



Aan de Regering van Curaçao
d.t.v. de Minister van Algemene Zaken
Fort Amsterdam 17
Curaçao

Datum: Curaçao, 29 april 2015

Ref.nr.: 055/2015-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering

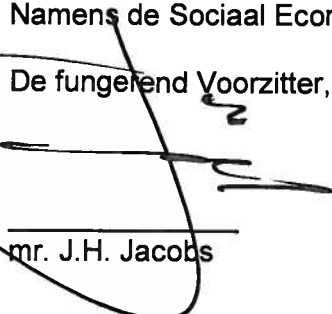
Naar aanleiding van het besluit van de Raad van Ministers gedateerd 26 november 2014 (zaaknummer 2014/060288) heeft de regering, de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen betreffende de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194). De Sociaal Economische Raad brengt hierbij advies uit.

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 23 januari, 6 maart, 15 april en 24 april 2015. Bijgaand advies is in de plenaire vergadering van 24 april 2014 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar bijgevoegd advies.

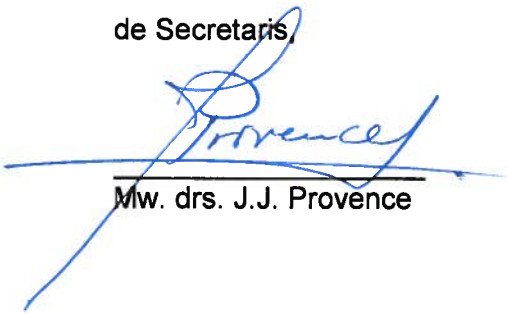
Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

de Secretaris,



Mw. drs. J.J. Provence

c.c.: - de Minister van Financiën
- Wetgeving en Juridische Zaken

Sociaal - Economische Raad

Ansinghstraat # 13-17, Curaçao
Tel.: 461 -5406 / 461 -5328 Fax.: 461 -5399
Website: www.ser.an
Email: info@ser.cw

**Advies inzake de ontwerp-landsverordening tot
wijziging van de Landsverordening Algemene
Ouderdomsverzekering en de Landsverordening
Algemene Weduwen- en wezenverzekering**

Inhoud

1.	Introductie	1
2.	Inhoud en strekking van het ontwerp.....	1
3.	Standpunt van de SER.....	4
3.1	Algemeen.....	4
3.2	Van personaliteitsbeginsel naar territorialiteitsbeginsel in het sociale zekerheidsstelsel	4
3.3	Advies van de SER van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering	6
3.4	Het recht op ongestoord genot van eigendom.....	8
3.4.1	Het noodzakelijkheidsverseiste	9
3.4.2	De proportionaliteit van de maatregel.....	13
3.5	Verdragsverplichtingen	14
3.6	De componenten van de pensioenopbouw / Ontstaan pensioengat.....	16
3.7	Handhaving van de voorgestelde maatregelen	17
3.8	De overgangsregeling	18
4.	De financiële implicaties.....	20
5.	Wetgevingstechnisch en redactioneel commentaar.....	22
5.1	De definitie van 'gezamenlijke huishouding'	22
5.2	De toekenning van de controle bevoegdheid aan de SVB.....	22
6.	Conclusie	24



Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 24 april 2015 inzake ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194)

1. Introductie

Bij besluit van de Raad van Ministers gedateerd 26 november 2014 (zaaknummer 2014/060288) is de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194).

In de overwegingen van de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194) stelt de regering dat het wenselijk is de genoemde landsverordeningen te wijzigen ten einde een korting van 25% toe te passen op het ouderdomspensioen, weduwen- en wezenpensioen van degene die in het buitenland woonachtig is en de partnertoeslag en de kerstuitkering te beperken tot degenen die ingezetene zijn van Curaçao.

De regering voert hiervoor als reden aan dat het Schommelfonds binnenkort ontoereikend zal zijn om de tekorten in de AOV/AWW te financieren.

In 2013 zijn door de regering met de Landsverordening van de 28ste februari 2013 tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering maatregelen doorgevoerd om de in verband met de vergrijzing jaarlijks oplopende tekorten bij de uitvoering van de Algemene Ouderdomsverzekering tegen te gaan (P.B. 2013, no. 24). In het kader van de oplossing van de tekorten in de AOV zou voor de korte termijn ook een beroep worden gedaan op het Schommelfonds.

2. Inhoud en strekking van het ontwerp

De onderhavige ontwerp-landsverordening introduceert het territorialiteitsbeginsel in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering. Bij toepassing van het territorialiteitsbeginsel worden de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bij voorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied.

De onderhavige ontwerp-landsverordening wijzigt de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering ten einde een korting van 25% toe te passen op het ouderdomspensioen, weduwen- en wezenpensioen van degene die in het buitenland woonachtig is en de partnertoeslag en de kerstuitkering te beperken tot degenen die ingezetene zijn van Curaçao.

Sociaal - Economische Raad

De regering beoogt met onderhavige wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering een aanvullende oplossing te bieden voor de tekorten in de financiering van de AOV.

Artikel I, onderdeel A, eerste lid, wijzigt de definitie van ingezetene.

Het begrip ingezetene wordt nu als volgt gedefinieerd: 'degene die blijkens inschrijving krachtens een rechtsgeldige verblijfstitel in het bevolkingsregister is opgenomen en metterwoon in Curaçao is gevestigd voor een periode van meer dan acht maanden'.

Artikel I, onderdeel A, tweede lid, voegt de begripsomschrijving van 'gezamenlijke huishouding' toe, waarbij 'gezamenlijke huishouding als volgt wordt omschreven: 'het samen verrichten van de huishoudelijke taken door de echtgenoten, waarbij hetzelfde adres één van de indicatoren zal zijn. Verder heeft de Bank de bevoegdheid om conform een door de Bank opgesteld beleid de gezamenlijke huishouding te controleren'.

Artikel I, onderdeel B, wijzigt artikel 7 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering waarbij een onderscheid in het ouderdomspensioen bedrag wordt geïntroduceerd voor ingezetenen (NAf. 862,00 per maand) en niet ingezetenen (NAf. 646,50 per maand).

Artikel I, onderdeel C, eerste lid, voegt de criteria a) dat de beide echtgenoten ingezetenen zijn en b) dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding toe aan artikel 7a, eerste lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering inzake het recht op een partnertoeslag.

Artikel I, onderdeel C, tweede lid, breidt, onder verlettering van het huidige onderdeel e tot onderdeel g, de bepaling inzake het vervallen van het recht op toeslag opgenomen in artikel 7a, derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering uit met twee onderdelen, luidende:

- e. bij vertrek metterwoon naar het buitenland van degene aan wie het ouderdomspensioen is toegekend of van degene met wie degene aan wie het ouderdomspensioen is toegekend, gehuwd is;
- f. wanneer er geen sprake meer is van gezamenlijke huishouding;

Artikel I, onderdelen D, betreft een redactionele aanpassing noodzakelijk als gevolg van de introductie van verschillende pensioenbedragen voor ingezetenen en niet-ingezetenen.

Artikel I, onderdeel E, wijzigt de uitkering van het bedrag ineens dat ter dekking van de kosten bij overlijden wordt uitbetaald. Deze uitkering wordt aangepast aan viermaal het maandbedrag van het ouderdomspensioen waarop recht bestond in de maand van overlijden van de pensioengerechtigde.

Artikel I, onderdeel F, voegt het vereiste van ingezetenschap toe aan de bepaling inzake het recht op kerstuitkering.

Artikel II, onderdeel A, brengt de definitie van ingezetene opgenomen in de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering in overeenstemming met de definitie van ingezetene opgenomen in de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening.

Artikel II, onderdeel B en onderdeel C, wordt bepaald dat voor niet ingezetenen met recht op weduwen- of wezenpensioen op basis van de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering een lager bedrag zal gelden. Alleen ingezetenen hebben conform de bepalingen van de onderhavige ontwerp-landsverordening nog recht op het hogere bedrag van het weduwen- en wezenpensioen.

Artikel III bevat een overgangsbepaling voor degenen die op het tijdstip van in werking treden van deze landsverordening buiten Curaçao woonachtig zijn. Voor deze uitkeringsgerechtigden zal een gewenningsperiode gelden, waardoor tot 1 januari 2016 de desbetreffende pensioenen niet worden verlaagd om de reden dat zij in het buitenland woonachtig zijn.

Artikel IV bepaalt dat de ontwerp-landsverordening per 1 maart 2015 inwerking zal treden.

3. Standpunt van de SER

3.1 Algemeen

De SER heeft op 28 november 2014 (ref. nr. 139/2014-SER) het besluit van de Raad van Ministers gedateerd 26 november 2014 (zaaknummer 2014/060288) ontvangen waarin de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) wordt verzocht om binnen een termijn van vier weken advies uit te brengen inzake ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194).

De SER heeft in de voorbereidende vergadering van vrijdag, 23 januari 2015 het advies verzoek met betrekking tot de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering in behandeling genomen. De SER heeft tijdens deze vergadering zijdens de regering een toelichting op de ter advisering aangeboden ontwerp-landsverordening ontvangen.

De advisering over het in november 2014 ontvangen advies verzoek heeft verdere vertraging opgelopen aangezien tijdens de beraadslaging vragen waren gerezen en waarover nadere uiteenzetting zijdens de betrokken Ministers vereist was. Op 27 januari 2015 heeft de SER naar zowel de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn als de Minister van Financiën (ref. nr. 011/2015-SER) een identieke brief gestuurd met daarin de aanvullende vragen.

Op 25 maart 2015 heeft de SER per brief gedateerd 24 maart 2015 (ref. nr: 2015/02262) de antwoorden van de Minister van Financiën op de door de SER gestelde vragen ontvangen. (Zie bijlage 1)

De SER kon eerst na ontvangst van deze brief het adviestraject voortzetten.

3.2 Van personaliteitsbeginsel naar territorialiteitsbeginsel in het sociale zekerheidsstelsel

De Algemene ouderdomsverzekering (AOV) en de Algemene Weduwe- en wezenverzekering (AWW) zijn nu gebaseerd op het personaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat het recht op uitkering verbonden is aan de persoon van de (vroegere) verzekerde. De AOV- en AWW uitkering wordt uitbetaald aan de rechthebbende ongeacht waar ter wereld deze persoon zich bevindt.

De voorgestelde wijzigingen van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering betekenen dat wordt overgegaan van het personaliteitsbeginsel naar het territorialiteitsbeginsel. Bij toepassing van het territorialiteitsbeginsel worden de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bij voorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied

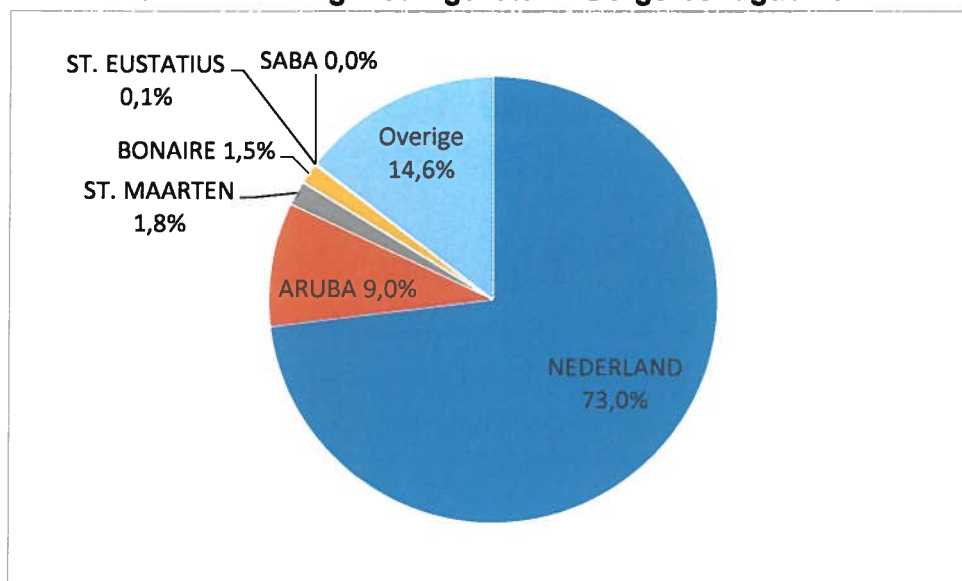
De volgende tabellen geven een overzicht van de AOV-en AWW-gerechtigden uitgesplitst naar land van vestiging, waarbij voor het aantal AOV gerechtigden nog verder is uitgesplitst in het aantal AOV-gerechtigden dat volledige dan wel gedeeltelijke AOV-uitkering ontvangt.

Tabel 1: AOV-gerechtigden uitgesplitst naar ingezetenen en niet-ingezetenen

Land van vestiging	Gedeeltelijke AOV-uitkering	Volledige AOV-uitkering (NAf 862)	Totaal	Procentueel
Curaçao	11.213	24.041	35.254	
Totaal ingezetenen	11.213	24.041	35.254	67,3%
Nederland	12.420	85	12.505	23,9%
Aruba	1.542	3	1.545	2,9%
St. Maarten	299	3	302	0,6%
Bonaire	252	9	261	0,5%
St. Eustatius	13		13	0,0%
Saba	4		4	0,0%
Overige	2.480	14	2.494	4,8%
Totaal Niet ingezetenen	17.010	114	17.124	32,7%
Totaal AOV-gerechtigden	28.223	24.155	52.378	100,0%

Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao

Figuur 1: Procentuele verdeling niet-ingezeten AOV-gerechtigden over woonlanden



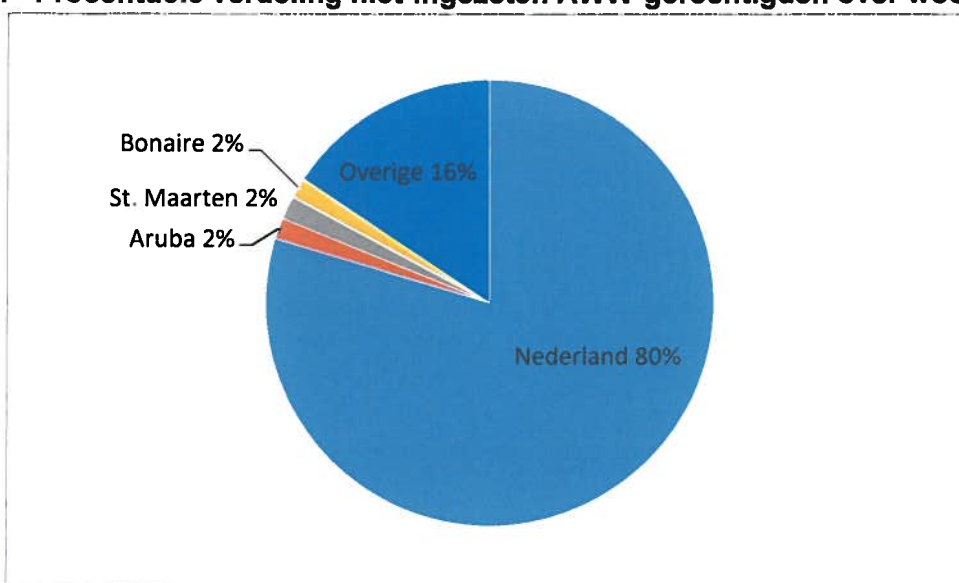
Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao

Tabel 2: AWW-gerechtigden uitgesplitst naar ingezetenen en niet-ingezetenen

	AWW-gerechtigden		Totaal	Procentueel
	Weduw(e)(naar)	Wezen		
Curaçao	953	1.406	2.359	
Totaal Ingezetenen	953	1.406	2.359	80,0%
Nederland	103	366	469	15,9%
Aruba	6	3	9	0,3%
St. Maarten	4	6	10	0,3%
Bonaire	1	8	9	0,3%
Overige	24	68	92	3,1%
Totaal Niet ingezetenen	138	451	589	20,0%
Totaal AWW-gerechtigden	1091	1857	2.948	100,0%

Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao

Figuur 2: Procentuele verdeling niet-ingezeten AWW-gerechtigden over woonlanden



Bron: Sociale Verzekeringsbank Curaçao

Uit het jaarverslag van de SVB kan worden opgemaakt dat de SVB in 2013 NAf. 458 miljoen aan AOV- en AWW uitkeringen heeft uitbetaald.¹ De regering stelt in de memorie van toelichting dat jaarlijks NAf. 65 miljoen aan AOV en NAf. 5 miljoen aan kerstuitkering aan niet-ingezetenen worden uitgekeerd. De uitkering aan niet ingezetenen AWW-gerechtigden bedraagt ongeveer 3,6 miljoen per jaar.

3.3 Advies van de SER van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering

De SER heeft op 10 december 2012 advies uitgebracht over het ontwerp van de betreffende landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Ref. nr. 268/2012-SER).

¹ Sociale Verzekeringsbank, Jaarverslag 2013, p. 18 (<http://svbcur.org/wp-content/uploads/2014/02/1406-101-SVB-Jaarrekening-2013-Final-SVB-25-juni-2014-final1.pdf>)

Deze wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening strekte tot het introduceren van de noodzakelijke maatregelen ten einde de oudedagsvoorziening structureel te saneren en de uitkeringen aan gepensioneerden voor een langere termijn te garanderen. De in betreffende ontwerp-landsverordening opgenomen maatregelen betroffen:

1. Het verhogen van de leeftijd waarop de verzekerde voor de eerste keer het recht op het wettelijk algemene ouderdomspensioen kan doen gelden van 60 jaar naar 65 jaar (incl. overgangsregeling voor personen die op 1 maart 2013 58 of 59 jaar oud waren);
2. Het wijzigen van de indexatiebepaling in de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening;
3. Het verhogen van de AOV-premie van 13% naar 15%;
4. Het verhogen van de premieloongrens van NAf. 93.000 naar NAf. 100.000, en de heffing van een premie van 1% over het inkomen boven NAf. 100.000; en
5. Het wijzigen van het inkomensbegrip bij de beoordeling van het recht op partnertoelage van 'zuiver inkomen' naar 'belastbaar inkomen'.

Deze maatregelen zijn op 1 maart 2013 inwerking getreden (P.B. 2013, no. 24).

De SER heeft in zijn advies van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering met betrekking tot de aan het dekkingsplan ten grondslag liggende aannames gesteld, dat de aannames met betrekking tot de economische groei niet realistisch zijn en dat het geschetste beeld van de te verwachten inkomsten van de oudedagsvoorziening mede daardoor te positief is. De SER stelde dat door in het dekkingsplan uit te gaan van te positieve aannames het aantal risico's met betrekking tot de financiering van de oudedagsvoorziening enorm toeneemt. Risico's die zich klaarblijkelijk nu reeds manifesteren.

De SER heeft op pagina 21 van het SER-advies van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Ref. nr. 268/2012-SER) gesteld dat de op dat moment te nemen maatregelen een tijdelijk karakter dienen te hebben.

De SER heeft tevens gesteld dat de lasten door een ieder, die binnen het stelsel rechten kan doen gelden, dienen te worden gedragen. De SER heeft daarom op pagina 21 van betreffend advies een drietal (tijdelijke) maatregelen gericht op het verbeteren van de financiële positie van het AOV-fonds aan de regering in overweging gegeven.

Deze (tijdelijke) maatregelen werden door de SER aan de regering in overweging gegeven om op korte termijn de noodzakelijke financiële ruimte te kunnen scheppen en daarmee de mogelijkheid te creëren voor een structurele hervorming van het stelsel van sociale zekerheid. Deze structurele hervorming zou er volgens de SER opgericht dienen te zijn om op de langere termijn een geheel nieuw stelsel van sociale zekerheid tot stand te brengen dat wel voldoet aan de vereisten van duurzaamheid.

De betreffende maatregelen werden door de SER aan de regering in overweging gegeven vanuit het oogpunt dat door de invoering daarvan verdere premieverhogingen voor langere tijd verdere achterwege zouden kunnen blijven.

De SER heeft op het moment dat de maatregelen aan de regering in overweging werden gegeven gesteld dat de financiële lasten van het betaalbaar houden van het AOV-stelsel

door *een ieder*, die binnen het stelsel rechten kan doen gelden, dienen te worden gedragen. De SER heeft in het advies van 10 december 2012 tevens vastgesteld dat de AOV-uitkering de voorafgaande jaren als gevolg van autonome verhogingen, onafhankelijk van de ontwikkeling van de inflatie, aanzienlijk is gestegen.

Deze autonome verhogingen hebben geresulteerd in een reële inkomensverbetering van de AOV-gerechtigden. De SER stelt in het betreffende advies dat door het tijdelijk korten van de AOV-uitkering de autonome stijging van de AOV-uitkering deels teniet wordt gedaan.

De door de SER aan de regering in overweging gegeven maatregelen betroffen de volgende maatregelen:

- a. het toepassen van een algemene korting op de AOV-uitkering;
- b. het afschaffen van de kerstuitkering; en
- c. het invoeren van een buitenlandkorting.

De SER heeft op het moment dat deze maatregelen in het SER-advies van 10 december 2012 aan de regering in overweging werden gegeven gesteld dat voor gepensioneerden die uitsluitend een AOV-uitkering genieten, dan wel onder een zekere objectieve inkomensgrens zitten, de gevolgen van de algemene korting van de uitkering en het schrappen van kerstuitkering vanuit een bijstandsregeling, buiten de ouderdomsvoorziening om, dienen te worden gecompenseerd. Naar het oordeel van de SER diende bij het toekennen van een eventuele compensatie wel rekening te worden gehouden met de totale inkomenssituatie van het huishouden van de AOV-gerechtigden.² Het Eilandsbesluit toekenning toelage aan ouderdomspensioengerechtigden (A.B. 2005, no. 115, zoals gewijzigd bij A.B. 2006, no. 117 en A.B. 2008, no. 39) biedt hiervoor de mogelijkheid.

De bovenstaande maatregelen zijn aan de regering in overweging gegeven onder de randvoorwaarde van een continuering en intensivering van de sociaal dialoog over het sociale zekerheidsstelsel en de ambitie om via deze sociaal dialoog te werken aan een maatschappelijk gedragen, sociaal en financieel duurzaam stelsel van sociale zekerheid.

De SER is nog steeds van mening dat alle nu te nemen maatregelen slechts als een overgangsregeling dienen te worden beschouwd, met het oog op maatschappelijk gedragen integrale en structurele hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid die moeten resulteren in een houdbaar en betaalbaar stelsel van sociale verzekeringen.

3.4 Het recht op ongestoord genot van eigendom

De SER wijst een korting op de AOV-uitkering niet per definitie af. De SER meent wel dat bij de invoering van een dergelijke korting voldaan moet worden aan de principes met betrekking tot het recht op ongestoord genot van eigendom opgenomen in internationale mensenrechtenverdragen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 1 van het eerste protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens luidt als volgt:

² Zie: Advies van de SER van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Ref. nr. 268/2012-SER)

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

De voorgaande bepalingen tasten echter 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 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) erkent het recht op het ongestoord genot van eigendom in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Op grond van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. De aanspraken op uitkeringen maken ook deel uit van de eigendom zoals bedoeld in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM³. Korting op de AOV-uitkering van niet ingezetenen door de overheid is daardoor uitsluitend mogelijk indien de inbreuk gerechtvaardigd wordt door het algemeen belang en op basis van bij wet geformuleerde uitzonderingen geschied. Op grond van tweede alinea van artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM komt aan de betrokken overheid bij de hantering van de in de eerste alinea genoemde criteria een ruime beoordelingsmarge toe.

De SER heeft tijdens de advisering met betrekking tot de onderhavige ontwerp-landsverordening als uitgangspunt gehanteerd dat de AOV/AWW-uitkering een eigendom betreft in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Dit uitgangspunt is, ondanks de expliciete vraag van de SER of de AOV-uitkering een algemene voorziening of een eigendomsrecht is, door de Minister van Financiën in de brief van 24 maart 2015 niet bestreden.

3.4.1 Het noodzakelijkheidsvereiste

Het eerste inhoudelijke vereiste waaraan de door de regering voorgestelde maatregelen moet voldoen om de inbreuk op het eigendomsrecht te kunnen dragen/rechtvaardigen is dat de maatregel noodzakelijk is met het oog op het algemeen belang.

De regering stelt in de memorie van toelichting bij onderhavige ontwerp-landsverordening slechts dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om de AOV-financierbaar te houden.

Om de noodzaak van de inbreuk op een mensenrecht te kunnen rechtvaardigen is het naar het oordeel van de SER noodzakelijk dat de regering in de memorie van toelichting behorende bij de onderhavige ontwerp-landsverordening minstens inzicht geeft in:

- de omvang van het jaarlijkse tekort in de uitvoering van de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening;
- de realistische prognoses met betrekking tot de ontwikkeling van het jaarlijkse tekort in de uitvoering van de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening en de overige sociale verzekeringen / het Schommelfonds;

³ Zie: Centrale Raad van Beroep, 5 maart 2009, 07/2807 AOW, <http://www.svb.nl/images/07-2807-AOW.pdf>

- de effecten van het op 1 maart 2013 ingevoerde pakket aan maatregelen; en
- de oorzaken van het feit dat de financiering van de AOV achter blijft bij de prognoses zoals opgenomen in het dekkingsplan in de memorie van toelichting bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, zoals op 1 maart 2013 inwerking is getreden (P.B. 2013, no. 24);

De SER constateert dat de memorie van toelichting behorende bij de onderhavige ontwerp-landsverordening deze informatie niet bevat.

De SER heeft daarom in de eerder genoemde brief van 27 januari 2015 aan zowel de Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn als de Minister van Financiën ook over deze onderwerpen specifieke vragen gesteld.

De SER heeft gemeend om de betrokken Ministers te moeten vragen naar de omvang van het jaarlijkse tekort bij de uitvoering van de Landsverordening AOV en de Landsverordening AWW.

Onderstaande tabel 3 geeft op basis van de ontvangen informatie een overzicht van de gerealiseerde/begrote tekorten bij het AOV/AWW fonds..

Tabel 3: Financiële situatie van het AOV/AWW fonds voor de periode 2012-2018 (in Naf. miljoen)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<u>exclusief</u> maatregelen en de overheidsbijdrage	-105,5	-69,5	-85	-94,1	-86,1	-71,5	-57,1
<u>inclusief</u> maatregelen en de overheidsbijdrage	-105,5	-69,5	-85	-25	6	8	5

Bron: Brief Minister van Financiën aan de SER, d.d. 24 maart 2015

De in tabel 3 begrote bedragen -2015 en verdere jaren- zijn zowel exclusief als inclusief de effecten van de onderhavige maatregelen en de overheidsbijdrage opgenomen. De negatieve bedragen betreffen een tekort

In tabel 4 is de meerjaren begroting van de Sociale Verzekeringsbank met betrekking tot het AOV/AWW fonds voor de periode 2013-2018 opgenomen. De meerjaren begroting van de SVB voor het AOV/AWW-fonds laat een ander beeld zien met betrekking tot de financiële situatie van het AOV/AWW fonds exclusief maatregelen en de overheidsbijdrage :

Tabel 4: Meerjaren begroting SVB m.b.t. het AOV/AWW fonds voor de periode 2013-2018 (in Naf. miljoen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meerjaren begroting SVB	-69,5	-89,3	-109,3	-86,1	-71,5	-57,1

Bron: Sociale Verzekeringsbank

De SER constateert dat de voor de jaren 2014 en 2015 de cijfers zoals opgenomen in de brief met antwoorden van de Minister van Financiën aanzienlijk afwijken van de cijfers opgenomen in de begroting van de SVB. Met betrekking tot de cijfers zoals opgenomen in de brief met antwoorden van de Minister van Financiën is opvallend dat de Minister de na het jaar 2015 door SVB begrote cijfers wel integraal overneemt.

Voor de SER is het niet duidelijk wat het motief van de Minister is om voor 2014 en 2015 af te wijken van de door de SVB begrote bedragen. De SER dringt er bij de Minister op aan om een nadere uiteenzetting in deze te geven.

De Minister van Financiën stelt in zijn reactie op de vraag van de SER naar de effecten van de in de Landsverordening van 28 februari 2013 opgenomen maatregelen dat de premieverhoging van 13% naar 15%, de verhoging van de premie-inkomensgrens naar NAf. 100.000 en een extra 1% premieheffing boven een inkomen van NAf. 100.000 in 2013 effecten hebben gesorteerd. Volgens de Minister zijn als gevolg van de maatregelen gericht op het verhogen van de premie-inkomsten de tekorten bij het AOV-fonds afgenomen van NAf. 105 miljoen in 2012 tot NAf. 70 miljoen in 2013. De Minister stelt tevens dat de effecten van de verhoging van de pensioenleeftijd pas per 2016 zichtbaar worden.

De Minister meldt dat bij de invoering van de maatregelen per 1 maart 2013 reeds evident was dat additionele maatregelen in AOV-sfeer noodzakelijk zouden zijn om het AOV/AWW-fonds financieel houdbaar te maken. De noodzaak voor het op dit moment treffen van additionele maatregelen wordt volgens de Minister echter versterkt door het achterblijven van de premieopbrengsten uit de premieverhogingen.

In de memorie van toelichting bij de Landsverordening van 28 februari 2013 met betrekking tot de wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening en Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 2013, no. 24) wordt reeds expliciet door de regering gesteld dat conform de actuariële prognose het AOV-fonds op korte termijn, tot 2022, financieel-economisch gezien niet gezond is, en dat het fonds pas op lange termijn, vanaf 2022, solvabel is. De regering heeft om de periode waarin sprake is van tekorten te overbruggen, één gezamenlijk schommelfonds gecreëerd door de financiële koppeling van sociale verzekeringen als de AOV/AWW, de Basisverzekering ziektekosten en de AVBZ.

De SER is beducht voor de mogelijkheid dat de thans met de Landsverordening belastingvoorzieningen 2015-2016 (P.B. 2014, no. 114) gerealiseerde lastenverlichting op korte termijn ongedaan wordt gemaakt door een verdere verhoging van de AOV/AWW-premies om aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Landverordening AOV te kunnen blijven voldoen.

Uit ontvangen informatie van de Minister van Financiën blijkt dat het schommelfonds in 2016 uitgeput is indien geen aanvullende maatregelen worden getroffen en de overheid geen bijdrage levert uit de algemene middelen.

Tabel 5: Financiële situatie van het schommelfonds voor de periode 2014-2018 (in NAf. miljoen)

	2014	2015	2016	2017	2018
Stand fonds per 1 januari	220	20	-5	1	9
Beroep AOV/AWW	85	25	-6	-8	-5
Beroep Basisverzekering ziektekosten (BVZ)	35	0	0	0	0
Vordering SVB inzake boedelscheiding N.A.	80				
Stand fonds per 31 december	20	-5	1	9	14

Bron: Brief Minister van Financiën aan de SER, d.d. 24 maart 2015

De in tabel 5 (geprojecteerde) financiële situatie van het schommelfonds voor de periode 2014-2018, betreffen bedragen *inclusief de effecten van de onderhavige korting op de uitkering van niet-ingezetenen en inclusief de hogere overheidsbijdrage aan het AOV-fonds*.

Uit de antwoorden van de Minister van Financiën en de gegevens zoals opgenomen in tabel 5 wordt opgemaakt dat in 2015 en in de daarop volgende jaren voor de basisverzekering ziektekosten geen beroep zal worden gedaan op het schommelfonds. De middelen in het Schommelfonds zijn bestemd voor aanvulling van de fondsen AOV/AWW BVZ, AVBZ en ZV/OV, indien en voor zover de gelden van deze fondsen niet toereikend blijken te zijn. De regering maakt geen melding van financiële effecten op het schommelfonds van de uitvoering van de AVBZ en de ZV/OV.

Wat voor de SER in ieder geval niet duidelijk is, is of hieruit opgemaakt mag worden dat deze fondsen geen tekorten dan wel overschotten zullen vertonen in 2015 e.v. of dat het tekort op andere wijze wordt gedekt.

De SER ziet dan ook graag een nadere verduidelijking op dit punt tegemoet.

De SER constateert dat de SVB in haar begrotingen voor de jaren 2014 en 2015 wel rekening houdt met tekorten dan wel overschotten bij de uitvoering van de BVZ, AVBZ en ZV/OV. In tabel 6 is een overzicht opgenomen van de door SVB begrote resultaten voor de door de SVB uitgevoerde regelingen die ingeval van tekorten een beroep kunnen doen op het Schommelfonds.

Tabel 6: Begroting SVB voor sociale zekerheidswetgeving uitgevoerd door de SVB. (in NAf. miljoen)

Begroting SVB		
	2014	2015
AOV/AWW	-103	-109
BVZ	-48	-57
AVBZ	-8	-9
ZV/OV	3	2

Bron: Sociale verzekeringsbank, Begroting 2014 en Begroting 2015

De SVB gaat in haar begroting voor 2015 uit van een tekort van NAf. 109 miljoen voor de AOV/AWW, NAf. 57 miljoen voor de BVZ, NAf. 9 miljoen voor de AVBZ en een overschot van NAf. 2 miljoen bij de uitvoering van de ZV/OV, terwijl de Minister van Financiën in de verstrekte cijfers voor 2015 slechts uitgaat van een beroep op het schommelfonds ter grote van NAf. 25 miljoen ten behoeve van de AOV/AWW.

De SER vraagt aan de Minister van Financiën een nadere toelichting met betrekking tot de op dit punt geconstateerde verschillen tussen de door de Minister gehanteerde cijfers (zie tabel 5) en de door de SVB begrote cijfers (zie tabel 6).

De SER is tevens van oordeel dat indien er sprake is van een tekort/overschot bij de uitvoering van de basisverzekering ziektekosten, de AVBZ en de ZV/OV de hoogte en de dekking hiervan in de memorie van toelichting dient te worden aangegeven.

In het kader van de motiveringsplicht van de overheid is het imperatief dat de regering in de memorie van toelichting bij onderhavige ontwerp-landsverordening inzicht verschaft op de

hierboven opgesomde punten. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplichten de overheid onder meer om haar besluiten goed te motiveren, waarbij de feiten moeten kloppen en de motivering logisch en begrijpelijk is. Zonder inzicht in de financiële situatie van het AOV/AWW-fonds en het schommelfonds en een analyse van de financiële effecten van de eerder genomen maatregelen is het volgens de SER niet mogelijk om een oordeel te kunnen vormen met betrekking tot de noodzaak van de inbreuk.

De SER dringt er bij de regering op aan om deze informatie in de memorie van toelichting bij de onderhavige ontwerp-landsverordening op te nemen.

3.4.2 De proportionaliteit van de maatregel

Volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) is een inbreuk op het eigendomsrecht niet in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM indien een legitiem doel wordt nagestreefd in het kader van het publiek belang en er een redelijke mate van proportionaliteit bestaat tussen de middelen die worden aangewend en het te bereiken doel.⁴

Bij de toepassing van het proportionaliteitsvereiste wordt bewerkstelligd dat de mate van inbreuk op het individueel belang (eigendomsrecht) proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel van de maatregel. Het bovenstaande impliceert dat de inbreuk op de rechten van een individu niet groter mag zijn dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken.

De SER heeft om die reden in zijn advies van 10 december 2013 het korten op de AOV-uitkering van niet-ingezetenen als laatste van de tijdelijke maatregelen gericht op het verbeteren van de financiële positie van het AOV-fonds aan de regering in overweging gegeven.

Het voorstel van de SER in volgorde was dan ook om:

1. een algemene korting op de AOV-uitkering toe te passen;
2. de kerstuitkering af te schaffen; en
3. een buitenlandkorting in te voeren.

De aan de regering in overweging gegeven maatregelen, te weten, het doorvoeren van een algemene korting en het afschaffen van de kerstuitkering, betreffen immers maatregelen die de gehele populatie van AOV-gerechtigden treft en niet slechts een gedeelte.

De SER heeft op basis van gegevens opgenomen in het jaarverslag 2013 van de Sociale Verzekeringsbank⁵ berekend dat de beoogde opbrengst van de voorgestelde maatregelen, (Naf. 21 miljoen), 5% betreft van de totale Pensioenuitkeringen AOV en 4,75% van de totale uitkeringen AOV/AWW.

Indien de beoogde bezuiniging zou worden gedragen door de gehele populatie AOV/AWW gerechtigden betekent dit een korting van 4,75% in plaats van de nu voorgestelde 33% op jaarbasis voor alleen de niet-ingezetenen.

In de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt een korting van 33% op jaarbasis op de AOV/AWW-uitkering van uitsluitend de niet-ingezetenen voorgesteld. De volledige bezuiniging wordt daarmee enkel gedragen door de niet-ingezetenen. Doordat

⁴ Steven Greer, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion Under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Council of Europe, July 2000, Strasbourg. <http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17%282000%29.pdf>

⁵ Sociale Verzekeringsbank, *Jaarverslag 2013*, p. 18 (<http://svbcur.org/wp-content/uploads/2014/02/1406-101-SVB-Jaarrekening-2013-Final-SVB-25-juni-2014-final1.pdf>)

de gewenste bezuiniging slechts door een beperkte groep worden gedragen is de SER van oordeel dat de inbreuk op de rechten van individuele burgers groter is dan noodzakelijk voor het beoogde doel en daarmee niet wordt voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

3.5 Verdragsverplichtingen

Het territorialiteitsbeginsel wordt door veel buitenlandse sociale zekerheidstelsels, waaronder die van de lidstaten van de Europese Unie, als uitgangspunt gehanteerd. Vervolgens kunnen de territoriale beperkingen door middel van een verdrag op basis van wederkerigheid worden opgeheven.⁶

Op 1 januari 2000 is de Nederlandse Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) in werking getreden (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250). De Wet BEU beoogt de handhaafbaarheid van uitkeringen buiten Nederland te verbeteren door de introductie van het territorialiteitsbeginsel in de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving. Hoofregel van de Wet BEU is dat geen of ingeval van o.a. de AOW slechts een gedeeltelijk recht op uitkering bestaat indien de belanghebbende of een gezinslid van wie het recht op of de hoogte van de uitkering mede afhankelijk is, in het buitenland woont. Deze hoofregel geldt niet voor personen die wonen in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op een uitkering kan bestaan. Een dergelijk recht kan bestaan ongeacht de vraag of het verdrag dan wel besluit handhavingsbepalingen bevat.⁷

Tussen Nederland en Curaçao is gelet op de Koninkrijksrelatie staatsrechtelijk geen verdrag mogelijk. De Nederlandse Wet BEU voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering op de exportbeperking mogelijk te maken voor uitkeringsgerechtigden die in de toenmalige Nederlandse Antillen of in Aruba wonen. Het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen (Stb. 1999, 600) bepaalt dat in deze landen vanaf 1 januari 2003 slechts recht op uitkering bestaat indien deze landen met Nederland een convenant met handhavingsafspraken hebben gesloten.

Op 22 mei 2001 is tussen Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen een convenant gesloten met afspraken over de export en handhaving van sociale verzekeringsuitkeringen.⁸ Artikel 4 van het Convenant tussen Nederland en de Nederlandse Antillen inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen bepaalt met betrekking tot de beperking van de export van uitkeringen dat:

“Tenzij in dit Convenant anders is bepaald, is iedere bepaling in de wetgeving van een Convenantsluitende Partij die de betaling van een uitkering beperkt uitsluitend op grond van het feit dat een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid buiten het grondgebied van die Convenantsluitende Partij woont of verblijft, niet van toepassing ten aanzien van een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid die woont of verblijft op het grondgebied van de andere Convenantsluitende Partij.”

⁶ Kamerstukken II, 1997/98, 25757, nr. 3, p. 3 Memorie van toelichting Wet beperking export uitkeringen

⁷ SVB Beleidsregels http://www.svb.nl/int/nl/over_de_svb/actueel_kennis/beleidsregels/beleidsregels/index.jsp?zoekopnummer=SB1058

⁸ Convenant tussen Nederland en de Nederlandse Antillen inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen, Stcrt. 2001, 133, p.26

Schriftelijke navraag bij de Sociale Verzekeringsbank van Curaçao heeft uitgewezen dat het betreffende convenant nog steeds van kracht is ten behoeve van Curaçao en door beide partijen wordt gebruikt voor informatie uitwisseling.⁹

De SER heeft in zijn advisering dan ook als uitgangspunt gehanteerd dat het Convenant gesloten tussen Nederland en de Nederlandse Antillen inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen onverkort gelding heeft voor Curaçao.

De Minister van Financiën stelt in zijn brief van 24 maart 2015 met antwoorden op aanvullende vragen met betrekking tot bestaande (bilaterale) verdragsverplichtingen dat uit de toelichting op artikel 4 van het Convenant kan worden afgeleid dat met dit artikel primair is beoogd zekerheid te bieden aan in de (toenmalige) Nederlandse Antillen wonende uitkeringsgerechtigden en hun gezinsleden ongeacht de eis van het hebben van woonplaats in Nederland. De Minister van Financiën stelt tevens dat artikel 4 van het convenant niet ruimer kan worden uitgelegd dan de bedoeling van het convenant, zijnde het maken van handhavingsafspraken. Het nu voorliggende ontwerp c.q. het daarin geregelde heeft volgens de Minister niet tot doel de handhaving nader te regelen.

Naar het oordeel van de SER maakt artikel 4 van het convenant inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen het onmogelijk de uitkering van de niet-ingezetenen uitkeringsgerechtigden die in Nederland wonen te beperken.

Op basis van de op pagina 5 in figuur 1 opgenomen gegevens kan worden vastgesteld dat 85% van de niet-ingezetenen AOV-gerechtigden in het Koninkrijk woont en bijna 75% in Nederland.

Het beoogde doel/financiële effect van de voorgestelde korting op de AOV-uitkering wordt daardoor verwaarloosbaar en de voorgestelde maatregelen zijn derhalve niet effectief.

De SER vindt noch in het convenant zelf noch in de beleidsregels van de Nederlandse uitvoeringsorganisatie aanknopingspunten voor de enge uitleg die door de Minister van Financiën aan het convenant wordt gegeven.

Artikel 2, tweede lid, sub c en d van het Convenant verklaart het convenant expliciet van toepassing op de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, (P.B. 1960,83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, (P.B. 1965, 194). Daarnaast bepaalt artikel 3 van het convenant dat het convenant van toepassing op iedere uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid voor zover hij woont of verblijft op het grondgebied van één der Convenantsluitende Partijen. Tenslotte wordt in artikel 4 van het convenant gesteld dat *iedere bepaling in de wetgeving* van een Convenantsluitende Partij die de betaling van een uitkering beperkt uitsluitend op grond van het feit dat een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid buiten het grondgebied van die Convenantsluitende Partij woont of verblijft, niet van toepassing is ten aanzien van een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid die woont of verblijft op het grondgebied van de andere Convenantsluitende Partij.

De Nederlandse SVB stelt in haar beleidsregels met betrekking tot de uitvoering van de Wet BEU dat de hoofdregel van de Wet BEU niet geldt voor personen die wonen in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op een uitkering kan bestaan en stelt dat een dergelijk recht kan bestaan ongeacht de vraag of het verdrag dan wel het besluit handhavingsbepalingen bevat.

⁹ E-mail van SVB Curaçao d.d. 18 maart 2015

De SER is dan ook van oordeel dat de Minister van Financiën in zijn brief van 24 maart 2015 de bedoeling van het convenant te eng uitlegt, door te stellen dat de korting geoorloofd zou zijn omdat de onderhavige ontwerp-landsverordening niet tot doel heeft de handhaving nader te regelen.

De Minister van Financiën meldt in zijn brief van 24 maart 2015 tevens dat de regering niet verwacht dat andere landen het onderhavige voorstel als inbreuk op het principe van wederkerigheid zullen opvatten en ook gaan korten op sociale uitkeringen die worden uitbetaald aan ingezetenen van Curaçao.

De SER is van oordeel dat de regering te eenvoudig voorbij gaat aan de economische gevolgen van het mogelijk toepassen het principe van wederkerigheid. De SER is van opvatting dat de eventuele toepassing van het principe van wederkerigheid een extra belemmering kan vormen voor de door de regering gewenste terugkeer van landskinderen naar Curaçao. Landskinderen die in het buitenland (buiten Curaçao) een recht op een uitkering voor wat betreft de ouderdomspensioenen of arbeidsongeschiktheid hebben opgebouwd zullen door de toepassing van het principe van wederkerigheid hierop worden gekort. Daarnaast wordt Curaçao door een mogelijke toepassing van het principe van wederkerigheid minder aantrekkelijk voor Nederlandse gepensioneerden die een tweede woning op Curaçao hebben en/of gedurende de wintermaanden voor langere tijd op Curaçao verblijven. De bijdrage aan de economie van deze over het algemeen welgestelde groep dient naar het oordeel van de SER eveneens in de afwegingen tot het toepassen van een korting op de AOV-uitkering van niet-ingezetenen betrokken te worden.

3.6 De componenten van de pensioenopbouw

Het werknemerspensioen dat in het kader van een werkgever-werknemer relatie wordt opgebouwd, wordt beschouwd als een aanvulling op de AOV. De pensioenbeschikking (P.B. 2002, no. 35) beoogt grenzen te stellen aan de mate waarin een pensioenregeling door middel van de zogenoemde omkeerregel in fiscaal opzicht wordt gefaciliteerd. In artikel 5 van de pensioenbeschikking worden werkgevers en werknemers daarom verplicht met de AOV-uitkering rekening te houden in de opbouw van het zogenoemde 2e pijlerpensioen. Het e.e.a. vindt plaats door het hanteren van een drempelbedrag, de zogenoemde AOV-franchise. Voor het inkomensdeel tot aan het bedrag van de AOV-franchise wordt verondersteld dat met de AOV in het pensioen kan worden voorzien.

Het verplicht in te bouwen drempelbedrag wordt ingevolge artikel 5, eerste lid, van de pensioenbeschikking gesteld op ten minste de voor dat jaar geldende AOV-uitkering voor een gehuwd persoon.

De keuze om fiscaal gefacilieerd een tweede pijler pensioen op te bouwen, met de inbouw van de AOV-franchise, kon namelijk plaatsvinden uitgaande van de vooronderstelling dat de AOV-uitkering wettelijk gegarandeerd is. Door de korting op de AOV voor niet ingezetenen lijkt een deel van de AOV-uitkering niet langer gegarandeerd en ontstaat er door de verplichte inbouw van de AOV-franchise een onvoorzien tekort in de pensioenvoorziening. De niet-ingezeten AOV-gerechtigde kon ten tijde van de pensioenopbouw geen rekening houden met de nu voorgestelde korting aangezien de pensioenbeschikking de inbouw van de volledige voor dat jaar geldende AOV-uitkering voorschrijft.

De Minister van Financiën stelt in zijn brief van 24 maart 2015 dat de pensioenbeschikking slechts toeziet op de beperking van de fiscale facilitering middels toepassing van de omkeerregel.

De SER is van oordeel de Minister door dit standpunt in te nemen geheel voorbij gaat aan de materiële uitwerking van de AOV-franchise op hetgeen de omkeerregeling teweeg beoogt te brengen, namelijk de opbouw van een toereikende oudedagsvoorziening door middel van een aanvullend tweede pijlerpensioen. De pensioenbeschikking leidt volgens de SER, door de verplichte inbouw van de AOV-franchise, tot een geleidelijke uitholling van het tweede pijler werknemerspensioen, nog daargelaten het pensioengat dat reeds bij werknemerspensioenen is veroorzaakt door de stijging van de AOV-gerechtigde leeftijd naar 65 jaar.

De SER is van opvatting dat de Pensioenbeschikking, met name voor de lagere inkomensgroepen, niet langer stimuleert om fiscaal gefacilieerd een tweede pijler pensioen op te bouwen. Volgens de SER wordt de traditionele keuze om via het bezit van onroerende zaken -door de hypotheekrenteaftrek fiscaal gefacilieerd-, met het oog op een omzetting in een lijfrenteverplichting bij pensionering financieel aantrekkelijker, mede doordat de waardevermeerdering van in privé gehouden onroerende zaken (capital gain) onbelast is.

3.7 Handhaving van de voorgestelde maatregelen

Op basis van de definitie van ingezetene opgenomen in artikel I, onderdeel A, eerste lid van de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt iedereen die minder dan 8 maanden op Curaçao woont/verblijft niet langer beschouwd als ingezetene. Artikel I, onderdeel B, van de onderhavige ontwerp-landsverordening bepaalt vervolgens dat voor de degene die geen ingezetene is, het ouderdomspensioen NAf. 646,5 per maand bedraagt. Hetgeen overeenkomt met 75% van een volledige AOV uitkering.

De Minister stelt in zijn brief van 24 maart dat indien een niet-ingezeten AOV-gerechtigde zich opnieuw metterwoon op Curaçao vestigt, deze persoon na een periode van acht maanden na diens inschrijving in het bevolkingsregister van Curaçao wederom recht heeft op de AOV die geldt voor degenen die woonachtig zijn op Curaçao.

De SER constateert dat in de onderhavige ontwerp-landsverordening geen nadere voorzieningen worden getroffen met betrekking tot de administratie van wie ingezetene is en handhaving van de voorgestelde maatregelen.

De Minister van Financiën stelt, in zijn reactie op vragen van de SER met betrekking tot de handhaving, dat de controle op het ingezetenschap zal gaan plaatsvinden via een nieuw systeem van controle dat bij de Toelatingsorganisatie zal worden ingevoerd. De Minister meldt dat zowel de Sociale Verzekeringsbank als de afdeling Burgerlijke Stand Bevolkingsregister en Verkiezingen (Kranshi) toegang tot dit systeem krijgen.

Naar het oordeel van de SER is het imperatief dat er door de regering maatregelen getroffen worden met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens opgenomen in een dergelijk geautomatiseerd controlesysteem alvorens het operationeel kan worden. De SER gaat ervan uit dat een dergelijk geautomatiseerd controlesysteem iedereen registreert die voor kortere of langere tijd Curaçao heeft verlaten, bijvoorbeeld voor vakantie. De betreffende database bevat daarmee privacygevoelige en waardevolle informatie, die

bijvoorbeeld ook voor andere doeleinden dan die waarvoor de databank is aangelegd kan worden gebruikt.

Naar het oordeel van de SER kan het niet zo zijn dat een AOV/AWW-gerechtigde die Curaçao voor langere tijd (meer dan vier maanden) heeft verlaten voor bijvoorbeeld een ingrijpende medische behandeling, een lange vakantie bij de (klein-)kinderen in het buitenland of een wereldreis reeds aanleiding vormen tot korting van 33% op de AOV/AWW-uitkering voor minimaal een jaar.

De SER dringt er dan ook bij de regering op aan te voorzien in een hardheidsclausule.

3.8 De overgangsregeling

In artikel III van de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt een overgangsregeling voorgesteld. De in artikel III voorgestelde overgangsregeling luidt als volgt:

“De ouderdoms-, weduwen-, weduwnaars- en wezenpensioenen van degenen die op het tijdstip van inwerkingtreden van deze landsverordening geen ingezetene zijn als bedoeld in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering onderscheidenlijk de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering, worden tot aan 1 januari 2016 niet herzien om de reden dat zij geen ingezetene zijn.”

In het ontwerp is sprake van een overgangstermijn tot 1 januari 2016. Er wordt daarmee, uitgaande van de door de regering beoogde inwerkingtreding per 1 maart 2015, een overgangstermijn van 10 maanden, 1 maart 2015 tot 1 januari 2016, voorgesteld.

Volgens de Minister van Financiën wordt met de in artikel III van het ontwerp opgenomen overgangsregeling in principe een overgangstermijn van één jaar bedoeld.

De Minister van Financiën stelt tevens dat de regering van oordeel is dat die termijn een aanvaardbare overgangstermijn is, zoals vereist op grond van artikel 1 van het Protocol nr.1 bij het EVRM.

De SER is van oordeel dat indien de regering een overgangstermijn van één jaar bedoelt, artikel III zodanig geredigeerd dient te worden dat de intentie van de regering hierin tot uitdrukking komt. De SER stelt voor om in artikel III een overgangstermijn op te nemen van 12 maanden na de inwerkingtreding van de onderhavige ontwerp-landsverordening.

Door het ontbreken van een goede overgangsregeling kan in gevallen waar door nieuwe wettelijke voorwaarden wijzigingen in een bestaand recht worden aangebracht, onder omstandigheden, worden geconcludeerd dat de op grond van artikel 1 van het Protocol nr.1 bij het EVRM vereiste proportionaliteit ontbreekt.

De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak van 18 juni 2004 bepaald dat er niet kan worden gesproken van een toereikende mate van proportionaliteit en subsidiariteit indien er bij nieuwe wettelijke voorwaarden die een inbreuk maken op het recht op een ongestoord genot van eigendom een overgangstermijn wordt gehanteerd die de betreffende uitkeringsgerechtigden onvoldoende gelegenheid biedt om hun zaken op orde te brengen dan wel een situatie van voorbereid zijn op de verandering te kunnen bereiken.

De niet-ingezetene AOV/AWW-gerechtigde heeft in zijn financiële planning geen rekening gehouden met een zeer aanzienlijke korting op zijn AOV/AWW-uitkering.

Naar het oordeel van de SER kan een AOV/AWW-gerechtigde, in het bijzonder de niet-ingezetene AOV-gerechtigden die een volledig of bijna volledig recht op AOV hebben opgebouwd, zich in 10 maanden niet /nauwelijks voorbereiden op deze aanzienlijke inkomensdaling. De niet-ingezetene AOV-gerechtigden die een volledig of bijna volledig recht

op AOV hebben opgebouwd hebben een zeer groot deel van het leven op Curaçao hebben gewoond en in die periode reeds een grote bijdrage geleverd aan de economie van Curaçao. Naar het oordeel van de SER voldoet de voorgestelde maatregel door de korte gewenningsperiode voor niet-ingezetenen die reeds een AOV/AWW-uitkering ontvangen niet aan het vereiste van proportionaliteit.

De SER vraagt dan ook aan de regering om het mechanisme dat ten grondslag ligt aan door de regering voorgestelde overgangstermijn nader te onderbouwen.

Bovendien komt de voorgestelde maatregel voor de niet-ingezeten AOV/AWW-gerechtigden boven op de aanpassing van de indexeringsregeling opgenomen in de Landsverordening van 28 februari 2013 met betrekking tot de wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsvoorziening en Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 2013, no. 24) waarbij over is gegaan van een automatische volledige indexatie door een voorwaardelijke gedeeltelijke indexatie. De hoogte van de AOV/AWW-uitkeringen wordt niet langer automatisch aangepast aan de gestegen kosten van levensonderhoud (inflatie), maar aan de hand van de reële economische groei (nominale economische groei minus inflatie).

De SER heeft in het advies van 10 december 2012 met betrekking tot de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering gesteld dat naar het oordeel van de SER, de aanpassing van de indexeringsregeling van de AOV/AWW, op de middellange termijn, een aanzienlijk risico vormt.¹⁰

De SER vraagt zich in betreffend advies nadrukkelijk af hoe lang het te rechtvaardigen is dat AOV-gerechtigden met uitsluitend AOV of met AOV en een klein aanvullend pensioen er door de wijziging van de indexeringsregeling mogelijk jaarlijks qua koopkracht er op achteruit zullen gaan en moeten zien rond te komen van een inkomen onder de armoedegrens.

De SER is van opvatting dat een gewenningsperiode van 10 maanden voor een korting van 25% op de maandelijkse uitkering, mede bezien in het perspectief van de eerdere maatregelen, waardoor de AOV-uitkering niet langer waardevast is, te kort en daardoor niet proportioneel is.

¹⁰ Advies van de SER van 10 december 2012 met betrekking tot de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Ref. nr. 268/2012-SER), p. 13.

4. De financiële implicaties

De verschillende in onderhavige ontwerp-landsverordening voorgestelde maatregelen hebben effect op de uitgaven van de Sociale Verzekeringsbank aan AOV/AWW-uitkeringen.

Uit de memorie van toelichting en de antwoorden van de Minister kan worden afgeleid dat het AOV-fonds, tot en met 2021, geen tekorten zal vertonen, als gevolg van de in onderhavige ontwerp-landsverordening voorgestelde maatregelen en een extra overheidsbijdrage.

De Minister van Financiën maakt echter nergens melding van de hoogte en wijze van financiering van de extra overheidsbijdrage in het AOV-fonds.

Uit eigen berekeningen door de SER op basis van de beschikbare gegevens blijkt dat er in de periode 2015-2018 circa NAf. 220 miljoen aan extra overheidsbijdrage in het AOV-fonds wordt gestort.

De SER verzoekt de Minister om in de financiële paragraaf van onderhavige ontwerp-landsverordening inzicht te verschaffen in de hoogte en wijze van financiering van de extra overheidsbijdrage in het AOV-fonds.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het effect van voorgestelde maatregelen op het tekort van het AOV-fonds.

Tabel 7: Effect van voorgestelde maatregelen op tekort AOV/AWW-fonds

	2015	2016	2017	2018
Tekort exclusief maatregelen	-94,1	-86,1	-71,5	-57,1
Effect maatregelen	18	21	21	21
Overheidsbijdrage*	51,1*	71,1*	58,5*	41,1*
Tekort/Overschot inclusief maatregelen en overheidsbijdrage	-25	6	8	5

Bron: memorie van toelichting en brief van Minister van Financiën aan de SER d.d. 24 maart 2015

De regering stelt op pagina 3 van de memorie van toelichting dat de voorgestelde maatregelen op basis van gegevens uit 2014 een structurele verlichting van de AOV- en AWW-uitgaven oplevert van in totaal ruim NAf. 21 miljoen.

Volgens de regering kan het beroep op het schommelfonds in 2015 en latere jaren door invoering van de voorstelde maatregelen beperkt blijven tot ongeveer het bedrag waarmee in de begroting 2013 rekening is gehouden.

De SER plaatst gezien de in het onderhavige advies gegeven standpunten de nodige vraagtekens bij de haalbaarheid van de door de regering beoogde structurele besparing van NAf. 21 miljoen op de uitgaven aan AOV- en AWW-uitkeringen.

Artikel III van de onderhavige ontwerp-landsverordening bepaalt dat het ouderdoms-, weduwen-, weduwnaars- en wezenpensioen van degenen die op het tijdstip van inwerkingtreden van deze landsverordening geen ingezetenen zijn [...] tot aan 1 januari 2016 niet wordt herzien om de reden dat zij geen ingezetenen zijn.

De SER meent dat deze overgangsbepaling tot gevolg heeft dat er in 2015 niet 10/12 deel van het structurele effect van de voorgestelde maatregelen begroot kan worden.

* betreft een berekening door de Sociaal Economische Raad

In 2015 is het financiële effect van de onderhavige maatregel beperkt tot 33% van het bedrag dat aan niet-ingezetenen die voor het eerst een AOV-of AWW-uitkering aanvragen. Door de verhoging van de AOV-leeftijd van 60 jaar naar 65 jaar per 1 maart 2013 zal het financiële effect in 2015 zeer beperkt zijn.

De SER acht het noodzakelijk dat de regering in de financiële paragraaf aangeeft hoe dit tekort van 18 miljoen in de begroting wordt opgevangen.

De SER heeft eerder in het onderhavige advies geconstateerd dat de door de Minister gehanteerde cijfers met betrekking tot de tekorten/overschotten bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving aanzienlijk afwijken van de door de Sociale Verzekeringsbank begrote bedragen. De SER heeft de Minister van Financiën naar aanleiding van die constatering dringend verzocht om een nadere toelichting in deze, omdat deze verschillen mogelijk aanzienlijke financiële implicaties hebben.

De SER stelt vast dat de voorstellen inzake de aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid en de Algemene Ouderdomsverzekering in het bijzonder zich met name laten leiden door de acute vraagstukken met betrekking tot de overheidsfinanciën. De SER heeft in eerdere adviezen¹¹ met betrekking tot de aanpassing van sociale zekerheidswetgeving reeds meerdere malen gesteld dat een dergelijke aanpak niet leidt tot een op lange termijn houdbaar en betaalbaar stelsel van sociale zekerheid.

De SER herhaalt het pleidooi aan de regering om te komen met een integrale en maatschappelijk gedragen herziening van het sociale zekerheidsstelsel.

¹¹ Zie, onder andere,:

- Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 10 december 2012 inzake de ontwerp-landsverordening tot wijziging van Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194), p. 20; en
- Advies van de Sociaal Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering op 21 september 2012 betreffende de ontwerp-landsverordening houdende een nieuwe wettelijke voorziening ter verzekering van de kosten ingeval van ziekte, p.6

5. Wetgevingstechnisch en redactioneel commentaar

Artikel I van onderhavige ontwerp-landsverordening wijzigt artikel 1 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering. Artikel 1 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering bevat begripsbepalingen.

Artikel I, onderdeel A, tweede lid, van de onderhavige ontwerp-landsverordening introduceert een definitie van gezamenlijke huishouding luidende: "Gezamenlijke huishouding: het samen verrichten van de huishoudelijke taken door de echtgenoten, waarbij hetzelfde adres één van de indicatoren zal zijn. Verder heeft de Bank de bevoegdheid om conform een door de Bank opgesteld beleid de gezamenlijke huishouding te controleren."

5.1 De definitie van 'gezamenlijke huishouding'

De Nederlandse sociale zekerheidswetgeving¹² hanteert de volgende (wettelijke) criteria om te bepalen of sprake is van een gezamenlijke huishouding:

- de gerechtigde heeft zijn hoofdverblijf in dezelfde woning als een ander persoon (huisvestingscriterium); én
- de betrokken personen geven blijf zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (zorgcriterium).

Degenen die voldoen aan deze beide voorwaarden (huisvestingscriterium en zorgcriterium), worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren.

Het op 22 mei 2001 is tussen Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen gesloten convenant met afspraken over de export en handhaving van sociale verzekeringsuitkeringen voorziet in handhavingsafspraken die controle mogelijk te maken ten aanzien van onder andere de leefvorm van de betrokkene.

De SER geeft aan de regering in overweging om met betrekking tot de definiëring van het begrip gezamenlijke huishouding aansluiting te zoeken bij de in Nederland gehanteerde wettelijke criteria en op dit punt op basis van jurisprudentie gevormde handvatten.

5.2 De toekenning van de controle bevoegdheid aan de SVB

De laatste volzin van artikel I, onderdeel A, tweede lid kent aan de Sociale Verzekeringsbank de bevoegdheid om conform een door de Sociale Verzekeringsbank opgesteld beleid op het voeren van een gezamenlijke huishouding te controleren.

Naar het oordeel van de SER dient de toekenning van de controle bevoegdheid aan de SVB in een separaat artikel te worden opgenomen. Naar de opvatting van de SER dienen de bevoegdheden van controleambtenaren tevens wettelijk te worden geregeld. De regering dient met betrekking tot de controlebevoegdheid de wettelijke kaders te geven waarbinnen de Sociale Verzekeringsbank het in artikel I, onderdeel A, tweede lid, laatste volzin van onderhavige ontwerp-landsverordening bedoelde beleid kan ontwikkelen.

De SER acht een wettelijke regeling van de controle bevoegdheden noodzakelijk omdat bepaalde controle middelen, zoals een huisbezoek, potentieel een grote inbreuk op het recht

¹² Zie o.a. artikel 1, vierde lid, Algemene Ouderdomswet en artikel 3, derde lid, Algemene nabestaandenwet.

op privacy kunnen maken. De SER is van mening dat pas dan tot de inzet van dergelijke vergaande controlemiddelen mag worden overgegaan wanneer wordt voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en de informatie dus niet op andere wijze kan worden verkregen.

De SER geeft in overweging om voor de wettelijke regeling van de controlebevoegdheid aansluiting te zoeken bij de wettelijke bepalingen met betrekking tot de uitoefening van toezichts- en onderzoeksbevoegdheden zoals opgenomen in verscheidene andere Landsverordeningen.

6. Conclusie

Bij besluit van de Raad van Ministers gedateerd 26 november 2014 (zaaknummer 2014/060288) is de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) verzocht om advies uit te brengen inzake ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, no. 83) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (P.B. 1965, no. 194).

De onderhavige ontwerp-landsverordening wijzigt de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering ten einde een korting van 25% toe te passen op het ouderdomspensioen, weduwen- en wezenpensioen van degene die in het buitenland woonachtig is en de partnertoeslag en de kerstuitkering te beperken tot degenen die ingezetene zijn van Curaçao.

Met betrekking tot de inbreuk op het recht op het ongestoord genot van eigendom

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.

Aanspraken op uitkeringen vormen ook eigendom in de zin van Artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM kunnen.

Artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM laat echter de ruimte aan de overheid om in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht het recht op eigendom aan te kunnen tasten.

Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) komt een inbreuk op het eigendomsrecht niet in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM indien een legitiem doel wordt nagestreefd in het kader van het publiek belang en er een redelijke mate van proportionaliteit bestaat tussen de middelen die worden aangewend en het te bereiken doel. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens komt aan de staat bij de beoordeling die criteria een ruime beoordelingsmarge toe.

In het kader van de motiveringsplicht van de overheid is het imperatief dat de regering in de memorie van toelichting bij onderhavige ontwerp-landsverordening inzicht verschaft op de hierboven opgesomde punten. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplichten de overheid onder meer om haar besluiten goed te motiveren, waarbij de feiten moeten kloppen en de motivering logisch en begrijpelijk is. Zonder inzicht in de financiële situatie van het AOV/AWW-fonds en het schommelfonds en een analyse van de financiële effecten van de eerder genomen maatregelen is volgens de SER niet mogelijk om een oordeel te kunnen vormen met betrekking tot de noodzaak van de inbreuk.

De SER dringt er bij de regering op aan om deze informatie in de memorie van toelichting bij de onderhavige ontwerp-landsverordening op te nemen.

Met betrekking tot de proportionaliteit van de inbreuk op het recht op eigendom

Volgens de jurisprudentie van het EHRM dient om te voldoen aan het proportionaliteitsvereiste te worden bewerkstelligd dat de mate van inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel is ten opzichte van het beoogde doel van de maatregel. De

inbreuk op de rechten van een individu mag niet groter zijn dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken tevens dient te worden voorzien in een goede overgangsregeling.

In de onderhavige ontwerp-landsverordening wordt een korting van 33% op jaarbasis op de AOV/AWW-uitkering van uitsluitend de niet-ingezetenen voorgesteld. De volledige bezuiniging wordt daarmee enkel gedragen door de niet-ingezetenen.

De SER heeft op basis van gegevens opgenomen in het jaarverslag 2013 van de Sociale Verzekeringsbank berekend dat indien de beoogde bezuiniging van NAf. 21 miljoen zou worden gedragen door de gehele populatie AOV/AWW gerechtigden dit een korting betekent van 4,75% in plaats van de nu voorgestelde 33% op jaarbasis voor alleen de niet-ingezetenen.

Doordat de gewenste bezuiniging slechts door een beperkte groep worden gedragen is de SER van oordeel dat de inbreuk op de rechten van individuele burgers groter is dan noodzakelijk voor het beoogde doel en daarmee niet wordt voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Indien er bij nieuwe wettelijke voorwaarden die een inbreuk maken op het recht op een ongestoord genot van eigendom een overgangstermijn wordt gehanteerd die de betreffende uitkeringsgerechtigden onvoldoende gelegenheid biedt om hun zaken op orde te brengen er niet kan worden gesproken van een toereikende mate van proportionaliteit en subsidiariteit.

Naar het oordeel van de SER kan een AOV/AWW-gerechtigde, in het bijzonder de niet-ingezetenen AOV-gerechtigden die een volledig of bijna volledig recht op AOV hebben opgebouwd, zich in 10 maanden niet voorbereiden op de in onderhavige ontwerp-landsverordening voorgestelde aanzienlijke inkomensdaling.

De SER is daarom van opvatting dat een gewenningsperiode van 10 maanden voor een korting van 25% op de maandelijkse uitkering, mede gezien in het perspectief van de eerdere maatregelen, waardoor de AOV/AWW-uitkering niet langer waardevast is, te kort en daardoor niet proportioneel is.

Met betrekking tot verdragsverplichtingen

Op 22 mei 2001 is tussen Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen een convenant gesloten met afspraken over de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen.

Artikel 4 van het Convenant tussen Nederland en de Nederlandse Antillen inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen bepaalt met betrekking tot de beperking van de export van uitkeringen dat:

“Tenzij in dit Convenant anders is bepaald, is iedere bepaling in de wetgeving van een Convenantsluitende Partij die de betaling van een uitkering beperkt uitsluitend op grond van het feit dat een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid buiten het grondgebied van die Convenantsluitende Partij woont of verblijft, niet van toepassing ten aanzien van een uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid die woont of verblijft op het grondgebied van de andere Convenantsluitende Partij.”

Naar het oordeel van de SER maakt artikel 4 van het convenant inzake de export en handhaving sociale verzekeringsuitkeringen het onmogelijk de uitkering van het overgrote deel van de niet-ingezetenen uitkeringsgerechtigden te beperken.

Op basis van gegevens met betrekking tot het land van vestiging van niet-ingezeten AOV-gerechtigden kan worden vastgesteld dat 85% van de niet-ingezeten AOV-gerechtigden in het Koninkrijk woont en bijna 75% in Nederland.¹³

Het beoogde doel/financiële effect van de voorgestelde maatregelen wordt daardoor verwaarloosbaar en de voorgestelde maatregelen zijn volgens de SER derhalve niet effectief.

Met betrekking tot de opsporing en handhaving

De laatste volzin van artikel I, onderdeel A, tweede lid kent aan de Sociale Verzekeringsbank de bevoegdheid om conform een door de Sociale Verzekeringsbank opgesteld beleid op het voeren van een gezamenlijke huishouding te controleren.

Naar het oordeel van de SER dient de toekenning van de controle bevoegdheid aan de SVB in een separaat artikel te worden opgenomen. Naar de opvatting van de SER dienen de bevoegdheden van controleambtenaren tevens wettelijk te worden geregeld. De regering dient met betrekking tot de controlebevoegdheid de wettelijke kaders te geven waarbinnen de Sociale Verzekeringsbank het in artikel I, onderdeel A, tweede lid, laatste volzin van onderhavige ontwerp-landsverordening bedoelde beleid kan ontwikkelen

De SER geeft in overweging om voor de wettelijke regeling van de controlebevoegdheid aansluiting te zoeken bij de wettelijke bepalingen met betrekking tot de uitoefening van toezichts- en onderzoeksbevoegdheden zoals opgenomen in verscheidene andere Landsverordeningen.

De SER heeft geconstateerd dat in de onderhavige ontwerp-landsverordening geen nadere voorzieningen worden getroffen met betrekking tot de administratie van wie ingezetene is en handhaving van de voorgestelde maatregelen.

Uit aanvullend verkregen informatie heeft de SER op kunnen maken dat de controle op het ingezetenschap zal gaan plaatsvinden via een nieuw systeem van controle dat bij de Toelatingsorganisatie zal worden ingevoerd, waarin zowel de Sociale Verzekeringsbank als de afdeling Burgerlijke Stand Bevolkingsregister en Verkiezingen (Kranshi) inzage krijgen.

Naar het oordeel van de SER is het imperatief dat er door de regering maatregelen getroffen worden met betrekking tot de bescherming van de persoonsgegevens en privacygevoelige informatie opgenomen in een dergelijk systeem.

Met betrekking tot de financiële implicaties

De SER heeft in het onderhavige advies geconstateerd dat de door de Minister gehanteerde cijfers met betrekking tot de tekorten/overschotten bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving aanzienlijk afwijken van de door de Sociale Verzekeringsbank begrote bedragen. De SER met klem verzocht om een nadere toelichting in deze, omdat deze verschillen mogelijk aanzienlijke financiële implicaties hebben.

De SER meent dat als gevolg van de voorgestelde overgangsbepaling en het verhogen van de AOV-leeftijd van 60 jaar naar 65 jaar per 1 maart 2013 zal het financiële effect in 2015 zeer beperkt zijn.

¹³ Zie figuur 1 op pagina 5.

De SER acht het noodzakelijk dat de regering in de financiële paragraaf aangeeft hoe dit tekort van 18 miljoen in de begroting wordt opgevangen.

De SER dringt aan op een nadere herziening van de onderhavige ontwerp-landsverordening alvorens het verdere adviestraject te vervolgen.

Namens de Sociaal Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



mr. J.H. Jacobs

De Secretaris,



mw. drs. J.J. Provence