van inwerking van het publicatieblad 2015, no. 78.

In artikel II van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening wordt de bekendmaking geregeld en in artikel III de inwerkingstredingsdatum. Daarin wordt voorgesteld om de landsverordening in werking te laten treden met ingang van de dag na de datum van publicatie en wordt voorgesteld terugwerkende kracht te verlenen aan artikel I tot en met 1 januari 2016.

In paragraaf 2 van de MvT wordt een analyse gepresenteerd van de verwachte financiële consequenties die de voorgestelde wijzigingen in artikel 30, eerste en vierde lid, van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren met zich meebrengen voor het APC, de overheid, en de deelnemers aan het pensioenfonds.

Voor het pensioenfonds betekent de aanpassing dat, indien de financiële middelen van het APC — uitgedrukt in de dekkingsgraad — toereikend zijn, er conform artikel 30, tweede lid, overgegaan dient te worden tot indexering van de pensioenen. Deze indexering zal de vermogenspositie van het fonds, volgens de indieners, niet benadelen zolang de dekkingsgraad boven de 105% blijft, waardoor het fonds een stabiele financiële positie behoudt.

Voor de overheid en andere werkgevers die onder de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren vallen, houden de wijzigingen in dat de kosten voor de duurtoeslag, die onderdeel uitmaakt van sommige pensioenen, toenemen als gevolg van de indexering. Dit was al voorzien bij de eerdere wijziging van de landsverordening in december 2015. Echter, door het wegvallen van de voorwaarde dat de overheid de salarissen van haar personeel moet hebben geïndexeerd voordat de pensioenen geïndexeerd kunnen worden, kan de overheid geconfronteerd worden met kosten voor de indexering van de duurtoeslag, zelfs als zij besluit de salarissen van haar personeel niet te indexeren vanwege financiële overwegingen of een inflatiestijging die minder dan 2% bedraagt.

Voor de deelnemers of deelgenoten van het pensioenfonds resulteert de voorgestelde wijziging in een verhoging van hun pensioenaanspraken door indexering. Dit verbetert hun pensioenuitkeringen vergeleken met een scenario waarin het fonds niet tot indexering overgaat.

De specifieke financiële impact van deze wijzigingen varieert en is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de exacte dekkingsgraad van het fonds en de inflatiepercentages. Het fonds is verplicht de overheid en andere relevante partijen tijdig te informeren over voorgenomen indexeringen en de daarbij behorende kosten.



### 1.3. Doelstelling van het advies

Dit advies beoogt een analyse te presenteren van de juridische, beleidsmatige, sociaaleconomische en financiële consequenties die voortvloeien uit de voorgenomen aanpassingen in de pensioenwetgeving, in het bijzonder de opheffing van de koppeling tussen de indexering van pensioenen van gepensioneerde overheidsdienaren, in de zin van artikel 1 van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren (hierna: 'Pivo'), én de aanpassing van bezoldigingen van overheidsdienaren in de zin van artikelen 4 en 5 van de Pivo. Het advies richt zich op de evaluatie van de voorgestelde wijzigingen in de context van hun vermogen om de koopkracht van pensioenen van gepensioneerde overheidsdienaren te waarborgen, ongeacht de indexering van overheidsbezoldigingen en de handhaving van de financiële stabiliteit van het APC. Het onderzoekt ook de mogelijke financiële implicaties voor de overheid en andere werkgevers die onder de regelgeving vallen, vooral in termen van de indexering van de duurtetoeslag die deel uitmaakt van bepaalde pensioenen.

Door deze benadering biedt dit advies inzicht in de vraag of de voorgestelde wetswijzigingen de beoogde doelstellingen bereiken, zoals het verbeteren van de pensioenuitkeringen voor deelgenoten en het waarborgen van de financiële gezondheid van het pensioenfonds. Dit SER-advies zal een rol van belang kunnen spelen in het verstrekken van diepgaande inzichten aan de indieners en aan de wetgever (de Staten en de regering). Dit stelt hen in staat om zorgvuldig afgewogen keuzes te maken aangaande de uitvoering van de aanbevolen aanpassingen in de wetgeving. De SER benadrukt nadrukkelijk de complexe aard van de materie waarop de voorgestelde wijzigingen betrekking heeft en het essentiële belang van een weloverwogen analyse en voortdurende monitoring van de effecten op de lange termijn. Hierbij is het van groot belang om nauwgezet de daadwerkelijke implementatie van de indexering te overwegen, alsmede de bredere economische context waarbinnen deze wijzigingen plaatsvinden. Dit vereist een gedisciplineerde benadering, met een open oog voor zowel de directe als de indirecte consequenties die deze wijzigingen kunnen teweegbrengen op sociaaleconomisch vlak, en de potentiële impact op de overheidsfinanciën en het welzijn van de gepensioneerde overheidsdienaar.

### 1.4. Aanpak en methodiek

Voor de totstandkoming van dit advies is een methodologische aanpak gehanteerd, die literatuurstudie en deskresearch omvatte, waarbij relevante publicaties, onderzoeken en beleidsdocumenten zijn geanalyseerd. Deze literatuurverkenning is aangevuld met gesprekken met sleutelfiguren en experts op het gebied van pensioenwetgeving en -beheer, waaronder de directie van het APC, actuarissen en andere pensioendeskundigen, zowel lokaal als internationaal, die inzicht hebben in de complexiteit van pensioensystemen.

Daarnaast is er een omvangrijke dataverzameling uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van de meest actuele en relevante databestanden van onder meer het APC, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze dataverzameling heeft als doel gehad om een helder en feitelijk onderbouwd beeld te krijgen van de huidige staat van het pensioenstelsel en de implicaties van de voorgestelde wetswijzigingen.

Gezien de relevantie van het onderwerp binnen de bredere ambtelijke en sociale dialoog, zijn er ook gesprekken gevoerd met de partijen binnen het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA)<sup>5</sup>, waarbij de diverse perspectieven en bedenkingen ten aanzien van de voorgestelde wetswijziging zijn geïnventariseerd. Deze interacties hebben waardevolle inzichten opgeleverd, die essentieel zijn voor het begrijpen van de verschillende standpunten en de mogelijke impact van de wetswijzigingen op de betrokken partijen.

Deze gesprekken waren gericht op het verkrijgen van een diepgaand begrip van de behoeften en zorgen van gepensioneerden in relatie tot de pensioenwetgeving en de voorgestelde aanpassingen daarin. Deze

---

<sup>5</sup> P.B. 2008, no. 70

consultaties hebben bijgedragen aan een breder perspectief op de voorgenomen wetswijzigingen en hun mogelijke consequenties voor gepensioneerde overheidsdienaren.

## 1.5. Specifieke aandachtspunten ten aanzien van het adviesverzoek

Voordat de SER zich buigt over een analyse en evaluatie van het voorgestelde initiatiefontwerp, zoals uiteengezet in de richtlijnen van paragraaf 1.3, acht de raad het noodzakelijk om enkele kritische procedurele kanttekeningen te plaatsen bij het adviesverzoek. Deze voorlopige opmerkingen zijn van belang voor het waarborgen van een transparant, gestructureerd en efficiënt beoordelingsproces, en dienen tevens als fundament voor onze verdere inhoudelijke beoordeling.

### 1.5.1. Beleidsmatige en juridische tekortkomingen

De SER acht het van eminent belang dat binnen het juridische kader van de voorgestelde wijziging, zoals vervat in het initiatiefontwerp, er nadrukkelijk rekening wordt gehouden met een aantal belangrijke aspecten. Ten eerste is de afwezigheid van een breder beleidsmatige en contextuele kader een aanzienlijke lacune, aangezien dit ontbreken de integratie van het voorstel binnen de bredere sociale, economische en juridische context van Curaçao bemoeilijkt. De verwevenheid met lopende trajecten en maatregelen voortvloeiend uit onder meer het Landspakket Curaçao<sup>6</sup>, in het bijzonder maatregel B.13 betreffende de duurtetoeslag, en in samenhang hiermee maatregelen E.4 (activeringsfunctie sociale zekerheid/hervorming arbeidsmarkt) en E.5 (verhoging pensioengerechtigde leeftijd), noodzaakt een integrale benadering die de juridische, financiële, economische en maatschappelijke implicaties van de voorgestelde herziening in ogenschouw neemt.

Het valt de SER verder op dat, ondanks de beweringen van de initiatiefnemers van het ontwerp dat hun voorstel gestoeld is op een evaluatie die een conditionele relatie blootlegt tussen de indexering van pensioenen en andere variabelen zoals uiteengezet in artikel 30, eerste lid, van de Plvo, er geen gedetailleerde informatie beschikbaar is over deze evaluatie zelf. Het ontbreken van waardevolle informatie zoals de uitvoerder van de evaluatie, de opdrachtgever ervan, en de locatie waar de resultaten van deze evaluatie te raadplegen zijn, werpt juridische vraagstukken op aangaande de fundamentele en de doorzichtigheid van het initiatiefontwerp.

In juridische zin acht de SER het van belang dat evaluaties die ten grondslag liggen aan wetswijzigingen en beleidsvorming, ondersteund worden door transparante documentatie en bewijsvoering, met name indien de voorgestelde veranderingen ingrijpende consequenties kunnen hebben voor de betrokken partijen. Het is een gevestigde praktijk dat bij de vorming van beleid dergelijke evaluaties en hun uitkomsten expliciet worden gedocumenteerd en gedeeld, zodat stakeholders de logica en het bewijsmateriaal achter de voorgestelde wijzigingen kunnen beoordelen en toetsen aan juridische standaarden.

Verder is het frappant, doch niet verbazingwekkend gelet op de beperkte wetgevingscapaciteit bij de Staten en bij de fracties in de Staten, dat het initiatiefontwerp aanzienlijke tekortkomingen vertoont, vanuit wetstechnisch oogpunt, waaronder – maar niet beperkt tot – het ontbreken van een expliciete motivatie en een gedegen onderbouwing van de noodzaak tot wijziging van het bestaande stelsel. De juridische basis van het voorstel, inclusief de rechtvaardiging van de ont koppeling van indexering van pensioenen en bezoldigingsaanpassingen, is – naar het oordeel van de SER – marginaal onderbouwd. Dit gebrek aan motivering, niet gestaafd door kwantitatieve en kwalitatieve analyses, ondermijnt de rechtmatigheid en de overtuigingskracht van het voorstel. Verder wordt in de toelichting niet ingegaan op de afweging van mogelijke alternatieve beleidsopties dan wel andere scenario's voor indexatie.

Daarnaast zijn in de documentatie, waaronder de tekst van het initiatiefontwerp en de bijbehorende MvT, tekstuele en grammaticale onjuistheden geïdentificeerd die de wettelijke precisie aantasten. Dergelijke

<sup>6</sup> Zie uitvoeringsagenda Landspakket Curaçao Q1 – 2024: <https://open.overheid.nl/documenten/85865cb3-bb8c-4a9e-aa27-e33e88665481/file>. Zie tevens: Kamerbrieven d.d. 15 december 2023 van de Staatssecretaris van BZK (referentienummer 2023-0000764142) inzake de uitvoeringsagenda's Aruba, Curaçao en Sint Maarten eerste kwartaal 2024: <https://open.overheid.nl/documenten/1883d0f0-f6a2-4599-96d8-4e312963c3f9/file>.

ommissies dienen onverwijld te worden gecorrigeerd om de juridische integriteit van het voorstel te waarborgen. Dit onderstreept de noodzaak voor de inzet van adequate wetgevingscapaciteit bij het opstellen van initiatiefontwerplandsverordeningen. De SER benadrukt dit in zijn aanbevelingen.

Verder ontbreekt het in het huidige initiatiefvoorstel aan een diepgaande analyse van de potentiële effecten op onder meer het APC-fonds, de pensioenvormen (ouderdomspensioen, weduwe/ weduwnaarspensioen, partnerpensioen, wezenpensioen) die uit dat fonds worden gefinancierd, de duurtetoeslag die ten laste komt van de laatste werkgever, de overheid en de aangesloten lichamen, de deelgenoten en gepensioneerde overheidsdienaren. Een dergelijke analyse vindt de SER van belang om de volledige reikwijdte en impact van de voorgestelde wijzigingen te begrijpen en te contextualiseren. Evenzo is er een gebrek aan een financiële prognose en een macro-economische impactstudie die de budgettaire en economische gevolgen van de wijzigingen in kaart brengen.

Tot slot wordt in de documentatie niet duidelijk of er overleg is gepleegd met alle betrokken stakeholders, noch wordt de technische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel adequaat beoordeeld. Dergelijk overleg en beoordeling zijn van groot belang voor het verkrijgen van draagvlak en het verzekeren van een succesvolle implementatie van de wijzigingen.

### 1.5.2. Aandacht voor juridische en maatschappelijke aspecten in het initiatiefontwerp

Ondanks de tekortkomingen die in het initiatiefontwerp zijn gesignaleerd, heeft de raad besloten om, met het oog op de voortgang en zorgvuldigheid van het adviesproces en het grote maatschappelijke belang van indexatie, dit advies te formuleren. Hierbij wordt aanbevolen om aandacht te besteden aan de juridische fundamenteën van de voorgestelde wijzigingen, inclusief een nauwkeurige verantwoording van de noodzaak en proportionaliteit, het herstellen van tekstuele onvolkomenheden, het uitvoeren van een impactanalyse en het verzekeren van een inclusief consultatieproces met alle relevante stakeholders.

## 1.6 Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk zal de SER in hoofdstuk 2 zijn oordeel geven met betrekking tot de voorgestelde ontwerplandsverordening. Allereerst staat de raad stil bij het belang van de inhoudelijke betekenis van dit concept en de voorwaarden die eraan verbonden zijn. Vervolgens kijkt de SER naar de lokale invulling van financiële insluiting en naar de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van het ontwerp.

Op basis van de bevindingen worden enkele conclusies getrokken en concrete aanbevelingen gedaan.

## 2. Standpunt van de SER

De SER wil op voorhand de complexiteit benadrukken van het balanceren tussen koopkrachtbehoud<sup>7</sup> en de realisatie van een duurzame pensioenregeling. Deze complexiteit schuilt in de noodzaak om pensioenen aan te passen aan economische ontwikkelingen voor het behoud van koopkracht (koopkrachtig pensioen<sup>8</sup>), terwijl het pensioensysteem tegelijkertijd transparant, persoonlijk en responsief moet zijn ten aanzien van maatschappelijke en demografische veranderingen. Deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd door het pensioenstelsel directer te koppelen aan ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, waardoor het systeem duurzamer en rechtvaardiger kan worden voor toekomstige generaties<sup>9</sup>.

Los van hetgeen met het voorliggende initiatiefontwerp wordt beoogd, merkt de SER in algemene zin op dat, ondanks de aangekondigde intenties voor een fundamentele hervorming van het pensioenstelsel op Curaçao, dat steunt op de drie pijlers - de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV), aanvullende pensioenopbouw via werkgevers en individuele pensioenvoorzieningen - we ons nog steeds aan het begin van dit hervormingstraject bevinden.<sup>10</sup> Ter verduidelijking wordt in figuur 1 de positie van het APC in het huidige pensioenstelsel weergegeven. Het is, in het verlengde hiervan, belangrijk te erkennen dat de overgang naar een vernieuwd stelsel een complexe en uitdagende opgave zal zijn, vol onvoorziene obstakels die overwonnen moeten worden om op termijn een stabiel en rechtvaardig pensioenlandschap te kunnen realiseren.

Rijst niettemin de vraag of met hetgeen het voorliggende initiatiefontwerp in zijn huidige vorm beoogt één van de genoemde doelstellingen dan wel beide wel kunnen worden gerealiseerd, althans voor de specifieke doelgroep waarop het ontwerp betrekking heeft, namelijk de gepensioneerde overheidsdienaar in de zin van

<sup>7</sup> Koopkrachtbehoud wordt doorgaans gemeten met behulp van de methode van de koopkrachtpariteit (PPP). Dit concept baseert zich op het idee dat consumenten, bij het gebruik van de juiste wisselkoers, overal ter wereld dezelfde koopkracht zouden moeten hebben. Het essentiële van de PPP-wisselkoers is dat deze sterk afhankelijk is van de gekozen mand van goederen. In het algemeen worden goederen gekozen die waarschijnlijk de wet van één prijs volgen, wat betekent dat men probeert goederen te selecteren die gemakkelijk verhandelbaar zijn en die in beide locaties gemeenschappelijk beschikbaar zijn. Verschillende organisaties die PPP-wisselkoersen berekenen, kunnen verschillende manden van goederen gebruiken en daardoor tot verschillende waarden komen. Een belangrijke manier waarop PPP wordt gebruikt, is door het aanpassen van het bruto binnenlands product (BBP) van landen om de verschillen in kosten van levensonderhoud en prijsniveaus te compenseren, wat vaak resulteert in een 'PPP-aangepast' cijfer. Dit biedt een meer nauwkeurige schatting van de productieniveaus van een land door rekening te houden met de verschillende kosten van levensonderhoud en prijsniveaus, meestal in vergelijking met de Amerikaanse dollar. Het concept van PPP wordt ook uitgediept door het Internationaal Vergelijkingsprogramma (ICP), dat een uitgebreide oefening uitvoert om prijsindexen voor elk land te berekenen in verhouding tot een referentieland, meestal de Verenigde Staten. Deze cijfers worden gebruikt voor vergelijkingen van levensstandaarden tussen landen, door academici bij studies van economische groei, door de Wereldbank voor het opstellen van wereldwijde armoedegrenzen, en door de internationale ontwikkelingsgemeenschap om aandacht te vestigen op discrepanties tussen rijke en arme landen; zie tevens Esteban Ortiz-Ospina en Marco Molteni in 'What are PPP adjustments and why do we need them?' (16 maart 2017) in Our World in Data; <https://ourworldindata.org/what-are-ppps>.

Er zijn echter uitdagingen bij het berekenen van PPP, waaronder de moeilijkheden bij het vinden van vergelijkbare manden van goederen om de koopkracht tussen landen te vergelijken. Landen verschillen niet alleen in een uniform prijsniveau; de verschillen in prijzen voor voedsel kunnen bijvoorbeeld groter zijn dan die voor huisvesting, terwijl ze weer kleiner kunnen zijn dan die voor vervaardiging. Mensen in verschillende landen consumeren doorgaans ook verschillende manden van goederen, wat het noodzakelijk maakt om de kosten van deze manden te vergelijken met behulp van een prijsindex. Dit is een uitdagende taak omdat consumptiepatronen en zelfs de beschikbare goederen om te kopen van land tot land verschillen; <https://ourworldindata.org/what-are-ppps>.

<sup>8</sup> Een koopkrachtig pensioen is een pensioen dat zijn waarde behoudt ten opzichte van de inflatie en de kosten van levensonderhoud, zodat gepensioneerden hun levensstandaard kunnen handhaven. Andere termen die gebruikt worden voor dit concept zijn 'waardevast pensioen' of 'inflatiebestendig pensioen'. Deze termen benadrukken het belang van aanpassingen aan het pensioen die overeenkomen met prijsstijgingen in de economie, om de koopkracht van gepensioneerden te beschermen.

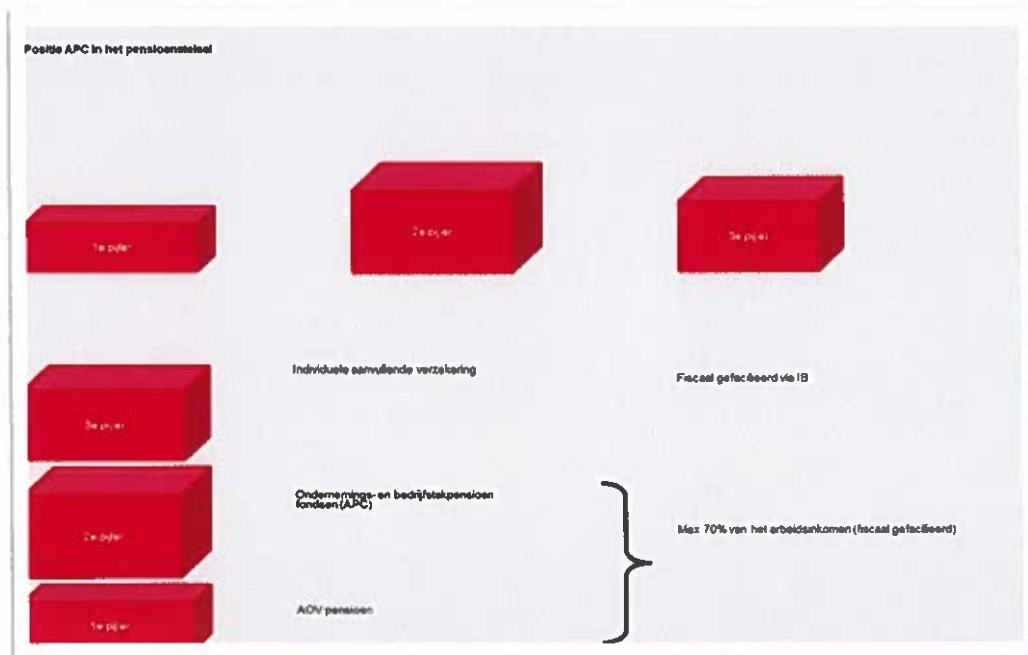
<sup>9</sup> Zie AON Nederland, 'Wat betekent het nieuwe pensioenakkoord voor uw pensioenregeling?' (2024); <https://www.aon.com/netherlands/mensen/financieel-fit/pensioen/pensioenakkoord/nieuws/gevolgen-pensioenakkoord-pensioenregelingen.jsp>

<sup>10</sup> Zie regeerprogramma 2022-2025 'Op weg naar herstel en een beter kwaliteit van het leven voor het volk'; p. 56 (implementeren algemeen werkgeverspensioen gericht op het hebben van een deugdelijk bestaansminimum).



artikel 1 van de Plvo. Of anders geformuleerd: leiden de voorgestelde wijzigingen enigszins tot een duurzame verbetering van het indexatieperspectief van zowel gepensioneerde overheidsdienaren als van de pensioenopbouw van actieve overheidsdienaren en wat zijn de gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van het pensioenfonds?

Figuur 1.



Bron: APC

Om die vraag adequaat te kunnen beantwoorden, is het van belang om een analyse uit te voeren van het huidige regime van het APC, met bijzondere aandacht voor de wijze waarop het de rechten van pensioengerechtigden beschermt en tegelijkertijd de financiële stabiliteit van het fonds garandeert. De SER benadrukt wederom met klem de complexiteit van deze analyse en het cruciale belang van een zorgvuldige balans tussen de langetermijnbelangen van de pensioengerechtigden en de duurzaamheid van het fonds. In eerdere adviezen<sup>11</sup> concludeerde de SER impliciet al dat de nominale zekerheid<sup>12</sup> in de aanvullende

<sup>11</sup> Advies d.d. 18 mei 2018 met ref.nr. 047/2018-SER en advies d.d. 19 oktober 2018 met ref.nr. 139/2018-SER.

<sup>12</sup> De term 'nominale zekerheid' binnen het pensioenstelsel verwijst naar de garantie van een vastgestelde pensioenuitkering, ongeacht de schommelingen in de markt of veranderingen in de koopkracht door inflatie. Deze benadering biedt pensioengerechtigden een duidelijke, voorspelbare uitkering, maar kan onder druk komen te staan bij economische veranderingen of wanneer het rendement op beleggingen van pensioenfondsen, in dit geval het APC, tegenvalt.

pensioenopbouw via het APC bij ongewijzigd beleid niet meer vol te houden is en dat het doorsneesysteem<sup>13</sup> knelt<sup>14</sup>.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds is aangegeven, ontleent het APC – een op 10 oktober 2010 naar Curaçaos recht opgerichte publiekrechtelijke rechtspersoon, statutair gevestigd aan de Schouwburgweg 26 - zijn bestaansrecht aan de pensioenregeling vastgelegd in de Plvo, P.B. 1997 no. 312. De geconsolideerde tekst van de Plvo is vastgesteld bij P.B. 2013 no. 27. Bij landsverordening van 28 december 2015, P.B. 2015 no. 78, is de Plvo met ingang van 1 januari 2016 ingrijpend gewijzigd. In de daaropvolgende jaren zijn er geen wijzigingen in de bestaande regeling aangebracht.

Vanaf 1 januari 2016 vertoont de regeling derhalve de volgende kenmerken:

- Middelloonregeling
- Deelneming vanaf 18 jaar
- Pensioenleeftijd 65 jaar
- Overgangperiode
- Pensioenopbouw 1,75% per jaar
- Voorwaardelijke indexering
- Intrekking duurtetoeslagregeling
- Partnerpensioen

De SER zal binnen de context van dit advies zich specifiek richten op het aspect van voorwaardelijke indexering.

De onvoorwaardelijke indexatieverplichting die in artikel 30, eerste lid, van de Plvo was opgenomen, is met ingang van 1 januari 2016 gewijzigd in een voorwaardelijke indexatieverplichting. De SER wil hierbij accentueren dat de toeslagverlening (indexatie), wettelijk gezien, voorwaardelijk is en toegekend wordt indien en voor zover er sprake is van (i) aanpassing van de bezoldigingen van overheidsdienaren aan de gestegen kosten van levensonderhoud én (ii) als de dekkingsgraad van het pensioenfonds dit toestaat. Aan beide randvoorwaarden moet worden voldaan. Uit de redactie van artikel 30, tweede lid, van de Plvo blijkt dat overduidelijk. Immers daarin is als waarborg opgenomen: 'Indien de vermogenspositie van het fonds zich verzet tegen de verhoging, bedoeld in het eerste lid, kan het bestuur besluiten die verhoging geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. Voordat het bestuur een besluit neemt, verzoekt het bestuur de actuariële deskundige, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds van

<sup>13</sup> Het 'doorsneesysteem' is een manier van pensioenopbouw waarbij werknemers gedurende hun gehele loopbaan een gelijk percentage van hun salaris inleggen voor hun pensioen, ongeacht hun leeftijd. Dit systeem houdt geen rekening met het feit dat de inleg van jongere werknemers langer kan renderen dan die van oudere werknemers, wat leidt tot een herverdeling van middelen van jongere naar oudere deelnemers. Het doorsneesysteem is onderwerp van discussie geweest, met name omdat het als minder eerlijk wordt gezien voor jongere generaties werknemers; zie ook de paper 'Changes in Private Pensions and Income Inequality in Retirement: A Decomposition Analysis by Income Source in Nine European Countries (1986–2018)' van 9 juni 2023 (Oxford Academic); [Changes in Private Pensions and Income Inequality in Retirement: A Decomposition Analysis by Income Source in Nine European Countries \(1986–2018\) | Work, Aging and Retirement | Oxford Academic \(oup.com\)](https://academic.oup.com/era/article/35/1/1/6611111); zie tevens Nicholas Barr, Peter Diamond, 'Core Purposes of Pension Systems' van oktober 2008' (Oxford Academic); [Core Purposes of Pension Systems | Reforming Pensions: Principles and Policy Choices | Oxford Academic \(oup.com\)](https://academic.oup.com/era/article/35/1/1/6611111); en Nicholas Barr, Peter Diamond, '3 Basic Features of Pension Systems' van oktober 2008; [Basic Features of Pension Systems | Reforming Pensions: Principles and Policy Choices | Oxford Academic \(oup.com\)](https://academic.oup.com/era/article/35/1/1/6611111).

<sup>14</sup> Zie onder andere: Toon Heerts & Marc Heemskerk, 'De Pensioenval: Hoe de doorsneesystematiek uw pensioen omlaag haalt', 2023 (Uitgeverij Boom); het wetenschappelijke artikel van Bas Jacobs & Coen Teulings getiteld 'De doorsneesystematiek en de intergenerationele verdeling van pensioenlasten', verschenen in het tijdschrift ESB, Economisch Statistische Berichten, 2022; het rapport van SER Nederland getiteld 'De houdbaarheid van de pensioenregeling: Een analyse van de knelpunten en oplossingsrichtingen' uit 2021. Van belang in dit verband is verder de website: PensioenLab (<https://www.pensioenlab.nl/>) van de Universiteit Leiden die informatie en analyses biedt over de pensioenproblematiek. Op de website is er een speciale sectie gewijd aan de doorsneesystematiek, met onder andere artikelen, video's en infographics, en de wetenschappelijk blog 'The Pension Platform' (<https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/08559505>).

Curaçao<sup>15</sup>, advies uit te brengen over het voornemen om de aanpassing geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. Het bestuur neemt binnen drie maanden na ontvangst van het advies een besluit." Conform artikel 30, derde lid, van de Pivo wordt "een besluit als bedoeld in het tweede lid, bekendgemaakt in het blad waarin van Landswege de officiële berichten worden geplaatst."

---

<sup>15</sup> P.B. 2015, no. 1 (GT)



## 2.1 Voorwaardelijk indexatiebeleid pensioenen van overheidsdienaren

### 2.1.1 ILO principes met betrekking tot indexatie

De International Labour Organization (ILO) heeft normen gesteld met betrekking tot sociale zekerheid. In het ILO-verdrag nr. 102, de 'Social Security (Minimum Standards) Convention', zijn er negen minimumstandaarden opgenomen voor negen typen sociale zekerheid, waaronder: medische zorg, ziekte-uitkering, werkloosheidsuitkering, ouderdomsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, gezinsuitkering, zwangerschapsuitkering, invaliditeitsuitkering en nabestaandenuitkering. Artikel 65, tiende lid, van het verdrag schrijft voor dat onder andere pensioenuitkeringen dienen te worden herzien na significante veranderingen in het algemene inkomensniveau, indien deze voortvloeien uit substantiële veranderingen in de kosten van levensonderhoud.<sup>16</sup>

Het ILO-verdrag nr. 128, de 'Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention' schrijft provisie voor op het gebied van invaliditeit, pensioen, en nabestaandenuitkering. In artikel 29 is opgenomen dat de uitkeringen gereviseerd dienen te worden na aanzienlijke veranderingen in het algemene inkomensniveau of bij veranderingen in de kosten van levensonderhoud.<sup>17</sup>

In het verlengde hiervan heeft de ILO een beleidsnota gepubliceerd met een reeks principes en instrumentaria voor het ontwerpen en hervormen van pensioenstelsels. Deze beleidsnota is in overeenstemming met de ILO-principes en internationale best practices.<sup>18</sup> Een van de richtlijnen schrijft voor dat uitkeringen adequaat en betrouwbaar dienen te zijn. Voorts geeft de beleidsnota aan dat ILO Conventie nr. 102 en nr. 128 inkomensveiligheid voor personen met een pensioengerechtigde leeftijd beogen. Dit wordt beoogd door middel van een pensioen waarvan de bijdrage gerelateerd is aan het inkomen en/of een 'flat-rate' pensioen welke veelal gebaseerd is op woonplaats en gefinancierd vanuit de overheidsbegroting. Bij een *earnings related contributory* pensioen dient er garantie te zijn voor een minimum uitkeringsniveau of een *replacement rate* welke overeenkomt met een voorgeschreven proportie van het genoten inkomen van het individu. Voorts wordt gesteld dat de uitkering overeenkomt met minimaal 40% (Conventie nr. 102) of 45% (Conventie nr. 128) van het referentie inkomen na 30 jaar bijdrage of dienstverband. Zoals al eerder aangegeven, benadrukt ook de beleidsnota dat de pensioenen periodiek dienen te worden aangepast na aanzienlijke verandering in kosten van levensonderhoud en/of het algemene inkomensniveau.

### 2.1.2 Indexering binnen het koninkrijk

De Stichting Pensioenfonds Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) is het bedrijfstakpensioenfonds voor de overheid en het onderwijs in Nederland. Het ABP is, met een vermogen van circa € 513<sup>19</sup> miljard, het pensioenfonds met het grootste pensioenvermogen van Nederland. Tevens behoort het ABP tot één van de grootste pensioenfondsen ter wereld. In de hiernavolgende paragrafen wordt het indexatiebeleid bij het ABP toegelicht. Het bestuur van het ABP beoordeelt op jaarbasis of indexatie mogelijk is. Indexatie is afhankelijk van de financiële situatie en de beleidsdekkingsgraad is daarbij bepalend. Tot en met eind december 2015 hanteerde het ABP een indexatie-ambitie berekend op basis van de gemiddelde stijging van de lonen in de sectoren overheid en onderwijs. Met ingang van het jaar 2016 is het fonds overgestapt naar een indexatie-ambitie berekend op basis van de prijzen, namelijk de niet afgeleide Consumentenprijzenindex van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS NL). ABP is toentertijd overgestapt van indexatie op

<sup>16</sup> International Labour Organization C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)

<sup>17</sup> International Labour Organization C128 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128)

<sup>18</sup> International Labour Organization - The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems, Social Protection for All Issue Brief.

<sup>19</sup> Website ABP, bezocht op 8 mei 2024. <https://www.abp.nl/over-abp/financiele-situatie/actuele-financiele-situatie>

basis van looninflatie naar prijsinflatie. Sinds juli 2022 was het voor het ABP toegestaan tijdelijk de pensioenen te verhogen bij een beleidsdekkingsgraad van minimaal 105%. In principe gold een beleidsdekkingsgraad van 110%, maar de overheid staat in verband met een tijdelijke regeling een versoepeling van regels toe<sup>20</sup>. Vanaf 2027, wanneer de nieuwe pensioenregeling voor ABP ingaat, mag het ABP de pensioenen indexeren bij een actuele dekkingsgraad van minimaal 110%. De indexatie mag niet hoger zijn dan de inflatie volgens het CBS NL, waarbij de inflatie tussen 1 september van het vorige jaar tot en met 31 augustus van het huidige jaar wordt gehanteerd. Het ABP kan de pensioenen verhogen als zij de verhoging voor alle deelnemersgroepen evenwichtig vindt. Daarbij wordt rekening gehouden met de belangen van alle deelnemers, zowel jong als oud. Mogelijke verschillen tussen generaties worden in beeld gebracht en toegelicht.<sup>21</sup>

De Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) verzorgt op Aruba de collectieve pensioenregeling voor werknemers van de overheid, gelieerde instellingen en gesubsidieerde stichtingen. Verder is APFA ook uitvoerder van het Flexpensioenreglement, wat een collectieve pensioenregeling is waarbij zelfstandige werkgevers zich kunnen aansluiten. Het pensioenvermogen bedroeg per eind 2022 Afl. 3.267,2 miljoen.<sup>22</sup> Het indexatiebeleid is in het Nieuw Pensioenreglement 2014 vastgelegd in Hoofdstuk 7, artikel 31. In het eerste lid van dit artikel is aangegeven dat indien het voortschrijdend vijfjarig gemiddelde van de consumentenprijsindex stijgt en de middelen van APFA het toelaten, het bestuur jaarlijks per 1 januari bij bestuursbesluit kan bepalen dat de premievrije pensioenen en de ingegane pensioenen worden verhoogd met ten hoogste de helft van de stijging van bovengenoemd gemiddelde van de prijsindex. Het desbetreffende artikel uit het reglement stelt verder dat de door de deelnemers reeds opgebouwde pensioenen gedurende het deelnemerschap jaarlijks per 1 januari met ten minste hetzelfde percentage worden verhoogd als waarmee de premievrije en ingegane pensioenen in dat jaar als bedoeld in het eerste lid worden verhoogd. Indien de middelen van APFA het toelaten, kan vorenbedoeld percentage vervangen worden tot ten hoogste de volledige stijging van de indexatiemaatstaf als omschreven in dat artikellid. Het bestuur beslist evenwel jaarlijks in hoeverre pensioenen worden aangepast en of de middelen van APFA een aanpassing toelaten.

In het jaarverslag van APFA is een toelichting opgenomen over het indexatiebeleid: "Op basis van de solvabiliteitsrichtlijnen van de CBA (lees: Centrale Bank van Aruba) kan APFA vanaf een bruto-dekkingsgraad van 100% gedeeltelijke indexatie toekennen. Volledige indexatie is pas mogelijk bij een netto-dekkingsgraad hoger dan 105%. De indexatiemaatstaf die wordt gehanteerd, is het voortschrijdend vijfjarig gemiddelde van de prijsindex. De beslissing over een eventuele indexatie per 1 januari van enig kalenderjaar wordt genomen na vaststelling van het jaarverslag van het voorafgaande jaar."<sup>23</sup> Recentelijk is er op basis van het cijfer van eind 2021 per begin 2022 een indexatie aan actieve deelnemers van 1,59% en aan inactieve deelnemers van 0,79% toegekend. De bruto- en de netto dekkingsgraad bedroegen per die datum respectievelijk 122,3% en 110,1%. De stijging van de prijsindex bedroeg per eind 2021 1,59%.<sup>24</sup> Met ingang van 2020 en 2021 zijn er tevens indexaties toegekend.<sup>25 26</sup>

De situatie van het ABP in Nederland en het APFA in Aruba kan niet één op één worden vergeleken met die van het APC op Curaçao. Niet alleen is het pensioenstelsel anders ingericht, maar ook de demografische samenstelling van de landen en de economische situatie zijn niet vergelijkbaar. Ook is het beleid dat ten grondslag ligt aan de pensioenfondsen niet overeenkomstig. In dit advies wordt niet

<sup>20</sup> Website ABP, bezocht op 8 mei 2024. <https://www.abp.nl/over-abp/financiële-situatie/indexatie>

<sup>21</sup> Website ABP, bezocht op 8 mei 2024 <https://www.abp.nl/over-abp/financiële-situatie/verhogen2024/nieuw-beleid>

<sup>22</sup> APFA Jaarverslag 2022

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> APFA Jaarverslag 2021

<sup>26</sup> APFA Jaarverslag 2020

dieper ingegaan op de verschillen tussen de pensioenstelsels. Desondanks kunnen interessante inzichten worden verkregen door toch de vergelijking te maken. Zowel in Nederland als op Aruba vindt indexatie van de pensioenfondsen voor overheidsdienaren plaats op basis van prijsinflatie. Het is evident dat zowel het ABP als het APFA over de periode 2015-heden een hogere frequentie van indexeren hebben kunnen hanteren dan op Curaçao bij het APC het geval is geweest. Het ABP houdt de mogelijkheid om tussen generaties een onderscheid te maken in het toegepaste indexatiepercentage. Op Aruba is aan actieve deelnemers een indexatie toegekend die twee keer zo hoog was als de indexatie toegekend aan inactieve deelnemers.

### 2.1.3 Looninflatie versus prijsinflatie bij indexering

Wanneer het inkomen van personen wier uitgaven vanwege inflatie stijgen niet aangepast wordt aan de stijging van levenskosten, daalt de koopkracht van deze personen. De mate waarin gepensioneerden blootgesteld zijn aan potentieel verlies van koopkracht is daarom afhankelijk van mechanismen voor het indexeren van pensioen. Volgens een artikel van de OECD heeft de toename van inflatie in de afgelopen jaren in veel landen meer impact op ouderen dan op andere personen gehad<sup>27,28</sup>. Dit komt doordat in de meeste OECD-landen ouderen gemiddeld een lager inkomen genieten dan het gemiddelde inkomen van de volledige populatie<sup>29</sup>. Zij geven daarom een groter deel van hun inkomen uit aan energie en voeding. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op looninflatie en prijsinflatie. Het effect op koopkracht wordt elders in het advies onder de loep genomen. Volgens de OECD biedt prijsindexatie in vergelijking met looninflatie een betere bescherming tegen daling van levensstandaard wanneer de stijging in inflatie is ontstaan vanwege een *negative supply shock*<sup>30,31</sup>. Het artikel van de OECD stelt dat looninflatie onder normale omstandigheden meer voordelen levert aangezien stijging in productiviteit zich uit in een positieve reële stijging van loon. Wanneer prijzen echter stijgen terwijl lonen dalen, biedt looninflatie geen bescherming voor de koopkracht van gepensioneerden. Van de 38 OECD landen indexeren 18 landen inkomen gerelateerd pensioen op basis van prijsindexatie<sup>32</sup>.

In 2019 is een artikel<sup>33</sup> gepubliceerd dat de sociale en financiële beleidsdoelstellingen die gekoppeld zijn aan parameters voor indexatie van pensioenen in OECD-landen onder de loep neemt. Het artikel stelt dat de meeste OECD-landen pensioen bijstellen aan de hand van prijsinflatie, looninflatie, of een combinatie van de twee. De keuze voor prijsinflatie versus looninflatie wordt bepaald door de doelstellingen die nagestreefd worden met betrekking tot het beleid voor de *post-employment* fase. Bij een basispensioen stelt het artikel bijvoorbeeld dat het verlichten van armoede de doelstelling is. Op Curaçao kan het AOV worden beschouwd als een basispensioen. Een inkomen gerelateerd sociaal-verzekeringpensioen gekoppeld aan contributies uit het verleden kan volgens het artikel gericht zijn op een combinatie van inkomensvervanging (income replacement) en bescherming tegen het risico op armoede. Op Curaçao biedt het APC een inkomen gerelateerd pensioen dat gekoppeld is aan contributies die tijdens de loopbaan van de deelgenoot worden afgedragen.

Indexatie van pensioen kan verschillende doelstellingen hebben. Een van de voornaamste doelstellingen is het voorkomen van verlies van koopkracht. Normaalgesproken wordt koopkrachtverlies gemitigeerd door indexatie op basis van prijsinflatie. Een tweede doelstelling is het waarborgen dat gepensioneerden in staat

<sup>27</sup> Causa et al, 2022, OECD Economics Department Working Papers No. 174, A cost-of-living squeeze? Distributional implications of rising inflation

<sup>28</sup> OECD, Pensions at a Glance 2023, OECD and G20 Indicators

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Een '*negative supply shock*' verwijst naar een situatie waarin beschikbaarheid van goederen of diensten plotseling afneemt, wat leidt tot een verstoring van de economie. Een negatieve aanbodschock vermindert de productie en kan leiden tot hogere prijzen en lagere output.

<sup>32</sup> Ibidem

<sup>33</sup> Hohnerlein, E. (2019) Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards, *Global Social Policy*, Volume 19, Issue 3

zijn om te participeren in de stijging van levensstandaard van de actieve populatie. Deze tweede doelstelling wordt normaalgesproken bereikt door middel van indexatie gekoppeld aan looninflatie.

In de MvT behorende bij het voorliggende initiatiefontwerp is opgenomen dat met indexatie wordt beoogd te waarborgen dat het pensioen welvaartvast is en dat artikel 30, eerste lid, beoogt de pensioenen waardevast te houden. Ervan uitgaande dat dit de doelstelling van indexatie is, rijst bij de SER de vraag wat beoogd wordt met een waardevast pensioen. Indien de doelstelling van waardevast het behoud van koopkracht betreft, is prijsindexatie conform internationale best practices de meest voor de hand liggende optie. Indien de doelstelling waardevast beoogt gepensioneerden in staat te stellen om te participeren in de stijging van levensstandaard van de actieve populatie dan kan looninflatie conform internationale gebruiken een meer gepaste uitkomst bieden.

De Consumer Price Index (CPI) is internationaal de meest gebruikte benchmark voor indexatie. In perioden waarin lonen harder stijgen dan de prijsinflatie, zullen de pensioenen achterblijven. Indexeren op basis van CPI zorgt voor een verwijding tussen uitkeringen en lonen. Vanwege financiële beperkingen zijn verschillende landen zoals Italië, Frankrijk en Oostenrijk overgestapt van looninflatie naar prijsinflatie. Op Curaçao is de prijsinflatie sinds de invoering van voorwaardelijke indexatie in 2015 structureel hoger geweest dan looninflatie van overheidsdienaren (zie tabel 1.0).

Zoals eerder aangegeven passen de meeste landen CPI toe bij indexatie. Voor een meer optimale aansluiting op de specifieke behoeften van gepensioneerden, kan een variatie op het CPI in overweging genomen worden. België sluit bijvoorbeeld tabak, alcohol en olie uit de index<sup>34</sup>. Frankrijk sluit alleen tabak uit<sup>35</sup>. Het uitsluiten van deze producten is veelal een kostenbesparing gebaseerd op morele overwegingen in plaats van op leeftijd gebaseerde consumptiebehoeften<sup>36</sup>. De vraag of consumptie van ouderen anders is dan consumptie van de algemene populatie is controversieel, maar kan eventueel mogelijkheden bieden voor een variant op het CPI.

Uit gesprekken met experts heeft de SER vernomen dat een groot deel van de pensioenfondsen in Nederland ongeveer twintig jaar terug overstapten op een voorwaardelijke indexatie. In die tijd was de indexatie veelal gekoppeld aan de looninflatie van de bij dat pensioenfonds horende branche of werkgever. Inmiddels is bij de meeste pensioenfondsen de indexering gekoppeld aan prijsinflatie. Onder anderen is het ABP in Nederland in 2016 overgestapt van een indexatieambitie gekoppeld aan de gemiddelde stijging van lonen binnen de overheid en het onderwijs naar een indexatieambitie gebaseerd op prijzen, namelijk de niet-afgeleide consumentenprijsindex van het CBS. Prijsinflatie is in Nederland gemiddeld een half procentpunt lager dan looninflatie. Bij de pensioenfondsen in Nederland was de overstap van looninflatie naar prijsinflatie een overweging om de kostendruk te verlagen.

## TAPI-systeem

Sinds januari 1992 wordt bij de indexering van de bezoldiging van de ambtenaren op Curaçao de indexeringsformule van de trapsgewijs afnemende prijsindexering, het zogenoemd TAPI-systeem gehanteerd. De indexering volgens het TAPI-systeem geschiedt pas als de kosten van levensonderhoud met 2% of meer zijn gestegen. Bij een stijging van de kosten van levensonderhoud tussen de 2% en de 4% worden de salarissen van de ambtenaren met 60% geïndexeerd en bij een stijging van de kosten van levensonderhoud met meer dan 4% worden de salarissen met 40% geïndexeerd. Als inflatiepercentage wordt het jaarlijks door het CBS te publiceren "Prijsindexcijfers voor de gezinsconsumptie" aangehouden. De

<sup>34</sup> Hohnerlein, E. (2019) Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards, *Global Social Policy*, Volume 19, Issue 3

<sup>35</sup> *ibidem*

<sup>36</sup> *ibidem*

periode waarover de inflatie wordt berekend loopt van 1 januari tot en met 31 december van een bepaald jaar.

In de context van de salarissen van overheidsdienaren kan looninflatie een afgeleide van prijsinflatie zijn. De overheid past het TAPI-systeem toe waarin prijsinflatie als factor wordt meegenomen. Aangezien looninflatie een afgeleide van prijsinflatie is, is de SER van mening dat de mate van geschiktheid van looninflatie versus prijsinflatie niet de kern van de vraag in kwestie is. De cruciale kwestie is het voorstel voor de ont koppeling van de voorwaarde om pas over te kunnen gaan tot indexatie wanneer de overheid over is gegaan tot indexatie van de salarissen van overheidsdienaren. In essentie gaat het om de timing en meer specifiek om de gevolgen van de verlate timing van loonindexatie van de overheid op een eventuele indexering van het pensioenfonds. Daarnaast constateert de SER dat de vermogenspositie uitgedrukt in dekkingsgraad tevens een beperkende factor is geweest voor indexatie. Een minimale vereiste dekkingsgraad is en blijft de voornaamste voorwaarde voor indexatie en is noodzakelijk om te waarborgen dat in de toekomst het pensioenfonds kan voldoen aan haar verplichtingen jegens de deelgenoten. De toepasselijkheid van de voorwaarde van de vermogenspositie is in dit advies niet aan de orde. De raad is van mening dat de ont koppeling van de voorwaarde om pas over te kunnen gaan tot indexatie wanneer de overheid over is gegaan tot indexatie van de salarissen van overheidsdienaren zoals voorgesteld in het ontwerp, terecht is.

In de veronderstelling dat in internationale context looninflatie hoger is dan prijsinflatie<sup>37</sup> en dat looninflatie een reflectie is van veranderingen in de kosten van levensstandaarden van de actieve populatie, leidt looninflatie tot een meer gepast niveau van inflatie. Een looninflatie hoger dan prijsinflatie is op Curaçao bij de salarissen van overheidsdienaren historisch gezien niet het geval geweest. Dit komt mede door de toepassing van het TAPI-systeem. Dit is weergegeven in tabel 1.0.

Tabel 1.0 Overzicht salarisverhogingen overheidsdienaren en indexatie APC sinds 2015

Jaartal	Salaris- verhoging overheids- dienaren	Indexatie pensioenfonds	Vermogens positie*	Inflatie CPI*	12-maands gemiddelde CPI*
2015	0%	0%	100.2%	1.5%	94.0
2016	0%	0%	99.4%	-0.5%	93.5
2017	0%	0%	101.2%	0%	93.5
2018	0%	0%	104.6%	1.6%	95
2019	1.56%	0%	100.2%	2.6%	97.4
2020	1.32%	0%	103.4%	2.6%	100
2021	0%	0%	104.6%	2.2%	102.2
2022	0%	0%	111.5%	3.8%	106
2023	0%	0%	103.7%	7.4%	113.8
2024	onbekend	onbekend	onbekend	3.5%	117.9
				Totaal	((117.9/94)-1)=0.25=25 %**

\*Datum vermogenspositie en inflatie betreft 31 december van het voorafgaand jaar.

Bron: APC, CBS

\*\*De afname in koopkracht van het pensioen van de overheidsdienaar is vanwege het uitblijven van indexatie over de periode 2015 t/m 2024 25%.

<sup>37</sup> Hohnerlein, E. (2019) Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards, *Global Social Policy*, Volume 19, Issue 3



Uit bovenstaande tabel kan het volgende worden geconcludeerd. Over de periode 2015 tot en met 2024 heeft er geen indexatie van pensioenen van overheidsdienaren plaatsgevonden. Gedurende dezelfde periode was er sprake van inflatie, met als gevolg een achteruitgang in koopkracht als gevolg van het uitblijven van indexaties van het pensioen van de overheidsdienaar. De afname in koopkracht van het pensioen van de overheidsdienaar is vanwege het uitblijven van indexatie over de periode 2015 t/m 2024 circa 25%. Deze achteruitgang heeft betrekking op alle aanspraken, dus zowel pensioenen als het pensioencomponent dat onder duurtetoeslag valt.

De raad constateert dat het onduidelijk is op welke wijze de initiatiefnemers beogen indexatie toe te passen. In het adviesverzoek worden de termen 'welvaartvast' en 'levensstandaard' genoemd, maar daar blijft het bij. Het is onduidelijk welke systematiek voor de berekening van de hoogte van de inflatiecijfers ze beogen toe te passen, bijvoorbeeld volgens het twaalfmaandsgemiddelde van het voorgaande jaar, en of de berekende inflatiecorrectie al dan niet volledig wordt toegepast, dan wel een bepaald vast percentage van de inflatie zal vormen. De raad geeft de initiatiefnemers mee te overwegen in hoeverre het mogelijk is om de uitwerking van de indexatiereguleer op te laten nemen in de uitvoeringsovereenkomst, om op een later moment eventuele arbitraire beslissingen hieromtrent te voorkomen. Verder heeft het APC een aantal alternatieve varianten uitgewerkt. De raad adviseert de initiatiefnemers de uiteindelijke variant door te laten rekenen alvorens een definitieve keuze te maken. De SER is voorts van oordeel dat het effect van de ontkoppeling op de koopkracht van deelgenoten relevant is om onder de loep te nemen, met een vergelijking tussen de huidige situatie en de voorgenomen wijzigingen. In paragraaf 2.3.2 van dit advies wordt aandacht besteed aan het effect op koopkracht.

### Praktische uitvoering van indexatie sinds 2015

In de huidige wetgeving, die per 1 januari 2016 in werking is getreden, is indexering van pensioenen van overheidsdienaren voorwaardelijk gesteld aan de indexering van de bezoldigingen van overheidsdienaren. Daarnaast is een eventuele indexering afhankelijk van de vermogenspositie van het pensioenfonds. Op basis van de gegevens in tabel 1.0 op pagina 16 is er op grond van de huidige afspraken en wetgeving geen indexering mogelijk geweest van de periode 2015 tot en met 2021. In de jaren waarin de bezoldigingen van overheidsdienaren is verhoogd, was de vermogenspositie van het pensioenfonds namelijk niet toereikend voor een indexering. Aangezien de salarissen van overheidsdienaren in de jaren 2019 en 2020 zijn geïndexeerd, was een indexatie van het pensioenfonds toegestaan mits de dekkingsgraad het toeliet. Aangezien de dekkingsgraad van het pensioenfonds in beide jaren lager was dan 105%, namelijk respectievelijk 100,2% en 103,4%, was indexatie desondanks niet mogelijk. Het is vooralsnog niet bekend of en in hoeverre de overheid de salarissen van ambtenaren over de jaren 2022 en 2023 zal indexeren. Onder de huidige wetgeving is er in 2023 geen indexatie mogelijk voor het pensioenfonds aangezien de vermogenspositie, uitgedrukt in de dekkingsgraad, dit met een niveau lager dan 105% niet toelaat. In 2022 was de dekkingsgraad van het pensioenfonds met 111,5% (dekkingsgraad eind 2021) voldoende voor een indexatie over dat jaar, maar tot op heden is het onbekend of de overheid de salarissen voor dat betreffende jaar zal indexeren.

Voor het jaar 2023 was de geldende dekkingsgraad 103,7% (dekkingsgraad eind 2022), waardoor een indexering niet mogelijk is. Het is voorgekomen dat de overheid pas een aantal jaren na afsluiting van het jaar waarop de indexering van salarissen betrekking heeft, overgaat tot indexering van de salarissen. De financiële positie van het pensioenfonds fluctueert jaar op jaar, en daarom komt het voor dat het pensioenfonds op het moment dat de overheid overgaat tot indexering van de salarissen met terugwerkende kracht, niet in een vermogenspositie verkeert, uitgedrukt in de dekkingsgraad, die indexering van de pensioenen en pensioenaanspraken toestaat. De deelgenoten van het pensioenfonds vissen daarmee in ernstige mate achter het net. Het principe van welvaartvaste indexering die de overheid ingevolge de MvT voorstaat, wordt hiermee niet waargemaakt.

De SER is van mening dat de dubbele voorwaarde die conform de huidige wetgeving moet worden vervuld voor de indexering van pensioenen en pensioenaanspraken, heeft geleid tot het uitblijven van indexering

sinds de invoering van de voorwaardelijke indexatie in 2016. De raad concludeert derhalve dat de voorgestelde welvaartvaste indexering een illusie is gebleken, grotendeels vanwege de lage dekkingsgraad van het pensioenfonds.

Volgens de indieners van de initiatiefontwerplandsverordening heeft de conditionaliteit tot gevolg dat, zelfs bij een gezonde vermogenspositie van het APC, de indexering van pensioenen niet plaatsvindt indien de overheid, om welke redenen dan ook, kiest voor het niet aanpassen van de bezoldigingen. Volgens de initiatiefnemers van het ontwerp heeft deze situatie zich meerdere keren voorgedaan, inclusief momenten waarop de overheid wel tot aanpassing van de bezoldigingen overging, maar de financiële situatie van het pensioenfonds geen ruimte bood voor pensioenindexering. De raad is van mening dat deze constatering onjuist is. Met een dekkingsgraad van 111,5% per eind 2021 was de dekkingsgraad voldoende. Slechts in het jaar 2022 liet de dekkingsgraad van het pensioenfonds een eventuele indexatie toe. Het is tot op heden nog onbekend of de overheid voor dat betreffende jaar wenst over te gaan tot indexering van de salarissen van overheidsdienaren.

De initiatiefontwerplandsverordening met het voorstel om over te stappen naar waardevastheid van pensioenen acht de SER een aanvaardbare benadering om de afhankelijkheid van overheidsbeslissingen om de ambtenarsalarissen te verhogen los te laten. Naar het oordeel van de SER is dit een valide voorstel, waarbij het van belang is te onderkennen dat een toereikende dekkingsgraad een fundament blijft voor het überhaupt kunnen overgaan tot indexering. De overgang naar waardevastheid kan inderdaad een meer stabiele en voorspelbare indexering bieden, maar vereist een grondige evaluatie van de toekomstige financiële implicaties voor het pensioenfonds en de overheid.

### Uitvoeringsovereenkomst conform artikel 72a van de Plvo

Zoals reeds in dit advies aangekaart, is de uitvoeringsovereenkomst, zoals bepaald in artikel 72a van de Plvo, tot dusverre niet geconcretiseerd. De SER benadrukt de noodzaak van deze overeenkomst tussen het pensioenfonds en de overheid, zoals bedoeld in artikel 72a, voordat een indexering kan plaatsvinden. Dit is een essentieel punt dat ook door de directie van het APC is aangekaart. Zonder een duidelijke en formele overeenkomst blijven de voorwaarden voor indexering ambigu wat kan leiden tot juridische en financiële onzekerheden. Naar het oordeel van de SER schiet het initiatiefontwerp tekort door deze noodzaak niet voldoende te adresseren.

In aanvulling op hetgeen in de huidige initiatiefontwerplandsverordening met betrekking tot aanpassing van pensioenen aan gestegen kosten van levensonderhoud is aangekaart, zal er voor de praktische uitvoering invulling moeten worden gegeven aan de uitvoering van indexatie. Het ligt voor de hand deze keuze als onderdeel van de uitvoeringsovereenkomst conform artikel 72a van de Plvo mee te nemen.

### Indexatievarianten

Het APC heeft een drietal varianten voor indexatie voorgesteld en uitgewerkt. In de hiernavolgende figuur volgen deze varianten. De invulling van een uitvoeringsvariant valt buiten de scope van dit adviesvraagstuk. De SER is van mening dat de keuze en overwegingen voor een indexatievariant dienen te worden uitgewerkt in de uitvoeringsovereenkomst conform artikel 72a van de Plvo. De raad geeft het volgende ter overweging mee. Aandacht dient te worden besteed aan de haalbaarheid van de diverse varianten, met het oog op duurzame indexatie.

Tabel 2. Indexatievarianten

	Looninflatie (huidige situatie)	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3



Maatstaf actieve deelgenoten	Looninflatie volgens TAPI-systeem	100% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3.5%)	Prijsinflatie conform tabel looninflatie	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)
Maatstaf inactieve deelgenoten	Looninflatie volgens TAPI-systeem	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3.5%)	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)

Bron: APC

## 2.2 Duurtetoeslag

De kosten van indexering van de pensioenen komen ingevolge artikel 30 lid 1 van de Pivo ten laste van de middelen van het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (APC). En voor wat betreft de pensioenen die bestaan uit een pensioen ten laste van APC en een pensioen (de duurtetoeslag) ten laste van de laatste werkgever komt de indexering van het pensioen ten laste van APC, ten laste van de middelen van APC en voor wat betreft het pensioen ten laste van de laatste werkgever (duurtetoeslag) ten laste van die laatste werkgever. In deze paragraaf wordt de ontstaansgeschiedenis van het duurtetoeslagpensioen en de werking ervan toegelicht.

### De ontstaansgeschiedenis van het duurtetoeslagpensioen, oorsprong en werking

De pensioenregeling van 1938, (PBL) kende geen indexatiebepaling. Dit was indertijd (ook in Nederland) vrij normaal. Salarissen van ambtenaren werden wel geïndexeerd naar aanleiding van de gestegen kosten van levensonderhoud. De PBL werd gefinancierd door een premie dat werd geheven over de pensioengrondslag. De pensioengrondslag werd bij landsbesluit vastgesteld en wel zodanig dat het gelijk was aan het genoten jaarsalaris van de ambtenaar. De totale pensioenpremie was 31% van de pensioengrondslag voor de ongehuwde ambtenaar (26% overheid + 5% eigen bijdrage ongehuwde ambtenaar) en 35% van de pensioengrondslag voor de gehuwde ambtenaar (26% overheid + 5% eigenbijdrage +3% weduwen/wezen gehuwde ambtenaar). Hiernaast diende de overheden eventuele tekorten in het pensioenfonds aanvullen door middel van voldoening van de zogenoemde annuïteitentekorten welke om de 10 jaar werden vastgesteld. Tenslotte diende de overheden vanaf 1942 de kosten van de duurtetoeslagen te dragen.

In 1939 besloot de regeringsraad van "gebiedsdeel Curaçao" (de voorloper van de Nederlandse Antillen) bij landsbesluit van 5 juli 1939, PB 1939 no 49, in plaats van de salarissen te indexeren om de ambtenaar bij wijze van tegemoetkoming in de gestegen kosten van levensonderhoud een tijdelijke toelage toe te kennen. Deze toelage kreeg de benaming "duurtetoeslag". Daarmee zag het systeem van duurtetoeslagen eerst op de salarissen van de ambtenaren en nadien op de pensioenen van de gepensioneerden het levenslicht. De regering heeft in 1941 de salarissen wederom door middel van duurtetoeslagen geïndexeerd. In 1942<sup>38</sup> ging de regering ertoe over om ook de pensioenen van gepensioneerden van wie het pensioen ten laste kwam van het Algemeen Curacaosch Pensioenfonds<sup>39</sup> door middel van een toelage op het pensioen ten laste van

<sup>38</sup> Landsbesluit van 30 juli 1942, PB 1942 no. 146

<sup>39</sup> Het Curacaosch Ambtenaren Pensioenfonds (CAP) werd bij Koninklijk besluit van 1936 no 941 opgericht. Op 1 april 1938 werd de naam gewijzigd in Algemeen Curacaosch Pensioenfonds (ACP). Na de wijziging van de grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1948, waarbij het gebiedsdeel Curaçao een autonoom land werd, onder de benaming Nederlandse Antillen, werd de naam van het pensioenfonds gewijzigd in Algemeen pensioenfonds van de Nederlandse Antillen (APNA). Vanaf de staatkundige herstructurering van 10 oktober

de overheid, te indexeren. De invoering van de duurtetoelageregeling geschiedde bij autonome landsbesluit, hetgeen vóór de invoering van de Statuut in 1954 ingevolge de toen geldende staatsrechtelijke regels kon. In 1943 werd de Duurtetoelageregeling gepensioneerden 1943<sup>40</sup>, ingevoerd. De duurtetoelageregeling gepensioneerden 1943 is tot aan haar intrekking ingaande 1 januari 2016 veelvuldig gewijzigd, de meeste wijzigingen betroffen het doorvoeren van indexeringen van de pensioenen. Echter is de regeling in de loop der jaren ook inhoudelijk op belangrijke onderdelen gewijzigd.

Met de invoering van de duurtetoelageregeling ontstond een situatie waarbij het totale pensioeninkomen werd opgesplitst in twee onderdelen. Een kapitaal gefinancierd pensioendeel ten laste van het pensioenfonds (CAP, hierna ACP, daarna APNA en sinds 10 oktober 2010 APC) en een premievrij pensioendeel, de duurtetoelageregeling. De volledige indexatie, zowel over het kapitaal gefinancierde pensioendeel als het premievrije pensioendeel, werd via de duurtetoelageregeling ten laste van de overheid bekostigd. De keuze voor indexatie door middel van een tijdelijke toelage op de salarissen en voor de pensioenen door middel van een tijdelijke toelage op de pensioenen was ingegeven door de gedachte dat de kosten van het levensonderhoud ooit eens niet meer zouden stijgen en mogelijk terug kon lopen naar het oude niveau, in welk geval de toelagen konden worden afgeschaft<sup>41</sup>.

## Doel van de duurtetoelageregeling

De duurtetoelageregeling heeft in de loop der jaren verschillende bestemmingen gekend.

- a. Voor degenen die vóór 1 januari 1980 zijn gepensioneerd dient de duurtetoelageregeling (i) tot aanvulling van de in de Pensioenlandsverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 toegezegde 66% % van de middelsom van de pensioengrondslagen over de laatste 24 kalendermaanden bij een pensioendiensttijd van 30 jaren of meer en (ii) de indexering van het totale pensioeninkomen (Pensioen + duurtetoelageregeling).
- b. In 1980 werd de 70% garantie ingevoerd. Dit hield in dat de ambtenaren aanspraak konden maken op een maximum pensioenuitkering inclusief de duurtetoelageregeling van 70% van de middelsom van de laatste 24 kalendermaanden bij een pensioendiensttijd van 30 of meer dienstjaren. De 70%-garantie (aanvulling van de aanspraak van 66% % tot 70%) werd gefinancierd door middel van de duurtetoelageregeling en dus door de laatste werkgever, naast de aanvulling van de pensioenen tot het in de Pensioenverordening 1938 toegezegde pensioen.
- c. 66% van de middelsom van de pensioengrondslagen over de laatste 24 kalendermaanden en de indexering van de pensioenen (pensioenen + duurtetoelageregeling) onder de Pensioenverordening 1938.
- d. Voor degenen die in de periode vanaf 1 januari 1995 tot 1 januari 2016 zijn gepensioneerd en die onder het overgangsrecht van hoofdstuk XI van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren vielen dient de duurtetoelageregeling (i) tot aanvulling tot de 70% garantie en (ii) de indexering van het pensioeninkomen (pensioenen + duurtetoelageregeling).
- e. Voor degenen die op of na 1 januari 2016 zijn gepensioneerd dient de duurtetoelageregeling tot (i) aanvulling van de 70% garantie op basis van de pensioengrondslag per 31 december 2015 en (ii) indexering van - enkel- de duurtetoelageregeling.
- f. Vanaf 1 januari 2016 geldt voor alle gepensioneerden met een duurtetoelageregeling dat indexatie van de duurtetoelageregeling slechts betrekking heeft op de duurtetoelageregeling deel van het pensioen.

---

2010, waarbij Curaçao een autonoom land werd binnen het Koninkrijk is de naam gewijzigd in Algemeen Pensioenfonds van Curaçao (APC).

<sup>40</sup> Landsbesluit van 26 mei 1943, P.B. 1943 no. 77

<sup>41</sup> Drs. Philip Römer, Kompas juni/juli, jaargang 3, NR. 3 pag. 37 (Kompas was een tweemaandelijks informatieblad uitgegeven door de Regering van de Nederlands Antillen.)

## De gevolgen en effecten van de duurtetoeslagregeling

Tot 1942 was de pensioengrondslag gelijk aan het salaris. Door de invoering van een toelage c.q. de duurtetoeslag op salarissen in plaats van het indexeren van de salarissen ontstond een discrepantie tussen de salarissen en de pensioengrondslagen. De ambtenaar had ingevolge artikel 44 van de PBL recht op pensioen berekend over zijn laatst genoten inkomen en dat was salaris plus de duurtetoeslag op het salaris. Echter de pensioengrondslagen werden berekend over alleen het salarisdeel van het inkomen van de ambtenaar. De pensioenpremies werden op deze wijze op kunstmatige wijze laag gehouden, wat voor de korte termijn voordelig was voor de overheidskas, echter de toegezegde pensioenverplichting aan de ambtenaar bleef onverkort bestaan. Hierdoor kreeg het pensioenfonds slechts de pensioenpremie binnen om de pensioenaanspraak opgebouwd over het deel van het inkomen dat uit het salaris bestond af te dekken. De overheid had op het eerste gezicht hierdoor een meevaller, immers zij droeg een pensioenpremie aan het pensioenfonds af, uitgaande van een pensioengrondslag die was vastgesteld op basis van het salaris dat door de het duurtetoeslagsysteem kunstmatig laag werd gehouden. De ambtenaar had ook een ongewild voordeel van het duurtetoeslag systeem. De op het ambtenaar door de overheid als werkgever te verhalen deel van de pensioenpremiesom bleef door dit systeem laag. Immers doordat de pensioengrondslag op kunstmatige wijze werd laag gehouden, werd op de ambtenaar een lager bedrag verhaald.

De overheid kreeg de rekening van het duurtetoeslagsysteem later, bij de pensionering van de ambtenaar, gepresenteerd. De pensioengerechtigde ambtenaar had bij een pensioendiensttijd van minimaal 30 jaar, recht op een pensioen gelijk aan 66% van het gemiddelde loon over de laatste 24 kalendermaanden voor pensionering. Om hieraan tegemoet te komen diende ook op het pensioen een toelage te worden toegekend. Dit geschiedde door middel van de duurtetoeslag. Hiervoor werd de duurtetoeslagregeling gepensioneerd 1943 aangewend.

De kosten van deze duurtetoeslag nam in de loop der jaren exponentieel toe vanwege het achterblijven van het eigenlijke salaris op het totale inkomen, waardoor het deel van het pensioeninkomen dat door de duurtetoeslag moest worden aangevuld toenam plus de indexering van het pensioen en de duurtetoeslagen.

Medio jaren 60 van de vorige eeuw begon duidelijk te worden dat de keuze voor een toelage op het salaris en het kunstmatig laag houden van de pensioengrondslag tot zeer grote problemen heeft geleid. De kosten van levensonderhoud daalden niet, integendeel zij vertoonden een constant stijgende lijn. De toelage (duurtetoeslag) op het salaris groeide in de loop der jaren tot zelfs tweemaal het salaris<sup>42</sup>.

De overheid heeft uiteindelijk in 1968<sup>43</sup> bij landsbesluit de duurtetoeslag op het salaris van ambtenaren afgeschaft en het bedrag van de duurtetoeslag opgenomen in het salaris. Vanaf toen werden de salarissen weer geïndexeerd in verband met de stijging van de kosten van levensonderhoud. De incorporatie van de duurtetoeslag op het salaris in de salarissen was echter een halve maatregel, omdat de overheid onwille van de daarmee gemoede hoge kosten, de duurtetoeslag op de pensioenen niet mede incorporeerde in de pensioenen door de waarde van de in 1968 bestaande duurtetoeslag verplichtingen<sup>44</sup> en de tijdswaarde van de latente duurtetoeslag verplichtingen<sup>45</sup> in een keer aan het pensioenfonds te voldoen. De oplossing van het probleem werd naar voren geschoven. Hiernaast werd het probleem van te lage pensioenpremie vanwege een te lage pensioengrondslag niet aangepakt. De pensioengrondslag werd niet verhoogd en gelijkgesteld met het salaris. Dus twee onderdelen van het probleem, te weten de incorporatie van de duurtetoeslag in de pensioenen en de verhoging van de pensioengrondslag, werden niet voortvarend

<sup>42</sup> Drs. Philip Römer, Kompas juni/juli, jaargang 3, NR. 3 pag. 37

<sup>43</sup> P.B. 1968 no. 203

<sup>44</sup> Dat is de duurtetoeslag verplichtingen aan degenen die op dat moment reeds gepensioneerd waren.

<sup>45</sup> Dat zijn de duurtetoeslagverplichtingen jegens de actieve ambtenaren waarvoor een te kort aan pensioenpremie was ontstaan en voor wie dit tekort bij pensionering door middel van de duurtetoeslag moest worden aangevuld.

opgepakt en opgelost, doch de oplossing werd vooruitgeschoven vanwege de kosten die oplossing hiervan voor de overheidsbegroting inhield. De overheidsbijdrage aan het pensioenfonds kon hiermee (kunstmatig) laag worden gehouden en aan de duurtetoeslagproblematiek diende niet direct te hoofd te worden geboden.

Bij pensionering van de ambtenaar moest de overheid (en de aan de overheid gelieerde werkgevers die ervoor hebben gekozen om door middel van een aanwijzing hun personeel onder de werking van de pensioenregeling voor ambtenaren te brengen) de middelen om de duurtetoeslag te bekostigen door maandelijkse betalingen aan het pensioenfonds voldoen. Meer concreet, het tekort aan pensioenpremies dat door de invoering van de duurtetoeslag op salarissen is ontstaan, werd niet door de overheid aan het pensioenfonds voldaan, maar doorgeschoven naar het moment van pensionering. Op dat moment worden de maandelijkse kosten van de duurtetoeslag door de overheid en aan de overheid gelieerde werkgevers voldaan door betaling van deze duurtetoeslagkosten.

Bij de invoering van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering<sup>46</sup> in 1960 had de overheid ervoor kunnen kiezen om de franchise aftrek in te voeren, zowel bij de premie zijde als bij de pensioenopbouw. Dit zou de premielasten voor zowel de overheid als de ambtenaar hebben doen verlagen en de pensioenregeling in lijn doen zijn met de fiscale wetgeving. Echter de overheid heeft niet voor deze voor de hand liggend ingreep gekozen. De overheid voerde bij de invoering in 1960 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering bij landsverordening van 29 augustus 1960 een korting in op de duurtetoeslag gelijk aan het bedrag dat de gepensioneerde aan AOV-uitkering ontving<sup>47</sup>. Deze korting werd sinds 1980 na een aanschrijving ter zake, door de minister niet meer toegepast. Dit heeft geleid tot een situatie waarbij het pensioen en duurtetoeslag bij een pensioendiensttijd van 30 of meer dan 30 dienstjaren tot een pensioeninkomen uit arbeid leiden van 70% van de middelsom van de voorlaatste 24 kalender maanden. De AOV-uitkering komt hierboven op, waardoor de vraag zich voordoet of de pensioenen met een duurtetoeslag voldoen aan de fiscale wetgeving. De landsverordening van 29 augustus 1960, P.B. 1960 no 157 werd bij landsverordening van 23 december 1997<sup>48</sup> (invoeringslandsverordening rechtspositionele regelingen 1998) ingetrokken.

In 1977 besloot de overheid om een traject op te starten van optrekken van de pensioengrondslag naar het niveau van de salarissen<sup>49</sup>. Dit werd in tranches van 10% per jaar gedaan. Het uitstellen van indexeringen had mede tot gevolg dat de overheid in 1992 na 10 jaar salarisbevriezing en onder druk van stakingen, de salarissen met 14% moest indexeren. Hierdoor ging de pensioengrondslag verder uit de pas lopen met de salarissen. Door grove verhogingen van de pensioengrondslag in 1992, 1993 en 1994, gelukte het de overheid om in 1994 de pensioengrondslag gelijk te krijgen met de salarissen. Vanaf dat moment werd de juiste premie aan het pensioenfonds voldaan. Echter het te weinig aan pensioenpremie betaald over de jaren 1943 tot 1994, vanwege de te laag vastgestelde pensioengrondslag en daarmee veroorzaakte te korten in de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten werden niet aangezuiverd. Deze tekorten bleven bestaan. Deze tekorten werden om de 5 jaar bij de vaststelling van de wetenschappelijke balans vastgesteld. En dienden binnen 10 jaar na vaststelling door middel van het systeem van voldoening van annuïteitentekorten aan het fonds te worden voldaan. Om deze tekorten weg te werken werd in 1996 de pensioenleeftijd verhoogd van 55 jaar naar 60 jaar.

Per 1 januari 1998 werd de PBL ingetrokken onder gelijktijdige invoering van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren. Echter bij wijze van overgangsrecht bleef voor de reeds gepensioneerde ambtenaren en de toen nog actieve ambtenaren en gewezen ambtenaren die onder de PBL pensioenaanspraken hadden

<sup>46</sup> P.B. 1960 no 83

<sup>47</sup> Landsverordening van 29 augustus 1960 houdende beperking van de uitbetaling van een overheidspensioen bij gelijktijdige aanspraak op een pensioen krachtens de landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, P.B. 1960 no 157

<sup>48</sup> P.B. 1997 no 313

<sup>49</sup> GEA 20 januari 2003. AR 1474/2001



opgebouwd, bepaalde bepalingen van de ingetrokken pensioenverordening en de duurtetoelageregeling van toepassing<sup>50</sup>.

Met de intrede van privatisering van overheidsdiensten eind jaren zeventig begin jaren tachtig kregen deze overheidsvennootschappen ook met de duurtetoelag (problematiek) te maken.

## Indexering van de pensioenen onder de PBL

De indexering van de pensioenen onder de PBL geschied door middel van de duurtetoelageregeling. Telkens als de overheid de salarissen van de ambtenaren indexeerde werd de Duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943 bij landsbesluit aangepast door opname van het indexeringspercentage in de Duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943. De overheid heeft na 1995 nagelaten om de besluiten van de Raad van Ministers inzake indexering van de pensioenen vast te leggen in landsbesluiten. Bij de wijziging van de duurtetoelageregeling van 1995 werd naast de overheden ook voor de overige overheid gelieerde werkgevers (overheidsvennootschappen en overheidsstichtingen) die deelnemen aan de pensioenregeling voor ambtenaren de verplichting ingevoerd om de kosten van de duurtetoelag voor personen die als laatste werkgever de betreffende overheid gelieerde werkgever had te dragen. Dit heeft voor de overheid tot een verlaging van de duurtetoelagelasten geleid.

## Intrekking duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943

De duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943 is met ingang van 1 januari 2016 bij artikel III lid 1, van de landsverordening tot wijziging van de pensioenlandsverordening overheidsdienaren, tot wijziging van de landsverordening leeftijdsgrens ambtenaren, alsmede tot intrekking van de duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943<sup>51</sup> ingetrokken. Bij overgangsrecht (artikel III lid 2) van de aangehaalde landsverordening zijn de tot 31 december 2015 opgebouwde duurtetoelagaanspraken en duurtetoelagerechten behouden gebleven voor de betreffende groep van gepensioneerd, actieve overheidsdienaren en gewezen overheidsdienaren. Verder opbouw van duurtetoelagaanspraken vindt niet meer plaats. Hiernaast is de duurtetoelageregeling aldus gewijzigd dat de indexering van de duurtetoelag beperkt is tot alleen het duurtetoelag deel van het totale pensioeninkomen (artikel III lid 4) en niet meer ook de indexering betreft van het pensioen ten laste van APC. De indexering van het pensioen ten laste APC komt sinds 1 januari 2016 ten laste van de middelen van APC. Door deze aanpassing van de duurtetoelageregeling hebben de werkgevers die een reservering voor de duurtetoelag hadden een grote vrijval gerealiseerd in hun duurtetoelag reserveringen. Tevens is door deze aanpassing de progressie in de toename van de duurtetoelagelasten naar de toekomst toe sterk verminderd. Bij deze wijziging van de Pensioenlandsverordening en duurtetoelageregeling is de indexering van de pensioenen en de duurtetoelagen voorwaardelijk gesteld aan de vermogenspositie van APC. APC kan de pensioenen en de duurtetoelag gedeeltelijk indexeren indien de dekkinggraad tussen de 105% en 115% is. De dekkinggraad mag na het doorvoeren van de indexering niet lager worden dan 105%. Bij een dekkinggraad gelijk aan 115% of hoger kan het fonds de pensioenen volledig indexeren.

De duurtetoelageregeling is thans van toepassing voor alle actieve ambtenaren die vóór 1 januari 1998 deelnemer van APNA zijn geworden en die dus in de nabije toekomst pensioneren en alle gepensioneerd die vóór 1 januari 1998 pensioendiensttijd bij APNA hebben opgebouwd. Het betreft een grote populatie van deelnemers van APC, de rechtsopvolger van APNA. Gelet hierop en gelet op de verschillende geschillen die zich met betrekking tot de duurtetoelag voordoen, is het aan te bevelen dat de overheid zorgdraagt voor de tot opstellen van een geconsolideerde tekst van de duurtetoelageregeling gepensioneerd 1943.

## Verlaging van de duurtetoelag zoals voorgesteld in het landspakket

<sup>50</sup> Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, P.B. 1997 no 312 (P.B. 2013 no 27), hoofdstuk XI

<sup>51</sup> P.B. 2015 no 78

Het verlagen van de duurttoeslag bij gepensioneerden alsook bij de deelnemers van APC die nog moeten pensioneren zal de toets aan artikel 1 Eerste protocol EVRM moeten kunnen doorstaan. Verwezen wordt naar met name de reeds besproken uitspraak van 20 januari 2003 in de zaal vereniging van dienstleiding vs Land Nederlandse Antillen (zie bijlage 1). Gelet op de overwegingen van het gerecht in de uitspraak van 20 januari 2003, is het aannemelijk dat een verlaging van het bedrag van de duurttoeslag de toets aan artikel 1 Eerste protocol EVRM niet zal doorstaan. Het valt te bezien of een verdere beperking van de toename van de duurttoeslaglasten door de indexering van verder te beperken of geheel af te schaffen, afhankelijk van de onderbouwing door het gerecht in een voorkomend geval als een niet disproportionele regulering van possession zal worden aangemerkt. Opgemerkt dient te worden dat het percentage van het totale pensioeninkomen dat de duurttoeslag uitmaakt verschillend is bij de verschillende groepen van gepensioneerden al naar gelang de periode waarbinnen betrokkenen zijn gepensioneerd. Het niet indexerend van de duurttoeslag leidt hierdoor tot een voor de ene gepensioneerde zwaardere aantasting van zijn inkomen dan bij de andere gepensioneerde. Bij gepensioneerden die na 1995 zijn gepensioneerd zullen de gevolgen minder zwaar zijn, terwijl al naar gelang de pensioendatum van een gepensioneerde verder in het verleden ligt de effecten op het inkomen zwaarder zullen zijn. Gelet op de grote verschillen in de verhouding van de duurttoeslag tot het totale pensioeninkomen voor de verschillende groepen van gepensioneerden (afhankelijk van de periode waarbinnen betrokkene is gepensioneerd), waarbij de opgebouwde pensioendienstjaren ook een onderscheidend factor is, zal het ontwerpen van een regeling die bereikt dat alle gepensioneerden die een duurttoeslag op hun pensioen hebben een zelfde effect van de vermindering of afschaffing van de indexering op hun totale pensioeninkomen ervaren, waardoor die wijziging minder kans loop om schipbreuk te leiden op de leerstuk van ongelijke behandeling en tevens de toets aan artikel 1 Eerste protocol EVRM kan doorstaan, een zeer complexe exercitie. Ook toekomstige gepensioneerde met een duurttoeslag aanspraak zullen door wijziging van de duurttoeslag gericht op bezuiniging getroffen worden.

De raad is van mening dat de duurttoeslag niet anders kan worden gezien dan als een premievrije pensioentoezegging door de werkgever. Deze toezegging dient volgens geldend jurisprudentie inzake eigendom c.q. possession als een possession in de zin van artikel 1 Eerste protocol EVRM te worden aangemerkt. Een wijziging van de duurttoeslagregeling (die inmiddels formeel reeds is ingetrokken en slechts bij wijze van overgangsrecht voor een bepaalde groep nog van toepassing is) welk tot gevolg zal hebben een verlaging van de duurttoeslaguitkering (10 % korting zoals in het Landspakket gesuggereerd) dient de toets aan artikel 1 Eerste protocol EVRM te doorstaan. Voorts merkt de raad op dat de behandeling van de duurttoeslag in de BES door Nederland en de door Nederland voorgestelde behandeling van de duurttoeslag door de regering van Curaçao merkwaardig is en gelet op de geldende jurisprudentie<sup>52</sup> moeilijk te realiseren.

### 2.3 Sociaaleconomische aspecten

De samenleving heeft de taak om ervoor te zorgen dat gepensioneerde burgers beschermd, rechtvaardig en goed behandeld worden, des te meer gezien hun kwetsbare positie qua inkomen en gezondheid binnen de samenleving. Het waarborgen van koopkrachtbehoud van pensioenen zorgt ervoor dat het koopkrachtbehoud van ouderen wordt behouden. Dit zorgt voor een grotere sociale gelijkheid en rechtvaardigheid. Ouderen en meer specifiek gepensioneerden hebben naarmate ze ouder worden steeds minder de mogelijkheid om invloed te hebben op het verhogen c.q. koopkrachtig houden van hun inkomen. Hetgeen hierboven is benoemd belicht het nut van het behoud van koopkracht van gepensioneerden vanuit een sociaal perspectief. Het onderwerp koopkracht wordt behandeld in de paragraaf 2.3.1 'Effect op koopkracht van de deelgenoot' elders in dit advies.

<sup>52</sup> Zie bijlage 1. Jurisprudentie duurttoeslag

Een waardevast pensioen met koopkrachtbehoud zorgt ervoor dat de gemeenschap meer vertrouwen heeft in het pensioenstelsel en in bredere zin het financiële stelsel. Vertrouwen in het pensioenstelsel werkt als stimulans voor werknemers om pensioen op te willen bouwen opdat zij in hun oude dag voorzien zijn van een degelijk inkomen. Daarnaast is een goede pensioenregeling met daarbij een optimaal functionerend pensioenfonds een aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarde, waarmee Curaçao op de arbeidsmarkt internationaal kan concurreren. De raad acht het van groot belang dat de gepensioneerde burger op een eerlijke en rechtvaardige wijze beschermd wordt. De raad is van mening dat een waardevast pensioen in brede zin een gunstig effect heeft op de samenleving.

De initiatiefnemers leggen in het adviesverzoek de focus meerdere malen op de gepensioneerde deelnemer van het pensioenfonds. De voorgenomen wijziging heeft behalve voor gepensioneerden ook gevolgen voor de overige gewezen overheidsdienaren die als deelgenoot in actieve dienstbetrekking oftewel als ex-overheidsdienaar deelgenoot met uitgesteld pensioen oftewel premievrij deelneemt aan het pensioenfonds.

### 2.3.1 Effect op koopkracht van de deelgenoot

De koopkracht geeft aan hoeveel een huishouden gemiddeld kan kopen. Bij een eventuele indexering neemt de effectieve koopkracht van de groep 10.791<sup>53</sup> gepensioneerden die bij het APC zijn aangesloten direct toe. Dit effect is blijvend tot een eventuele korting. Uiteraard neemt bij een eventuele toekomstige korting de koopkracht van de groep af. Het is gezien de vergrijzing aannemelijk dat de groep gepensioneerden de komende jaren verder toeneemt.

Zoals reeds aangegeven leidt een indexatie door het pensioenfonds tot een directe aanpassing op de pensioenuitkering van de gepensioneerde deelgenoot. Voor de deelgenoot in actieve dienstbetrekking en de deelgenoot met uitgesteld pensioen leidt indexatie tot een stijging van hun opgebouwde rechten. De verhoging is administratief van aard in plaats van effectief zoals bij de gepensioneerde deelgenoot. Bij een indexatie neemt de koopkracht van de gepensioneerde deelgenoot toe en het effect van indexatie op de koopkracht van de groep deelgenoten met opgebouwde rechten vindt in de toekomst plaats op het moment dat deze deelgenoten gepensioneerde deelgenoten worden. Uiteraard neemt gebruikelijk de absolute koopkracht van deze laatste groep bij pensionering af aangezien ze overstappen van een bezoldiging naar een pensioenregeling op basis van middelloonregeling.

Het APC heeft een doorrekening uitgevoerd waarin het effect op de koopkracht van de deelgenoten is geanalyseerd. Nogmaals wordt benadrukt dat de keuze voor de invulling van een variant géén onderdeel vormt van het onderhavig advies. Het doel van dit hoofdstuk is om het effect van de overstap van looninflatie naar prijsinflatie voor de deelgenoot te illustreren. Tabel 3 laat zien dat indien er geen aanpassing plaatsvindt, de gemiddelde verwachte koopkracht (actieve en inactieve) van de deelgenoot 84% is bij een horizon van 15 jaar. Dit betekent dat de deelgenoot naar verwachting in absolute termen over de gehele periode van 15 jaar met 16% achteruit gaat in koopkracht indien er geen wijzigingen op de huidige wetgeving worden ingevoerd. Indien de voorgenomen wijzigingen worden ingevoerd en 50% van de gemiddelde inflatie over een periode van 5 jaar, met als maximum 3,5% inflatie per jaar wordt doorgevoerd als indexatie, dan is bij een horizon van 15 jaar de gemiddelde verwachte koopkracht van de (actieve en inactieve) deelgenoot 86% (alternatief 3). Dit betekent een absolute afname in koopkracht van 14%. Indien de voorgenomen wijzigingen worden ingevoerd, met een onderscheid tussen de toekenning van indexatie aan inactieve en actieve deelgenoten, wat resulteert in het toekennen van 100% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%) aan actieve deelgenoten en 50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%) aan inactieve deelgenoten, is bij een horizon van 15 jaar de gemiddelde verwachte koopkracht van de actieve deelgenoot 94% en de verwachte koopkracht van de inactieve deelgenoot 84% (alternatief 2). Dit betekent eveneens een absolute afname in koopkracht en wel van respectievelijk 6% en 16%.

<sup>53</sup> APC Verkort geconsolideerd jaarverslag 2022



De SER komt tot de conclusie dat afhankelijk van de keuze voor een bepaalde variant, de voorgenomen wetwijziging kan leiden tot een verbetering van de koopkracht ten opzichte van de huidige situatie. De raad acht het van belang rekening te houden met een solide vermogenspositie van het pensioenfonds en ook te borgen dat alle deelgenoten in koopkracht vooruit gaan bij de keuze van een variant. Een van de doelen die de initiatiefnemers van de wetwijziging voor ogen hebben is immers het koopkrachtbehoud.

Tabel 3. Doorrekening koopkracht APC

	Looninflatie (huidige situatie)	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
Maatstaf actieve deelgenoten	Looninflatie	100% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3.5%)	Prijsinflatie conform tabel looninflatie	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)
Maatstaf inactieve deelgenoten	Looninflatie	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3.5%)	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)	50% van de gemiddelde prijsinflatie over een periode van 5 jaar (maximum 3,5%)
Koopkracht actieven (gem)	84%	94%	83%	86%
Koopkracht inactieven (gem)	84%	84%	86%	86%

Bron: APC

Verder adviseert de raad aandacht te besteden aan de situatie waarin het pensioenfonds over zal moeten gaan tot het korten van pensioenaanspraken. APC heeft doorgerekend dat binnen een horizon van 15 jaar de jaarlijkse kans op een korting in de huidige situatie 0.28% is. Een korting in het geval van alternatief 1, 2 en 3 bedraagt respectievelijk 0.35%, 0.30% en 0.31%. De kans stijgt dus in alle drie de varianten, maar blijft nog steeds (zeer) gering. De SER is overigens van mening dat er met de grootst mogelijke voorzichtigheid en zorgvuldigheid moet worden omgegaan met projecties naar de toekomst toe. Er bestaat immers altijd een kans op onverwachte financiële tegenvallers of meevallers waardoor de dekkingsgraad meer dan verwacht daalt of stijgt.

### 2.3.2 Financiële gevolgen voor de deelnemer

In paragraaf 2.2 van de Memorie van toelichting wordt het volgende aangehaald: "Gelet echter op de ontwikkeling van de dekkingsgraad van het fonds over de afgelopen 10 jaar, acht de regering de kans dat boven aangehaalde geval zich voordoet als vrij gering. Voorts heeft het fonds voor zover bekend nimmer een dekkingsgraad gekend die hoger was dan 115%, waardoor ervan uit kan worden gegaan dat gevallen waarbij het fonds de pensioenen volledig zal aanpassen aan de gestegen kosten van levensonderhoud vrij zeldzaam zijn."

De SER heeft onderzocht of deze constatering kan worden onderbouwd. Uit berekeningen van het APC blijkt dat over een 15-jaar horizon, de jaarlijkse kans op een dekkingsgraad van lager dan 115% onder de huidige

indexatie regeling ingeschat wordt op 54.1%. Dit betekent dat de jaarlijkse kans op een dekkingsgraad van groter dan 115% wordt ingeschat op  $100\% - 54.1\% = 45.9\%$ . Het APC heeft voor dezelfde drie varianten als in tabel 3 doorgerekend dat binnen een horizon van 15 jaar de jaarlijkse kans op een dekkingsgraad van groter dan 115% bij alle drie de varianten nog lager is dan 45.9%.

In de memorie van toelichting paragraaf 2.3 wordt gesteld dat de voorgenomen wijzigingen in het 1<sup>ste</sup> en 4<sup>de</sup> lid leiden tot een beter pensioen dan in het geval het fonds de pensioenaanspraken niet zou hebben geïndexeerd.

De SER is van mening dat een aantal zaken met betrekking tot deze stelling bezwaarlijk is. Ten eerste blijft de mogelijkheid tot indexatie gekoppeld aan de stijging van kosten van levensonderhoud en de vermogenspositie van het APC. Wanneer na invoering van de wijzigingen sprake is van een stijging van kosten van levensonderhoud en de vermogenspositie van het fonds dit toelaat, zal dit leiden tot indexatie van de opgebouwde rechten van de deelnemers van het APC. De stelling in de memorie van toelichting suggereert een gegarandeerde indexering terwijl er geen sprake is van een garantie. Indien de vermogenspositie van het APC tegenvalt of er geen stijging van de kosten van levensonderhoud is leiden ook de wijzigingen in het 1<sup>ste</sup> en 4<sup>de</sup> pensioen niet tot een indexatie.

### 2.3.3. Financiële gevolgen van indexering van duurtetoelag

Indien het voorliggend voorstel wordt ingevoerd, dan leidt de indexatie van de duurtetoelag tot een uitgave die voor het grootste deel, circa 90%, direct uit de staatskas wordt gefinancierd. De overheid, als werkgever zijnde, financiert dit. Het overige deel, circa 10% wordt gefinancierd door overige werkgevers. Hieronder volgt een overzicht van de kasstromen met betrekking tot duurtetoelag.

Tabel 4. Kasstromen duurtetoelag

Jaar	0% Indexatie	0.75% indexatie	Verschil bij 0.75% <sup>54</sup>	1.5% Indexatie	Verschil 1.5% <sup>55</sup>
1	102,240,516	103,007,32	766,804	103,774,124	1,533,608
2	99,222,557	100,716,477	1,493,920	102,221,559	2,999,002
3	96,808,071	99,002,630	2,194,559	101,230,107	4,422,035
4	94,611,142	97,481,568	2,870,425	100,416,818	5,805,676
5	92,424,803	95,943,113	3,518,310	99,567,762	7,142,959
6	90,244,236	94,382,136	4,137,900	98,676,952	8,432,716
7	87,951,182	92,673,819	4,722,638	97,612,171	9,660,990
8	85,344,916	90,602,065	5,257,149	96,140,416	10,795,499
9	82,550,503	88,292,786	5,742,282	94,387,418	11,836,915
10	79,517,925	85,687,128	6,169,203	92,283,798	12,765,873

Bron: APC, bedragen in ANG

Ervan uitgaande dat er op meer frequente basis sprake zal zijn van indexering, betekent dit dat het inkomen van de groep gepensioneerde overheidsdienaren stijgt, wat meer belastinginkomsten oplevert voor de staatskas en dus voor de overheid. Mocht de indexatie leiden tot een te lage dekkingsgraad dan zou een uitzonderlijk gevolg kunnen zijn dat de werkgever, de overheid, dient in te grijpen om het pensioenfonds aan te vullen. Om dit risico in te dekken wordt bij een dekkingsgraad van lager dan 105% geen indexatie gegeven.

<sup>54</sup> Ten opzichte van 0% indexatie.

<sup>55</sup> Ten opzichte van 0% indexatie.

De voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 30 beoogt de loskoppeling van de indexering van pensioenen van de indexering van salarissen van overheidswerknemers. De SER erkent dat dit de beoogde doelstelling bereikt, maar wijst op de mogelijke kostenstijgingen voor de overheid in jaren zonder salarisindexering. Deze financiële impact op de overheidsbegroting moet zorgvuldig worden overwogen en gecommuniceerd.

#### 2.3.4. Uitvoerbaarheid en operationele kosten voor het pensioenfonds

De voorgestelde wijziging van het vierde lid van artikel 30, kan tot gevolg hebben dat het pensioenfonds in een positie wordt gebracht dat het gedwongen wordt gemiste indexering uit het verleden alsnog toe te kennen, terwijl de financiële ruimte om zulks te doen ontbreekt. Dit zou als ongewenst kunnen worden aangemerkt, omdat dit nadelig kan zijn voor de collectiviteit indien de financiële ruimte hiertoe ontbreekt. Het verdient de voorkeur om de toekenning van in het verleden gemiste indexering pas te doen geschieden als het pensioenfonds een dekkingsgraad heeft die hoger is dan 115%.

De voorgestelde wijziging gaat voorbij aan het bepaalde in het tweede van artikel 30 (immers dit artikellid wordt zonder verder commentaar b.v. in de MvT ongewijzigd gelaten). Het tweede lid van artikel geeft het bestuur van het pensioenfonds de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van het indexeren van de pensioenen, indien de vermogenspositie van het fonds zich daartegen verzet. Het bestuur dient hiertoe de weg aangegeven in het aangehaalde artikellid te bewandelen. De voorgestelde wijziging houdt hier geen rekening mee. Hiermee kan de nadelige gevolgen die de voorgestelde wijziging voor het pensioenfonds heeft toch voorkomen worden. Aan de andere kant kan langs deze weg de voorgestelde wijziging een papyrus overwinning blijken te zijn indien tot wet verheven.

#### 2.3.5. Beperkingen ten aanzien van beleggingsbeleid

Het feit dat de dekkingsgraad van het APC in bepaalde jaren niet toereikend was om een indexatie toe te kunnen laten zou deels kunnen liggen aan beperkingen in het beleggingsbeleid. Op grond van artikel 11 van de Regeling Deviezenverkeer Curaçao en Sint Maarten heeft de CBCS richtlijnen vastgelegd die stellen dat lokale pensioenfondsen een bepaald maximum<sup>56</sup> percentage van het vermogen in het buitenland mogen beleggen. Dit zorgt ervoor dat het beleggingsuniversum van pensioenfondsen beperkt wordt. Om een optimale balans na te streven tussen risico en rendement is het van belang dat het universum van beleggingen zo breed mogelijk is. Lokale experts geven aan dat deze wettelijke bepalingen de pensioenfondsen beperken in de mogelijkheden om optimaal te beleggen. De OECD adviseert niet te verbieden dat pensioenfondsen in het buitenland kunnen beleggen.<sup>57</sup>

Behalve bovengenoemde beperkingen gelden voor het APC aanvullende beperkende beleggingsrichtlijnen die wettelijk zijn vastgelegd (zie P.B. 2015, no. 1<sup>58</sup>). In artikel 16 van dit landsbesluit is onder meer het volgende vastgelegd:

1. De gelden van het fonds kunnen uitsluitend worden belegd in: a. Nationale Schuld van Curaçao; b. schuldbrieven ten laste van Curaçao; c. schuldbrieven, door Curaçao rechtstreeks en onvoorwaardelijk voor

<sup>56</sup> Deviezenregulering 2017, Uitvoeringsbesluiten van de regeling deviezenverkeer Curaçao en Sint Maarten (2010). Het volgende deel van het vermogen dient lokaal te worden belegd: "– 40% van de som van de eerste Naf. 10 miljoen van de totale voorzieningen en schulden; – 50% van de som van de volgende Naf. 10 miljoen van de totale voorzieningen en schulden; en – 60% van de rest van de som van de totale voorzieningen en schulden."

<sup>57</sup> OECD (2024) Recommendation of the Council on Guidelines on Pension Fund Asset Management. OECD/Legal/0341

<sup>58</sup> P.B. 2015, no. 1, Landsbesluit 7 januari 2015, vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening APNA

rente en aflossing gewaarborgd; d. schuldbrieven ten laste van maatschappijen waarvan het aandelenkapitaal voor ten minste de helft aan Curaçao toebehoort; e. schuldbrieven, uitgegeven door naar Nederlands-Antilliaans recht of Curaçaos recht opgerichte en uitsluitend in Curaçao werkende hypotheekbanken; f. schuldvorderingen, gewaarborgd door het recht van eerste hypotheek op in Curaçao gelegen onroerende goederen; g. schuldbrieven van naar Nederlands-Antilliaans recht, Curaçaos recht op gerichte en in Curaçao gevestigde maatschappijen; h. eersteklas aandelen, opgenomen in de officiële notering op één van de grote wereldbeurzen; i. eersteklas obligaties, verhandelbaar op één van de grote wereldbeurzen; j. deelnemingen in rechtspersoonlijkheid bezittende, in Curaçao gevestigde ondernemingen; k. in Curaçao gelegen onroerende goederen.

De beleggingsrichtlijnen die in artikel 16 zijn vastgelegd kunnen een beperkende werking hebben op de beleggingsvrijheid van het APC voor wat betreft beleggingsmarkten, beleggingsinstrumenten en de risicoprofielen die de wet uitsluit.

## 2.4 Voorgestelde wijzigingen aan de Plvo

In het kader van de aanpassingen aan de huidige Landsverordening Pensioenregeling Overheidsdienaren, stelt de SER voor om de volgende wijzigingen te overwegen. Deze wijzigingen zijn, zoals hierboven gesteld, expliciet bedoeld om de wetgeving te moderniseren, sociale rechtvaardigheid te bevorderen en de financiële stabiliteit van het pensioenfonds te waarborgen. Hieronder worden de voorgestelde wijzigingen nader beschreven en gemotiveerd.

### Wijziging en Toevoegingen

#### ***Definitie van "samenlevingsovereenkomst"***

Aan lid 4 van artikel 1 wordt de definitie van "samenlevingsovereenkomst" uitgebreid met artikel 84 Boek 1 BW. Dit biedt een duidelijker juridisch kader en maakt de wetgeving consistent met het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor kunnen partners die hun relatie formeel hebben vastgelegd, beter worden beschermd en wordt rechtsongelijkheid verminderd.

In het licht van het arrest<sup>59</sup> waarin geoordeeld is dat het huwelijk ook voor personen van gelijk geslacht is toegestaan dient ook de definitie van samenlevingsovereenkomst te worden gezien opdat samenlevingscontracten van stellen van hetzelfde geslacht niet uitgesloten worden.

#### ***Bescherming van pensioenrechten***

Het is essentieel dat de pensioenrechten van overheidsdienaren die met pensioen gaan tussen 60 en 65 jaar, niet lager uitvallen dan hun pensioenrechten per 31 december 2015. Deze wijziging in artikel 110c lid 4 voorkomt dat ambtenaren financieel worden benadeeld door beleidswijzigingen na hun pensionering.

#### ***Opname van gewezen overheidsdienaren***

Het toevoegen van gewezen overheidsdienaren aan artikel 110c lid 1 en 2 Plvo zorgt ervoor dat ook voormalige ambtenaren aanspraak kunnen maken op bepaalde pensioenrechten. Dit is belangrijk voor het behoud van sociale zekerheid en eerlijke behandeling van alle overheidsdienaren, ongeacht hun huidige dienststatus.

#### ***Aanpassingen van Inkoopperiodes***

<sup>59</sup> Hoge Raad, 14 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:978

Aanpassingen aan artikel 84 lid 1, artikel 85 lid 1 onderdeel a, en artikel 80 lid 4 zorgen ervoor dat de term "deze tijd" wordt gewijzigd naar een specifiekere aanduiding van de pensioenaanspraak. Dit verhoogt de duidelijkheid en voorspelbaarheid van pensioenberekeningen en voorkomt interpretatieproblemen.

#### ***Nieuw artikel voor pensioen bij echtscheiding***

Bij echtscheiding of beëindiging van een samenlevingsovereenkomst krijgt de gewezen partner een aparte aanspraak op deelpensioen jegens het pensioenfonds. Deze toevoeging beschermt de financiële rechten van ex-partners, wat een rechtvaardiger verdeling van pensioenen bij echtscheiding bevordert en financiële onzekerheid vermindert.

#### ***Jaarlijkse afrondingen***

Artikel 27 lid 2 en lid 8 worden aangepast om onbedoelde nadelige effecten voor het fonds te voorkomen. De jaarlijkse afronding van de diensttijd bij deeltijdwerk naar volle maanden en de jaarlijkse afronding van het pensioen naar boven tot het naaste getal in gehele guldens, worden afgeschaft. Dit maakt de administratie eenvoudiger en eerlijker voor alle betrokkenen.

#### ***Overige technische wijzigingen***

Verschillende artikelen (zoals artikel 50, artikel 21, artikel 25, artikel 27 lid 6 jo lid 5, en artikel 58) worden aangepast om technische verbeteringen door te voeren die de uitvoering van de wetgeving vergemakkelijken en de consistentie verhogen.

#### ***Modernisering van de wetgeving***

De pensioenleeftijd wordt gekoppeld aan de AOV-gerechtigde leeftijd, wat zorgt voor een betere afstemming met nationale pensioenregelingen en demografische veranderingen. Verder wordt vervroegd en uitgesteld pensioen voor iedereen mogelijk gemaakt, wat flexibiliteit biedt aan werknemers bij hun pensioenplanning.

#### ***Bijsparen en uitruilopties***

De mogelijkheid voor bijsparen in een separaat account om vervolgens dienstjaren in te kopen wordt ingevoerd, evenals de optie voor hoog/laag pensioen en uitruil tussen ouderdoms- en nabestaandenpensioen. Deze flexibiliteit bevordert persoonlijke financiële planning en maakt het pensioenstelsel aantrekkelijker voor werknemers.

#### ***Beschikbaarheid voor beslag***

Een nieuwe bepaling maakt pensioen tot een bepaalde grens (1/6 of 1/3 deel) vatbaar voor beslag, met uitzondering van alimentatiebeslagen. Dit biedt bescherming tegen buitensporige financiële claims terwijl het tegelijkertijd een basisniveau van financiële zekerheid voor gepensioneerden waarborgt.

Deze wijzigingen zijn gericht op het verbeteren van de financiële zekerheid en sociale rechtvaardigheid voor overheidsdienaren in Curaçao. Door deze aanpassingen kan het pensioenstelsel beter inspelen op de veranderende economische en demografische omstandigheden, terwijl het tegelijkertijd de integriteit en stabiliteit van het Algemeen Pensioenfonds van Curaçao beschermt.

## **2.5 Slotconclusie**

Op basis van een uitgebreide analyse concludeert de SER dat de voorgestelde wijzigingen in de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren noodzakelijk zijn om de koopkracht van gepensioneerde



overheidsdienaren beter te waarborgen. De ontkoppeling van de indexering van pensioenen van de aanpassing van de bezoldigingen van overheidsdienaren is een stap in de juiste richting, aangezien dit een meer voorspelbare en stabiele indexering mogelijk maakt. Echter, de voorwaarde van een toereikende dekkingsgraad blijft essentieel om de financiële gezondheid van het APC te garanderen. De SER stelt vast dat de huidige voorwaardelijke indexeringsregeling niet heeft voldaan aan de doelstelling van welvaartvaste pensioenen, voornamelijk door de dubbele afhankelijkheid van zowel de indexering van de bezoldigingen als de dekkingsgraad.

Het ontbreken van een uitvoeringsovereenkomst conform artikel 72a van de Plvo blijft een significant knelpunt. Deze overeenkomst is van essentieel belang voor een heldere en juridisch verantwoorde uitvoering van de indexeringsmaatregelen.

In die trant adviseert de SER om zo spoedig mogelijk een uitvoeringsovereenkomst op te stellen, waarin de praktische uitvoering van de indexering wordt vastgelegd. Deze overeenkomst moet duidelijke afspraken bevatten over de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Daarnaast is het van belang om regelmatige doorrekeningen vooraf en evaluaties uit te voeren van de financiële positie van het APC en de effecten van de nieuwe indexeringsregels, zodat potentiële problemen tijdig kunnen worden geïdentificeerd en corrigerende maatregelen kunnen worden genomen. Verder is het van eminent belang om alle relevante stakeholders, inclusief gepensioneerden, actieve deelnemers en werkgevers, bij het verdere proces van de implementatie van de wijzigingen te betrekken om draagvlak te creëren en verschillende belangen goed af te wegen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

  
Dhr. drs. R.J. Henriquez

## Bijlage 1. Jurisprudentie duurtoeslag

### 1. Vereniging van dienstleiding vs Land Nederlandse Antillen, 20 januari 2003

De regering van de Nederlandse Antillen heeft om de kosten van de duurtoeslagregeling voor de overheden te verlagen bij landsbesluit van 27 december 2001<sup>60</sup> de Duurtoeslagregeling gepensioneerden 1943 gewijzigd door de franchise in de duurtoeslagregeling in te bouwen. Dit was een radicale breuk met het uitgangspunt die de overheid bij de introductie van de pensioenlandsverordening overheidssdienaren heeft gehanteerd, inhoudend dat bij wijze van overgangsrecht, de inbouw van de franchise in de nieuwe pensioenregeling niet gold voor de overheidssdienaren die reeds voor 1 januari 1998 deelgenoot (actieve deelnemers dan wel personen met recht op uitgesteld pensioen, of reeds gepensioneerden) waren van het pensioenfonds. Voorts werd bij landsverordening van 12 januari 2001, P.B. 2001 no 8 bepaald dat de AOV franchise ook van toepassing was op de personen die op 1 januari 1998 reeds deelgenoot waren in het pensioenfonds. De vereniging van dienstleiding kwam hiertegen in het geweer, omdat deze ingreep van het land tot gevolg had een verlaging van de duurtoeslag, en spande een rechtszaak tegen het land aan. De vereniging van diensthoofden baseerden hun vordering in de eerste plaats op de stelling dat de landsverordening P.B. 2001 no 8 in strijd was met artikel 1 van het eerste protocol van bij de EVRM en in de tweede plaats op de stelling dat die landsverordening in strijd is met artikel 26 van het BUPO verdrag. Artikel 1 van het eerste protocol van bij de EVRM luidt als volgt:

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft het 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. Voorafgaande bepalingen tasten op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

Het gerecht heeft in haar uitspraak van 20 januari 2003<sup>61</sup> uitgaande van het verweer van het land achtereenvolgens beoordeeld:

- Of het pensioenrecht eigendom is in de zin van artikel 1 eerste protocol EVRM;
- Of er sprake was van ontneming dan wel van een regulering eigendom;
- Of, als er sprake is van regulering, die regulering proportioneel is.

Met betrekking tot het begrip "eigendom" constateert het gerecht dat dit begrip een eigen verdragsautonome betekenis heeft. Het heeft een andere inhoud en is ruimer dan de eigendom bedoeld in artikel 5:1 BW. Het gerecht spreekt dan ook in het uitspraak in overeenstemming met de Engelse tekst van het artikel over "possession". Het gerecht verwijst naar de conclusie van de AG bij het arrest van de Hoge Raad, HR 16 november 2001, NJ 2002, 469, waarbij de AG naar 7 specifieke uitspraken verwijst waarbij de conclusie was dat er sprake is van regulering van een possession, in het geval het gaat om de aantasting van een aanspraak die in geld kan worden uitgedrukt. Volgens het gerecht is a fortiori de ontneming van een aanspraak die in geld kan worden uitgedrukt strijdig met artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Door de landsverordening P.B. 2001 no 8 wordt de pensioengrondslag van degenen die al deelgenoot waren van het pensioenfonds (APNA) met de franchise (10/7 van de AOV) verminderd, met als gevolg een lagere pensioenuitkering. Hiermee wordt aldus het gerecht bewerkstelligd dat de inbouw voor deze deelgenoten terugwerkende kracht heeft. Het gerecht concludeert dat partijen het er kennelijk met elkaar erover eens waren dat het verlagen van het pensioendeel waarvoor de werkgever en de deelnemers een premie hebben betaald ontneming van possession is. Het gerecht deelt deze mening. Het gerecht concludeert voorts na een extensieve uitleg van artikel 1 van PB 1942 no 146 en artikel 1 van PB 1943 no 77, dat aan de reeds gepensioneerden en degenen die nog moeten pensioneren, een duidelijke toezegging is gedaan, die gelet op de gebezigde formulering geen ruimte laat voor herroeping. Die herroeping, aldus het gerecht is ook

<sup>60</sup> P.B. 2001 no 152

<sup>61</sup> 20 januari 2003 AR 1474/2001



rechtens niet mogelijk omdat mag worden aangenomen dat de gedane toezeggingen telkens stilzwijgend door de pensioendeelnemers aanvaard zijn, waardoor een afdwingbare verbintenis is ontstaan. Ook het argument van het Land dat de regeling als een tijdelijke regeling was bedoeld, kon volgens het gerecht niet door de beugel. Die tijdelijkheid impliceert immers niet, anders dan het Land stelt, dat de daarop gebaseerde toezeggingen kunnen worden ingetrokken, maar slechts dat de regeling zelf niet van blijvend bedoeld is. Het Land betoogde nog dat de duurtetoeslag niet als possession dient te worden aangemerkt omdat voor die toeslag geen premie is betaald en die toeslag uit de algemene middelen van het Land wordt betaald. Dit betoog is door het gerecht niet gevolgd. Het gerecht achtte dat beslissend voor de vraag of pensioen in de vorm van een duurtetoeslag, possession is, is de wettelijke regeling daarvan en niet de wijze van financiering. Dat het Land ervoor heeft gekozen om geen middelen te reserveren voor zijn toekomstige verplichtingen en die verplichtingen na te komen uit de algemene middelen van het jaar van betaling, geeft hem niet de ruimte om op onvoorwaardelijk gedane toezeggingen terug te komen, aldus het gerecht. Het gerecht overweegt verder dat bedacht moet worden dat een regeling met betrekking tot de oudedagsvoorziening een arbeidsvoorwaarde is. De ambtenaar/werknemer zal bereid zijn met een mindere honorering van zijn werkzaamheden genoegen te nemen als daartegenover een goede pensioenvoorziening staat. Het omgekeerde zal evenzeer gelden aldus het gerecht. Bij een slechte pensioenvoorziening zal de ambtenaar/werknemer zelf voor de financiering van een aanvullend deel zorg dienen te dragen en daarvoor in zijn salaris compensatie wensen. Een aldus bezien op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarde is onmiskenbaar een possession als bedoeld in artikel 1 Eerste protocol EVRM. Als gevolg hiervan is naar het oordeel van het gerecht ook onjuist dat, zoals het Land stelt, de deelnemer geen contraprestatie voor de duurtetoeslag op zijn pensioen heeft geleverd.

Het gerecht haalt het arrest van de Hoge Raad van 14 april 2000, JB 2000, 196 om uitleg te geven aan de tweede volzin van artikel 1, Eerste protocol EVRM. "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." In de het gerecht aangehaalde arrest heeft de HR geconcludeerd dat een niet met een vergoeding gepaard gaande ontneming van een possession, schending van artikel 1 Eerste protocol EVRM oplevert wanneer een redelijk evenwicht ontbreekt tussen aantasting van dat recht en het doel dat met de ontnemingsmaatregel beoogd is. Bij regulering van een possession geldt als toets of die regulering proportioneel is. Die toets aldus het gerecht houdt in casu in of er een redelijk evenwicht bestaat tussen het aan aangetaste recht van de pensioengerechtigden en het algemeen belang. Daarbij spelen vragen naar de geschiktheid en de noodzakelijkheid van de maatregel een rol en kan ook aan het al dan niet toekennen van compenserende schadevergoeding betekenis gehecht worden.

De vraag of door de regeling sprake is van ontneming van possession (standpunt van de diensthoofden) dan wel van regulering van possession (standpunt van het Land) is als volgt door het gerecht beantwoordt. De beperking van het al opgebouwde recht op een toekomstige pensioenuitkering door verlaging daarvan, kan niet anders gekwalificeerd worden dan als een aantasting van een verworven recht. Dit geldt zowel wat betreft het opgebouwde recht op pensioen als het opgebouwde recht op de daaraan gekoppelde duurtetoeslag. Er is naar het oordeel van het gerecht sprake van ontneming van een possession. Daarbij is van geen betekenis dat die uitkeringen pas in de toekomst kunnen worden genoten. Immers het karakter van een op geld waardeerbaar verworven recht wordt daardoor geenszins aangetast.

Volgt de beantwoording van de vraag of, als de ontneming niet met een vergoeding gepaard gaat, een redelijk evenwicht ontbreekt tussen de aantasting van het pensioenrecht en het doel dat met de ontnemingsmaatregel beoogd is, of te wel dat de maatregel disproportioneel is. Het gerecht constateert in dit verband dat er geen schadevergoeding is opgenomen in de landsverordening P.B. 2001 no 8 (gelet op de achtergrond van de regeling te weten bezuiniging op overheidsuitgaven zou schadevergoeding ook niet goed denkbaar zijn, aldus het gerecht). Ten tweede door de wijze van bezuiniging door de overheid alleen de deelgenoten van het pensioenfonds getroffen. Voor de overige onderdanen van het Land is geen al dan niet vergelijkbare (bezuinigings)regeling getroffen die hen min of meer gelijkelijk raakt. Het gerecht concludeert dat de belangen van de deelnemers in het APNA in vergelijking met de overige onderdanen van het Land, onevenredig zijn getroffen.

De vraag of de belangen van de van de deelnemers van APNA onevenredig zwaar zijn getroffen, wordt beantwoord door een vergelijking te maken tussen de belangen van hen die in het geheel niet zijn getroffen

en die van de APNA-deelnemers die wel zijn getroffen. Het gerecht concludeert hieruit dat er gesproken moet worden van een onevenredig zware aantasting van de belangen van de APNA-deelnemers.

Uit de beantwoording van de gestelde vragen concludeerde het gerecht dat de landsverordening P.B. 2001 no 8 voor wat betreft "de terugwerkende kracht" voor hen die daardoor getroffen worden, in strijd is met artikel 1 Eerste protocol EVRM.

Het gerecht verklaart voor recht dat de landsverordening P.B. 2001 no 8 in strijd is met artikel 1 van het Eerste protocol EVRM. Het Land wordt verboden om aan het bepaalde in de Landsverordening P.B. 2001 no 8 uitvoering te geven voor zover het betreft "de terugwerkende kracht" van de regeling. De regering besloot hiertegen geen hoger beroep in te stellen, noch het terugwerkende kracht effect van de aanpassing van de duurtetoeslag te corrigeren, doch besloot in 2008 om het landsbesluit, waarbij de Duurtetoeslagregeling gepensioneerden 1943 werd aangepast met terugwerkende kracht in te trekken. De exercitie om de duurtetoeslagregeling aan te passen behelsde echter ook de aanpassing van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren door wijziging van artikel 101 van deze landsverordening. Deze wijziging werd doorgevoerd bij P.B. 2001, no 8. Deze wijziging van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren is bij de intrekking van de aanpassing van de duurtetoeslagregeling, niet teruggedraaid. Het niet intrekken van P.B. 2001 no 8 heeft op verschillende terreinen onbedoelde gevolgen gehad. Bedoelde effecten worden hier niet verder besproken.

## 2. ABVO vs Land Curaçao, 14 December 2015

In 2014 spaande de vakbond ABVO een rechtszaak tegen het Land Curaçao aan om indexering van de pensioenen die een duurtetoeslag component hadden af te dwingen. In het verweer zijdens het Land werd betoogd dat er geen wettelijke basis is voor indexering van de pensioenen door aanpassing van de duurtetoeslag. Het gerecht oordeelde in haar vonnis van 14 december 2015<sup>62</sup>, dat het land tot 2012 bij het indexeren van de pensioenen geen onderscheid heeft gemaakt tussen pensioenen met een duurtetoeslag en pensioenen zonder een duurtetoeslag. Daarnaast gold dat jarenlang, vanaf 1195 tot 2012 de praktijk was om pensioenen met duurtetoeslag te indexeren <sup>63</sup>. Dit had aldus het gerecht tot gevolg dat bij gepensioneerden de gerechtvaardigde verwachting is ontstaan dat het Land op diezelfde wijze zou voortgaan. Dat een wettelijke grondslag voor de indexatie van de pensioenen met een duurtetoeslag ontbrak doet hier aldus het gerecht niets aan af. Het gerecht verklaarde voor recht dat de pensioenen met een duurtetoeslag over het jaar 2012 met terugwerkende kracht geïndexeerd dienden te worden, waartoe het Land alle medewerking diende te verlenen. Het Land heeft tegen deze uitspraak geen hoger beroep ingesteld.

## 3. APC vs Selikor NV

In een tussenuitspraak van het gerecht in eerste aanleg van 12 juni 2017, AR 68436/201464 in de zaak APC vs Selikor heeft het gerecht de stelling van Selikor dat de duurtetoeslag een onrechtmatige regelgeving is en dat APC daardoor onrechtmatig handelt door deze regelgeving tegen Selikor uit te voeren, verworpen. Ook het betoog van Selikor, dat de duurtetoeslag in strijd is met artikel 1 eerste protocol EVRM, verworpen. Het gerecht concludeert dat APC bevoegd is de rechtmatig door haar betaalde duurtetoeslag in rechte te vorderen. Het gerecht heeft in dezelfde zaak tussen APC en Selikor bij vonnis van 21 mei 2018, CUR 201400462 (voorheen AR 68436/2014)<sup>65</sup> geoordeeld dat de indexering van de duurtetoeslag geen wettelijke grondslag heeft. Indien Selikor niet heeft ingestemd met de indexering van de duurtetoeslag dan kan APC niet met succes in rechte vorderen dat Selikor de kosten van de indexering van de duurtetoeslag aan APC

<sup>62</sup> Uitspraak d.d. 14 december 2015 AR 68643/2014

<sup>63</sup> In feite werd sinds 1942 de duurtetoeslag juist voor het indexeren van de pensioenen die grond waren op overheidspensioenregelingen (waaronder ook de pensioenregelingen voor politieke gezagsdragers) die geen indexatiebepaling kenden de duurtetoeslagregeling toegepast. Dit is het gerecht blijkbaar ontgaan.

<sup>64</sup> ECLI:NL:OGEAC:2017:80

<sup>65</sup> ECLI:NL:OGEAC:2018:108

voldoet, aldus het gerecht. Tegen deze uitspraak is door APC hoger beroep ingesteld. Het Hof heeft in haar uitspraak van 14 april 2020 zich verenigd met het standpunt van het gerecht in eerste aanleg dat er geen sprake is van strijd met artikel 1 eerste protocol EVRM. Het Hof onderschreef dat de duurtetoelageregeling wettelijk is geregeld en in artikel 103 van het Pensioenlandsverordening overheidsdienaren is geïncorporeerd en dat er geen twijfel is aan het wettelijk systeem, voorts dat de toeslag een redelijk doel dient, namelijk het tegemoetkomen aan de kosten van levensonderhoud van gepensioneerde ambtenaren en semiambtenaren er geen sprake is van disproportionaliteit tussen de middelen en doel er voor Selikor geen sprake is van een "excessive burden". Tenslotte overwoog het Hof dat deze last niet slechts individueel voor Selikor is, maar dat de kosten van de regeling worden gedragen door de gehele overheid en semioverheid.

#### 4. APC vs Aqualectra

Bij vonnis van 25 januari 2021 in de zaak APC vs Aqualectra<sup>66</sup> heeft het gerecht wederom geoordeeld dat de duurtetoelagelasten overeenkomstig artikel 3 lid 2 van de Duurtetoelageregeling gepensioneerden ten laste komen van de laatste werkgever.

In 1988 had de rechtsvoorganger van Aqualectra de werknemers overgenomen die werkzaam waren bij de Dienst Water Distributie van het Eilandgebied Curaçao, de rechtsvoorganger van het Land Curaçao. Deze werknemers bouwden anders dan de overige werknemers van de rechtsvoorganger van Aqualectra pensioen op bij APNA, de rechtsvoorganger van APC. Het bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao heeft de rechtsvoorganger van Aqualectra bij brief van 19 januari 1998 bericht dat het eilandgebied de meerkosten van de duurtetoelageregeling ten tijde van pensionering van de door de rechtsvoorganger van Aqualectra overgenomen werknemers voor zijn rekening zal nemen. Aqualectra heeft met een beroep op deze brief aan APC bericht dat APC zich tot het Land Curaçao diende te wenden voor betaling van de kosten van de duurtetoelageregeling van de betreffende inmiddels gepensioneerde ex-medewerkers van Aqualectra. Het gerecht heeft met deze stelling korte metten gemaakt. Dit verweer gaat aldus het gerecht niet op. APC heeft op goede grond gesteld dat zij buiten de eventueel tussen (de rechtsvoorgangers van) Aqualectra en het Land gemaakte afspraken staat en die afspraken Aqualectra niet kunnen ontslaan van haar aansprakelijkheid voor haar wettelijke verplichtingen. Aqualectra bezigde ook het verweer dat de Duurtetoelageregeling 1943 onrechtmatig was omdat die regeling bij Landsbesluit tot stand is gekomen terwijl dat bij landsverordening had moeten gebeuren. Ook dit verweer vond geen genade in de ogen van het gerecht. Het gerecht oordeelde dat dit verweer in het midden kan worden gelaten, omdat indien al wordt aangenomen dat de Gouverneur indertijd terzake niet bevoegd was, dit gebrek geheeld is door de bepaling van artikel 103 lid 1 van de pensioenlandsverordening overheidsdienaren, inhoudend dat de duurtetoelageregeling "van toepassing blijft". Deze bepaling kan aldus het gerecht bezwaarlijk anders worden begrepen dan dat de bevoegde regelgever de (veronderstelde) onbevoegdlijk gegeven regeling heeft overgenomen. En dan is er ook geen sprake van onrechtmatige wetgeving op de hier besproken grond.

<sup>66</sup> ECLI:NL:OGEAC:2021:9