



*Governor of Sint Maarten*

STATEN VAN SINT MAARTEN		
Ingek. 02 JUL 2020		
Volgnr. JS/1009/19-20		
Par.	J	GR

Aan de Staten van Sint Maarten  
T.a.v.: De voorzitter de heer Rolando Brison  
Wilhelminastraat 1  
Philipsburg  
Sint Maarten

Philipsburg, 02 juli 2020

Kenmerk : LV-20/0004

**Onderwerp : Ontwerp van Landsverordening verhoging AOV- en AWW-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar**

Geachte heer Brison,

U wordt hierbij aangeboden het Ontwerp van Landsverordening houdende wijziging van de landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en de pensioenleeftijd tot 65 jaar, ter verdere behandeling.

**DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN**

drs. E.B. Holiday

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2019-2020-137**  
**No. 1**

Landsverordening verhoging AOV-pensioen en  
pensioenleeftijd tot 65 jaar

---

AANBIEDING

De regering biedt de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp van Landsverordening, houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar)

De memorie van toelichting, die het ontwerp vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Philipsburg, **2 juli 2020**  
De Gouverneur van Sint Maarten



**drs. E.B. Holiday**

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2019-2020-137**  
**No. 2**

Landsverordening, van de  
houdende wijziging van de Landsverordening  
Algemene Ouderdomsverzekering en de  
Landsverordening Algemene Weduwen- en  
Wezenverzekering in verband met de verhoging van  
het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd  
tot 65 jaar  
(Landsverordening verhoging AOV-pensioen en  
pensioenleeftijd tot 65 jaar)

---

ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat het wenselijk is de AOV-pensioenleeftijd te verhogen van 62 jaar naar 65 jaar in verband met de toegenomen levensverwachting en teneinde de betaalbaarheid en duurzaamheid van het stelsel op lange termijn te verzekeren, terwijl het tevens wenselijk is een deel van de middelen die hierbij vrijkomen op korte termijn aan te wenden om armoede onder ouderen te bestrijden door het ouderdomspensioen te verhogen;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

**Artikel I**

De Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 5, eerste lid, aanhef, 6, 7a, eerste lid en derde lid, onderdeel a, en 33, eerste lid, wordt de zinsnede "62 jaar" telkens vervangen door: 65 jaar.

B

Artikel 7, eerste lid, komt te luiden:

1. Het ouderdomspensioen bedraagt NAf 1.240,- per maand.

C

Artikel 7a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
  1. Degene aan wie een ouderdomspensioen is toegekend en die gehuwd is met iemand die jonger is dan 65 jaar heeft recht op een toeslag van ten hoogste NAf 850,- per maand, voor zover het gezamenlijk inkomen niet meer dan NAf 16.120,- per jaar bedraagt.
2. Het derde lid, onderdeel e, komt te luiden:
  - e. wanneer het gezamenlijk inkomen, bedoeld in het eerste lid, meer dan NAf 16.120,- per jaar bedraagt.
3. Het zevende lid, onderdeel a, komt te luiden:
  - a. 2% voor elk kalenderjaar, gelegen vóór 1 januari 1975, van 2 1/8% voor elk kalenderjaar tussen 1975 en 31 december 1990, van 2 2/9% voor elk kalenderjaar tussen 1991 en 31 december 2015, van 2 1/8% voor elk kalenderjaar tussen 2016 en 31 december 2019, en van 2% voor elk kalenderjaar na 31 december 2019, dat degene die gehuwd is met een persoon als bedoeld in het eerste lid, behoudens in bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen gevallen, na het bereiken van de 15-jarige, doch vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd van degene met wie hij gehuwd is, niet verzekerd is geweest;

D

Artikel 8, eerste lid, komt te luiden:

1. Op het bedrag, bedoeld in artikel 7, eerste lid, wordt een korting toegepast van 2% voor elk kalenderjaar, gelegen vóór 1 januari 1975, van 2 1/8% voor elk kalenderjaar tussen 1975 en 31 december 1990, en van 2 2/9% voor elk kalenderjaar tussen 1991 en 31 december 2015, van 2 1/8% voor elk kalenderjaar tussen 2016 en 31 december 2019, en van 2% voor elk kalenderjaar na 31 december 2019, dat de pensioengerechtigde na het bereiken van de 15-jarige, doch vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd, niet verzekerd is geweest.

E

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Indien het inkomen meer bedraagt dan NAf 117.091,61 per jaar, wordt over dat meerdere geen premie geheven. Het bedrag van NAf 117.091,61 wordt naar tijdsruimte evenredig verlaagd ten aanzien van degene, die niet het gehele jaar verzekerd is geweest.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. Van verzekerden, die niet of niet het gehele kalenderjaar in dienstbetrekking werkzaam zijn en wier inkomen minder bedraagt dan NAf 9.633,62 per jaar, wordt de premie, voor zover deze niet bij wijze van inhouding is geheven, niet geheven.

3. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Van verzekerden die niet of niet het gehele kalenderjaar in dienstbetrekking werkzaam zijn en wier inkomen niet minder dan NAf 9.633,62 doch wel minder dan NAf 78.201,06 per jaar bedraagt, wordt premie, bedoeld in het eerste lid, voor zover deze niet bij wijze van inhouding is geheven overeenkomstig bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te stellen regels slechts voor een deel geheven.

## **Artikel II**

De Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 7, 8, eerste lid, onderdeel b, en 26, tweede lid, onderdeel a, wordt de zinsnede "62 jaar" telkens vervangen door: 65 jaar.

B

In de artikelen 8, eerste lid, onderdeel a, en 10, wordt de zinsnede "62-jarige leeftijd" telkens vervangen door: 65-jarige leeftijd.

C

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het weduwenpensioen bedraagt voor een weduwe:
  - jonger dan 45 jaar: NAf 572,- per maand;
  - van 45 t/m 50 jaar: NAf 752,- per maand;
  - van 51 t/m 59 jaar: NAf 940,- per maand;
  - van 60 t/m 65 jaar: NAf 1.240,- per maand.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid bedraagt het weduwenpensioen voor een weduwe, die invalide is of die een of meer kinderen heeft die geheel te haren laste komen en recht hebben op wezenpensioen, NAf 1.240,- per maand.

D

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het wezenpensioen bedraagt voor een kind, dat door het overlijden van de verzekerde ouderloos is geworden, NAf 454,- per maand, indien het jonger is dan 10 jaar en NAf 498,- per maand indien het 10 jaar of ouder, doch nog geen 15 jaar is.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het wezenpensioen bedraagt voor een kind, dat door het overlijden van de verzekerde vaderloos onderscheidenlijk moederloos is geworden, NAf 416,- per maand, indien het jonger is dan 10 jaar en NAf 454,- per maand indien het 10 jaar of ouder, doch nog geen 15 jaar is.

3. De eerste volzin van het derde lid komt te luiden:

Het wezenpensioen bedraagt voor een kind als bedoeld in artikel 9, vijfde lid, NAf 498,- per maand, voor zover het voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdelen a of b, en NAf 571,- per maand, voor zover het voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdelen c of d.

E

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Indien het inkomen meer bedraagt dan NAf 117.091,61 per jaar, wordt over dat meerdere geen premie geheven. Het bedrag van NAf 117.091,61 wordt naar tijdsruimte evenredig verlaagd ten aanzien van degene, die niet het gehele jaar verzekerd is geweest.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. Van verzekerden, die niet of niet het gehele kalenderjaar in dienstbetrekking werkzaam zijn en wier inkomen minder dan NAf 9.633,62 per jaar bedraagt, wordt de premie, voor zover deze niet bij wijze van inhouding is geheven, niet geheven.

3. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Van verzekerden, die niet in dienstbetrekking werkzaam zijn en wier inkomen niet minder dan NAf 9.633,62 doch wel minder dan NAf 78.201,06 per jaar bedraagt, wordt de premie, bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te stellen regels slechts voor een deel geheven.

### **Artikel III**

In artikel 1 van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 5, derde en vierde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AB 2013, GT no. 208) wordt de zinsnede "60 jaar" vervangen door: 65 jaar.

### **Artikel IV**

In artikel 1 van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 7a, zevende lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AB 2013, GT no. 213) wordt de zinsnede "60-jarige leeftijd" telkens vervangen door: 65-jarige leeftijd.

### **Artikel V**

1. Hetgeen is bepaald in de artikelen I, onderdelen A, C, derde onderdeel, en D, II, onderdelen A, B en C, III en IV is niet van toepassing op degene die op 1 juli 2020 60 jaar of ouder is.
2. Hetgeen is bepaald in artikel II, onderdeel C, eerste onderdeel, is vanaf de datum van inwerkingtreding van deze landsverordening en tot het bereiken van de 45-jarige leeftijd, niet van toepassing op diegene die op het moment van de datum van de inwerkingtreding van de landsverordening 42, 43 of 44 jaar is.

### **Artikel VI**

De aanpassing van de pensioenbedragen als bedoeld in artikel 7, tweede en derde lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering of artikel 11, zevende en achtste lid, van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering per 1 januari 2021 blijft buiten toepassing voor de pensioenbedragen, vastgesteld bij deze landsverordening.

### **Artikel VII**

1. Deze landsverordening treedt, gezien het spoedeisend belang hiervan als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling, in werking met ingang van 1 juli 2020.
2. Indien het Afkondigingsblad waarin deze landsverordening wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 juli 2020, treedt deze landsverordening in afwijking van het eerste lid in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Afkondigingsblad

waarin deze wordt geplaatst en werkt terug tot en met het tijdstip genoemd in het eerste lid.

3. In afwijking van het bepaalde in het eerste en tweede lid treden de artikelen I, onderdeel E, II, onderdeel E, III en IV in werking met ingang van 1 januari 2021.

#### **Artikel VIII**

Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar.

Deze landsverordening wordt met de memorie van toelichting in het Afkondigingsblad geplaatst

Gegeven te Philipsburg,

De Gouverneur van Sint Maarten

De Minister van Volksgezondheid,  
Sociale Ontwikkeling en Arbeid,



**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2019-2020-137**  
**No. 3**

Landsverordening, van de

houdende wijziging van de Landsverordening  
Algemene Ouderdomsverzekering en de  
Landsverordening Algemene Weduwen- en  
Wezenverzekering in verband met de verhoging van  
het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd  
tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV-  
pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar)

---

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Algemeen deel**

*Inleiding*

Dit ontwerp van landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (hierna: Landsverordening AOV) en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering (hierna: Landsverordening AWW) heeft ten doel:

1. de pensioenleeftijd in die landsverordeningen te verhogen van 62 naar 65 jaar; en
2. om de uitkeringen eenmalig met méér dan de inflatie te verhogen.

Op beide doelen wordt hieronder nader ingegaan.

*Verhoging van de AOV-pensioenleeftijd*

De verhoging van de AOV-pensioenleeftijd van 62 tot 65 jaar heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is het de onvermijdelijke consequentie van een wereldwijd zichtbare trend waarbij de levensverwachting stijgt, en de pensioengerechtigde leeftijd navenant wordt verhoogd. Gemiddeld hebben mensen meer gezonde jaren te leven, wat hen toestaat enkele jaren langer te werken. Dit vergroot het inkomen en maakt het mogelijk langer productief aan de samenleving bij te dragen, maar het is ook nodig om het pensioenstelsel betaalbaar te houden; het aantal jaren dat men recht heeft op een pensioenuitkering neemt immers ook toe met de levensverwachting.

De huidige leeftijdsverhoging is een vervolg op die van 60 naar 62 jaar per 1 januari 2016 door de Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd (AB 2015, no 31). Die

verhoging was een integraal onderdeel van het beleidsvoornemen van de Minister van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid waarvan ook een verhoging van de AOV-uitkering deel uitmaakte, waarmee de Ministerraad in 2012 had ingestemd.

Reeds bij de voorbereiding van de eerdere leeftijdsverhoging was het duidelijk dat deze deel zou uitmaken van een stapsgewijze verhoging van de leeftijd tot 65 jaar. Het rapport 'Towards a Sustainable and Affordable AOV Pension System'<sup>1</sup> uit 2012 van de stuurgroep sociale zekerheid en pensioenen, ingesteld door de regering, houdt het voorlopig op 62 jaar door een gebrek aan overeenstemming met de vakbonden over het verdere traject. De achterliggende actuariële studie 'A sustainable Pension System for country Sint Maarten (Exploratory Policy Report)' van Keesen Actuarissen uit 2010 adviseerde echter een vervolg traject richting 65 jaar; hetzelfde geldt voor het Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) advies over het rapport van de stuurgroep: 'The AOV system made Affordable, Sustainable and Equitable'<sup>2</sup> uit 2012. Voor een meer uitvoerige toelichting op nut en noodzaak om de pensioenleeftijd (geleidelijk) te verhogen van 60 naar 65 jaar wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd (AB 2015, no 31). Het is hier eveneens relevant om de vergelijking te trekken met de situatie op Aruba, waar de AOV-gerechtigde leeftijd in 2020 op 63 jaar staat en geleidelijk oploopt tot 65 jaar in 2024, met Curaçao waar de leeftijd op 65 staat en met Caribisch Nederland, waar de AOV-leeftijd met ingang van 2021 ook voor iedereen 65 zal zijn.

Ook in het kader van de Rijkswet Financieel Toezicht, welk toezicht wordt uitgeoefend door de College Financieel Toezicht (hierna: Cft), speelt de verdere AOV leeftijdsverhoging een rol. De verhoging tot 65 was een van de vereisten in de instructie van de Rijksministerraad aan het Land Sint Maarten op 8 september 2015. Door de gevolgen van de orkanen Irma en Maria in 2017 is de tijdslijn van deze instructie echter versoepeld.

Thans is invoering per 1 juli 2020 van wetgeving die de verhoging van de AOV-leeftijd van 62 naar 65 bewerkstelligt echter een harde

---

<sup>1</sup> Towards a Sustainable and Affordable AOV Pension System, Stuurgroep Sociale Zekerheid en Pensioenen, februari 2012

<sup>2</sup> The AOV system made Affordable, Sustainable and Equitable, SER advice nr. 2012-003

voorwaarde voor liquiditeitssteun van Nederland aan de overheid van Sint Maarten in het kader van de verlichting van de gevolgen van de wereldwijde Covid-19 pandemie. Deze maatregel duldt derhalve geen verder uitstel meer.

Waar voor de andere eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt dat de AOV-leeftijdsverhoging ook direct financieel noodzakelijk was, geldt dat op korte termijn niet voor Sint Maarten. Door de grote instroom van werkzame immigranten, met als hoogtepunt de jaren tachtig van de vorige eeuw, heeft Sint Maarten steeds een bevolking gehad met een hoge participatiegraad en een lage afhankelijkheidsgraad van ouderen, met andere woorden, een klein aantal gepensioneerden in verhouding tot de werkende bevolking. Als gevolg hiervan boekten het Ouderdomsfonds (hierna: AOV-fonds) en het Weduwen- en Wezenfonds (hierna: AWW-fonds) jaarlijkse overschotten en zijn aanzienlijke financiële reserves opgebouwd.

Tabel 1. AOV- en AWW-resultaten en reserves 2019<sup>3</sup>  
(bedragen in miljoenen ANG)

<b>Resultaten 2019</b>	<b>AOV</b>	<b>AWW</b>	<b>AOV+AWW</b>
Premies	108,0	8,3	116,3
Beleggingen e.a.	32,5	10,1	42,6
<b>Totale inkomsten</b>	<b>140,5</b>	<b>18,4</b>	<b>158,9</b>
Uitkeringen	77,6	4,7	82,3
Administratiekosten	13,2	1,0	14,2
<b>Totale uitgaven</b>	<b>90,8</b>	<b>5,7</b>	<b>96,5</b>
<b>Resultaat</b>	<b>49,7</b>	<b>12,7</b>	<b>62,4</b>
Resultaat als % premies	46,0%	153,0%	53,7%
Uitkeringen als % premies	71,9%	56,6%	70,8%
<b>Reserves ultimo 2019 (mln.)</b>	<b>435,9</b>	<b>133,9</b>	<b>569,8</b>
Reserves als % jaarlijkse uitkeringen	562%	2849%	692%

Het is eenvoudig vast te stellen dat zowel de AOV- als AWW-voorzieningen vooralsnog grote jaarlijkse overschotten zullen laten zien. In 2019 werd meer dan de helft van de premies als positief resultaat geboekt en aan de reserves toegevoegd. Nu speelt hierbij het gunstige resultaat op beleggingen in het jaar 2019 een rol. Dit is niet

<sup>3</sup> Bron: SZV, voorlopige jaarrekening 2019

ieder jaar het geval. Indien de administratiekosten en beleggingsopbrengsten echter worden weggelaten, en alleen de structurele componenten worden vergeleken, dan besteden beide fondsen samen toch niet meer dan 70,8% van de premieopbrengsten aan uitkeringen.

De stand van de reserves laat een vergelijkbaar beeld zien. De totale reserves van beide fondsen tezamen bedragen NAf 569,8 miljoen en dekken zodoende bijna zevenmaal de jaarlijkse uitkeringen. Ter vergelijking, de wettelijk vereiste (minimum) reserves voor de AOV- en AWW-fondsen bedragen respectievelijk NAf 28,5 en NAf 2,25 miljoen, hetgeen betekent dat de werkelijke reserves het wettelijke minimum meer dan achttienmaal overtreffen.

Echter, hoe geruststellend de situatie op dit moment ook lijkt, vanaf 2024 zullen deze verhoudingen scherp en in hoog tempo in het nadeel van Sint Maarten veranderen. Terwijl de immigratie in de afgelopen decennia is verminderd, nadert de grote groep werkenden uit de jaren tachtig en negentig nu de pensioengerechtigde leeftijd. Sint Maarten staat daarom in de jaren na 2024 een grote vergrijzingsgolf te wachten, het spiegelbeeld van de eerdere gunstige demografische verhoudingen die de grote reserves veroorzaakten.

Door nu een leeftijdsverhoging door te voeren die geheel in lijn is met de gestegen levensverwachting en met de trend in het Caribisch deel van het Koninkrijk, bereidt Sint Maarten zich tijdig voor op de te verwachten vergrijzing en blijft het AOV-fonds ook op termijn stabiel.

Het is echter tegelijkertijd duidelijk dat op korte en middellange termijn de leeftijdsverhoging de jaarlijkse overschotten en de reserves van het AOV-fonds zal vergroten. Dit schept thans ruimte voor verhoging van de uitkeringen, die zich juist op een laag niveau bevinden, waarover hieronder meer.

Tot slot wordt erop gewezen dat de regering voorstelt om de verhoging van 62 naar 65 met ingang van 1 juli 2020 in te voeren, met een bijzondere overgangsmaatregel voor iedereen die op de datum van 1 juli 2020 al 60 of 61 jaar oud is. Die personen mogen nog steeds een AOV-uitkering ontvangen zodra zij 62 jaar worden. Burgers hebben er op dit moment immers redelijkerwijs vanuit mogen gaan dat zij met het bereiken van de 62-jarige leeftijd pensioengerechtigd zouden worden. Om te voorkomen dat mensen vlak voor hun pensioen geconfronteerd worden met een onverwachte verhoging van de

pensioenleeftijd is een uitzondering gemaakt voor ouderen die op 1 juli 2020 al 60 of 61 jaar zijn.

#### *Verhoging van de AOV- en AWW-uitkeringen*

In het onderhavige ontwerp wordt voorgesteld om de AOV-uitkering per 1 juli 2020 te verhogen van NAF 1.116,- naar NAF 1.240,- per maand, een verhoging met ongeveer 11%. De regering is ervan overtuigd dat dit bedrag gepensioneerden meer kansen biedt op een menswaardig bestaan.

Het siert iedere samenleving om ouderen niet aan hun lot over te laten, maar om ze juist te beschermen en te koesteren. Direct na de orkanen in 2017 werd schrijnend duidelijk hoe erg de armoede onder ouderen nog steeds is. Velen beschikten niet over de dagelijkse noodzakelijke middelen om in hun levensonderhoud te voorzien, laat staan dat zij in staat waren om het herstel van hun huis en huisraad te betalen. Het valt eigenlijk niet te ontkennen: ondanks forse verhoging van enkele jaren geleden en de regelmatige aanpassingen aan de inflatie is AOV ontoereikend om als enige bron van inkomen. Er kan beweerd worden dat ouderen zelf voor een beter pensioen hadden moeten zorgen, door te sparen of een vrijwillige pensioenverzekering af te sluiten. Dat is natuurlijk altijd wel verstandiger, maar het ontslaat de overheid van Sint Maarten niet van de morele verplichting om voor een menswaardig bestaansminimum te zorgen voor iedereen in die samenleving. Tenminste, zolang er nog geen verplicht aanvullend pensioen is geregeld in Sint Maarten. Dat is wel de doelstelling van de regering over enkele jaren. Maar hiervoor acht de regering het bedrijfsleven op dit moment nog onvoldoende draagkrachtig als gevolg van de orkanen en de diepe economische crisis als gevolg van de Covid-19 pandemie.

Een belangrijke overweging voor het verhogen van de uitkering – nu dat nodig is, én financieel verantwoord – is gelegen van het feit van het AOV-stelsel een volksverzekering is die door middel van een 'omslagstelsel' wordt gefinancierd. In beginsel worden de jaarlijkse kosten van uitkeringen gedekt door de jaarlijkse premieopbrengsten. Hierbij wordt een zekere reserve in acht genomen, die ook wettelijk is vastgelegd. Wegens de eerdergenoemde gunstige bevolkingssamenstelling van Sint Maarten is deze reserve al sinds 10 oktober 2010 veel hoger dan noodzakelijk en groeit deze elk jaar verder door positieve resultaten. Zonder beleidsveranderingen zou het tot 2024 duren voordat het jaarlijkse overschot verdwijnt en pas daarna zullen de reserves beginnen te slinken. De nu nog goede

reservepositie is een gunstige omstandigheid in het licht van de vergrijzing van de bevolking op middellange termijn.

Het is echter moeilijk te rechtvaardigen om nu nog een grote additionele bijdrage te vragen van de verzekerden – door drie jaar langer premie te betalen en de uitkering drie jaar later aan te laten vangen, in de wetenschap dat de hoogte van de uitkering ontoereikend is. De regering is van mening dat een gedeelte van het financiële voordeel dat voortkomt uit de leeftijdsverhoging, zou moeten worden aangewend om de uitkering te verhogen. In het voorliggende ontwerp wordt precies een kwart van het voordeel behaald uit het verhogen van de leeftijdsgrens besteed aan het eenmalig verhogen van alle uitkeringen met 11,11%. Dit heeft per saldo nog steeds als resultaat dat het jaar waarin de kosten de inkomsten van het AOV- fonds voor het eerst zullen overtreffen, wordt uitgesteld van 2024 tot 2028. Dan zijn de reserves maximaal, en duurt het nog tien jaar voor deze zouden zijn uitgeput. Een en ander wordt in de financiële paragraaf verder uiteengezet.

De regering heeft tevens onderzocht of het mogelijk was om beide doelen beter te dienen door de AOV-uitkering met een nog groter bedrag te verhogen. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat dit ongewenste financiële gevolgen zou hebben. Het zal immers enkele jaren duren voordat de positieve financiële gevolgen van de leeftijdsverhoging doorwerken. Het huidige jaarlijkse positieve saldo van het fonds zou deze stijging nog geheel of vrijwel geheel kunnen opvangen, maar een grotere stijging zou betekenen dat nu al op de reserves zou worden ingeteerd, wat niet de bedoeling is. Na vijf jaar, in 2025, zullen alle AOV-gerechtigden met 65 jaar met pensioen gaan, inclusief de groep van huidige 60- en 61-jarigen die in eerste instantie uitgezonderd worden. Dan komen de positieve financiële gevolgen van de leeftijdsverhoging ook voor het eerst volledig tot uiting. Op dat moment kan de situatie opnieuw worden bekeken, en worden beoordeeld of een nieuwe stijging hoger dan de inflatie wenselijk en financieel verantwoord is.

Met een bedrag van NAf 1.240,- kan Sint Maarten zich enigszins gaan vergelijken met de dichtstbijzijnde eilanden van Caribisch Nederland. In Saba en Sint Eustatius zijn de AOV uitkeringen dit jaar omgerekend NAf 1.459,-, respectievelijk NAf 1.480,-.<sup>4</sup> Dit verschil wordt slechts

---

<sup>4</sup> In US dollars uitgedrukt zijn de bedragen voor Saba \$815 en voor Sint Eustatius \$827, hier omgerekend tegen een wisselkoers van \$1,- = NAf 1,79.

ten dele verklaard door de hogere kosten van levensonderhoud op die eilanden.

Alle overige uitkeringen worden in het voorstel van de regering eveneens verhoogd met dat percentage, en - overeenkomstig het bepaalde in artikel 8, vierde lid - afgerond op hele guldens. Een dergelijke bepaling ontbreekt in de artikelen over de premiegrenzen; om die reden worden die bedragen niet afgerond op hele guldens.

#### *Samenhang tussen leeftijd, uitkering en premie*

In het bovenstaande is eenvoudigheidshalve slechts ingegaan op de samenhang tussen (veranderingen in) de aanvangsleeftijd en (veranderingen in) de hoogte van de uitkering. Er is vanzelfsprekend nog een derde primaire variabele in het AOV/AWW-systeem, namelijk de hoogte van de premies.

De premiepercentages zijn voor AOV 7% ten laste van de werkgever en 6% voor de werknemer. Bij AWW is het 0,5% voor ieder van de partijen. Deze niveaus werden tijdens de eerdergenoemde discussies in kringen van de regering en sociale partners steeds als redelijk en draaglijk beschouwd. Eventuele verhoging, ook op termijn, moet zo veel mogelijk worden voorkomen om de 'wig' tussen totale loonkosten ten laste van de werkgever en netto inkomen van de werknemer niet verder te laten oplopen. Verlaging zou in het licht van bovenstaande overwegingen, namelijk de voorlopig nog gunstige situatie van de AOV/AWW-fondsen en het extra voordeel van de leeftijdsverhoging theoretisch mogelijk zijn. Er zijn echter twee overwegingen om deze weg niet in te slaan. Ten eerste is op korte termijn het lage niveau van de AOV/AWW-uitkeringen een urgent probleem, terwijl dat voor het premiepercentage niet geldt. Ten tweede is – in het licht van de lange termijn - verlaging van de premie heel moeilijk terug te draaien wanneer de vergrijzing toeslaat en de financiële positie van de AOV/AWW-fondsen kantelt. Om deze redenen zijn de premiepercentages in dit stadium niet ter discussie gesteld.

#### *Adviezen van de SER in 2012 en 2013*

Op verzoek van de regering heeft de SER advies uitgebracht over het Pensioen rapport op 16 november 2012 en over het ontwerp van de eerdere Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd op 9 juli 2013.

Het eerstgenoemde advies is uitgebreider dan het tweede, maar ze zijn van gelijke strekking. Hieronder volgt een korte samenvatting van hetgeen is overwogen met betrekking tot het AOV- en pensioenstelsel.

De SER ondersteunde het voornemen van de regering om de AOV-uitkering te verhogen naar NAf 1.000,-. De SER merkte op dat het sociaal wenselijk is en financieel haalbaar. De SER ondersteunde voorts het voornemen van de regering om het maximale bedrag waarover premies betaald worden te verhogen naar NAf 100.000,-. De SER lichtte toe dat het voornemen in lijn is met de solidariteitsgedachte. De SER ondersteunde tenslotte ook het voornemen van de regering om in verband daarmee de AOV-leeftijd te verhogen. De SER merkte daarbij op dat de toenmalige AOV-leeftijd van 60 jaar erg laag is wanneer dit internationaal vergeleken wordt; in veel landen is de pensioenleeftijd sinds de financiële crisis van 2008/2009 verhoogd, vaak zelfs al naar ± 67 jaar, en het kan niet worden uitgesloten dat dit ooit ook in Sint Maarten zal gaan gebeuren. Een verhoging naar 67 jaar of zelfs ouder hangt immers nauw samen met een substantieel langere levensverwachting, en de regering wil het bereiken daarvan graag nastreven.

#### *SER-advies in 2019*

Aangezien de voorliggende ontwerp-landsverordening niet alleen betrekking heeft op de leeftijdsgrens, maar ook op verhoging van de uitkering, is in 2019 nogmaals advies gevraagd aan de SER.

Samenvattend stemde de SER in met de leeftijdsverhoging, wat in de lijn ligt van zijn eerdere adviezen. De SER kan zich echter niet vinden in een verhoging van de uitkering, aangezien er geen 'armoedegrens' is vastgesteld voor Sint Maarten, er te weinig statistische en andere gegevens beschikbaar zijn met betrekking tot armoede onder ouderen, en ook omdat alternatieve armoedebestrijdingsmaatregelen, zoals subsidies en andere verstrekkingen, eerst beter moeten worden onderzocht. Ook is de SER van mening dat de voorstellen in twee ontwerpen gesplitst zouden moeten worden, enerzijds voor de leeftijdsgrens en anderzijds voor de verhoging van de pensioenbedragen.

De regering is er niet van overtuigd dat splitsing van dit ontwerp van landsverordening iets toevoegt aan het besluitvormingsproces, en is zelfs beducht voor verwarring en ondoelmatigheid in de administratieve afhandeling.

Het is inderdaad wenselijk om tot de vaststelling van een armoedegrens voor Sint Maarten te komen, alsmede meer inzicht te verwerven in de situatie van armoede onder ouderen. Naar het oordeel van de regering is het huidige niveau van de AOV-uitkering echter



dermate ontoereikend, dat de voorgestelde verhoging van ruim 11% - nu deze financieel haalbaar is - enerzijds geen uitstel duldt, en anderzijds tijd oplevert voor het gewenste nadere onderzoek naar de inkomens- en armoede situatie onder ouderen en andere kwetsbare groepen in de samenleving. De regering is van mening dat het - terecht gesignaleerde - gebrek aan gegevens in de huidige situatie geen reden mag zijn tot uitstel van de voorgenomen verhoging, zeker nu de SER daar klaarblijkelijk geen principiële of financiële bezwaren tegen aanvoert.

De SER roept eveneens op om vaart te zetten achter de plannen voor een - verplicht - tweede pijler pensioen. Op dit moment is zo'n pensioen voorbehouden aan overheidsdienaren en werknemers van een select aantal grotere bedrijven. Phenox Consultants NV heeft in opdracht van de Afdeling Sociale Ontwikkeling in 2015 een onderzoek naar de haalbaarheid en dimensies van een dergelijk pensioenstelsel uitgevoerd. Hieruit blijkt dat vooral de mensen met lage inkomens gebaat zijn bij een aanvullend pensioen. Dit is echter ook de groep die zich de premies, op te brengen door werknemer en werkgever samen, het minst kunnen permitteren. Het onderzoek geeft aan dat een verplicht tweede pijler pensioen pas haalbaar is voor personen met een inkomen van NAf 3.390,- tot NAf 5.085,- per maand. Daaronder kan men zich de premies niet permitteren, daarboven heeft men een verplicht stelsel niet nodig omdat men zelf voldoende spaart of investeert. Het rapport adviseert het AOV-systeem te versterken waarbij een uitkering kan worden opgebouwd tot maximaal 90% van het minimumloon, een niveau dat ook met de huidige verhoging nog niet wordt gehaald. Ook - of juist - in het geval er een tweede pijler pensioen wordt ingevoerd is het dus belangrijk dat de basis, de AOV, voldoende dekking geeft. Een tweede pijler pensioen zal altijd aanvullend zijn, en kan de AOV nooit geheel of gedeeltelijk vervangen.

#### *Samenhang met de verhoging van de pensioenleeftijd van overheidsdienaren*

Recentelijk is een belangrijke herziening van het pensioen voor overheidsdienaren (beheerd door het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten, hierna: APS) door de Staten goedgekeurd. De effectuering hiervan is eveneens een voorwaarde voor de Nederlandse liquiditeitssteun aan Sint Maarten in verband met de Covid-19 pandemie. Een belangrijke overweging is natuurlijk de samenloop van de verandering van de AOV-leeftijd met die van de ambtenarenpensioenen. Een situatie waarin men het ene pensioen wél

en het andere pensioen nog niet ontvangt, is onwenselijk. De nieuwe regeling voor de overheidspensioenen kent echter een volledig flexibele overgangperiode tussen 62 en 65 jaar. De pensioenleeftijd wordt weliswaar direct standaard naar 65 jaar verhoogd, maar iedere pensioendeelnemer mag kiezen op welke leeftijd tussen 62 en 65 het pensioen dient in te gaan. Een eerdere ingangleeftijd dan 65 leidt dan wel tot een actuariële herberekening en een evenredig lagere maandelijkse uitkering. Dit geeft deelnemers aan het APS weinig tijd om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Voor de huidige 60- en 61-jarigen geldt echter wel, dat zij wel vanaf hun 62<sup>e</sup> verjaardag AOV zullen ontvangen. Voor deze groep geldt dus dat wanneer zij toch eerder dan 65 willen stoppen met werken, hun lagere pensioen nog enigszins wordt gecompenseerd door het ontvangen van AOV van hun 62<sup>e</sup> tot hun 65<sup>e</sup> jaar.

#### *Samenhang tussen verhoging AOV-pensioen en financiering aanvullende pensioenen*

De hoogte van een tweede pijler pensioenaanspraak wordt doorgaans gedefinieerd in samenhang met de eerste pijler, die van de AOV. Dat is zeker het geval bij de in Sint Maarten nog steeds gebruikelijke 'defined benefit' pensioenen, waar de aanspraak wordt gedefinieerd als een percentage van het bruto loon, verminderd met een bedrag dat samenhangt met de AOV, de zogeheten 'franchise'. Eenvoudig gezegd, hoe hoger de AOV en daarmee de franchise, hoe lager de premies en de uitkeringen van een tweede pijler pensioen behoeven te zijn. De significante verhoging van het AOV-pensioen die hier wordt voorgesteld zal dus de betaalbaarheid van vrijwel alle tweede pijler pensioenen in Sint Maarten vergroten. Dit is, zeker in de huidige moeilijke economische omstandigheden, een welkom neveneffect. Dit voordeel geldt in nog sterkere mate voor de pensioenen van overheidsdienaren beheerd door het APS. In de Sint Maartense systematiek wordt het totale premiepercentage voor deze pensioenen uitgedrukt als percentage van het bruto loon, zonder aftrek van een franchise. In de uitkering wordt echter wel met de franchise rekening gehouden. Dit betekent dat bij een stijging van de AOV de premieopbrengst gelijk blijft terwijl de pensioenaanspraken dalen, hetgeen de dekkingsgraad van de APS-pensioenen onmiddellijk gunstig beïnvloedt.

#### *Vervolgstappen in het beleid ten aanzien van armoede onder ouderen*

De regering onderkent dat de huidige verhoging van de AOV- en AWW-uitkeringen slechts ten dele de vaak ernstige armoede onder de ouderen in onze samenleving oplost. Deze maatregelen moeten dan

ook het begin kan zijn van een integrale en goed geïnformeerde aanpak van de inkomens- en armoedeproblematiek onder ouderen, indachtig de eerder genoemde adviezen van de SER. Direct na de inwerkingtreding van deze landsverordening zal de regering daarom een voorlichtingscampagne starten om het bewustzijn ten aanzien van de ingevoerde veranderingen te bevorderen. Dit is temeer urgent nu deze wijzigingen met grote spoed zijn ingevoerd in een situatie van sociale en economische crisis. Ook zal de regering nader onderzoek starten en beleid gaan ontwikkelen, waarin de volgende vragen centraal staan: Welke zijn de voornaamste oorzaken van armoede onder ouderen, en welke groepen hebben het meest dringend hulp nodig? Wat is de relatie tussen een AOV-pensioen aan alle verzekerden en de oudertoeslag (als bedoeld in de Landsverordening inkomstenbelasting) aan alle ingezetenen? Is een hogere AOV-uitkering over de gehele linie de beste oplossing of kunnen ook aanvullende gedifferentieerde maatregelen een rol spelen? Hierbij kan worden gedacht aan specifieke subsidies gericht op groepen zonder een aanvullend (tweede pijler-) pensioen. Een groot aantal ouderen heeft AOV-rechten opgebouwd in verschillende landen van het Koninkrijk. Hoe kunnen de administratieve processen die daarbij komen kijken nog beter worden gestroomlijnd? Veel AOV-gerechtigden hebben te maken met een aanzienlijke korting op hun uitkering omdat zij niet hun hele actieve leven in Sint Maarten of het Koninkrijk hebben gewoond. Zij moeten vaak een beroep doen op de Onderstand, terwijl juist de AOV bedoeld is om in het bestaansminimum van ouderen te voorzien. Kunnen er maatregelen ontwikkeld worden om de gevolgen hiervan te verlichten? Veel AOV-gerechtigden wonen buiten Sint Maarten. Is er reden om de aanspraak te differentiëren naar woonplaats?

Nu de AOV-leeftijd belangrijk wordt verhoogd, zal er ook aandacht worden besteed aan de vraag of eenieder gezond de AOV-gerechtigde leeftijd kan halen, ook zij die een 'zwaar beroep' uitoefenen. Daartoe zullen mogelijkheden tot flexibele pensionering voor deze groep worden onderzocht.

Om deze vragen adequaat te kunnen beantwoorden is tevens onderzoek naar inkomens en kosten van levensonderhoud nodig met een grotere reikwijdte dan alleen de groep van gepensioneerden. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk een armoedegrens vast te stellen, en de prijsstijgingen van eerste levensbehoeften beter te volgen afzonderlijk van het algemene prijspeil van consumptiegoederen (CPI).

Beantwoording van bovengenoemde vragen zal leiden tot een volgende ronde van maatregelen die de bedoeling van de AOV-wetgeving, namelijk het garanderen van een bestaansminimum voor ouderen,

opnieuw dichterbij zal brengen. Met een gerichte en gedifferentieerde aanpak zal een maximaal resultaat kunnen worden behaald bij een kostenniveau dat de houdbaarheid van het AOV-systeem ook op lange termijn blijft garanderen.

### **Financiële paragraaf**

Er zijn in beginsel geen gevolgen voor de Landskas. De financiering van de AOV verloopt immers buiten de Landskas om.

In het Algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de relatie tussen de hogere AOV-uitkering en het verhogen van de AOV-pensioenleeftijd. Beide zijn onverbreekelijk met elkaar verbonden. De in alle gevallen onvermijdelijke verhoging van de pensioenleeftijd maakt de door de regering gewenste verhoging van de AOV-uitkering met ruim 11% financieel mogelijk. Bovendien is het bij een volksverzekering gefinancierd door middel van een omslagstelsel niet meer dan rechtvaardig om althans een deel van de besparingen terug te geven aan de verzekerden in de vorm van een verhoging van de uitkering, wanneer deze uitkering zich duidelijk op een te laag niveau bevindt.

Om de gevolgen voor de duurzaamheid en toekomstige financiële consequenties van het AOV-stelsel te berekenen, is bij de vorige verhoging van de pensioenleeftijd gebruik gemaakt van het AOV-scenariomodel<sup>5</sup>. Het AOV-scenariomodel is geactualiseerd en geüpdatet om meer accurate voorspellingen te kunnen produceren, met inbegrip van de gevolgen van de orkanen in 2017. Hierbij is rekening gehouden met de leeftijdsopbouw, sterftetafels, geboortecijfers en andere demografische karakteristieken van de bevolking, met een jaarlijkse inflatie-aanpassing van de uitkeringen en een jaarlijkse groei van de loonsom van 2%, met 3% gemiddeld rendement op belegde reserves en administratieve kosten ad 17% van de uitkeringen. De werkelijke financiële situatie van de fondsen ultimo 2019 is als uitgangspunt genomen. Op basis hiervan zijn drie AOV scenario's doorgerekend: het handhaven van de status quo, het verhogen van de uitkeringsgerechtigde leeftijd tot 65, en het verhogen van de pensioenleeftijd in combinatie met een verhoging van alle uitkeringen met 11,11% per 1 juli 2020 (dit betekent onder meer een maximale AOV-uitkering van NAf 1.240,-). De resultaten zijn weergegeven in de hierna volgende tabel.

---

<sup>5</sup> Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd (AB 2015, no 31)

Tabel 2. Kengetallen van drie AOV beleidsscenario's<sup>6</sup>  
(bedragen in miljoenen ANG)

	Break-even jaar (hoogste reserves)	Hoogste niveau reserves	Jaar van uitputting reserves	Reserves in 2038	
Baseline (huidig beleid voortgezet)	2024	474	2033	-956	
<i>Vershil</i>					1.119
Leeftijd van 62 naar 65 jaar	2030	636	2040	163	
<i>Vershil</i>					-279
Leeftijd naar 65 uitkeringen +11%	2027	558	2038	-116	

Zonder maatregelen zullen de jaarlijkse kosten de inkomsten van het AOV-stelsel overtreffen na 2024. Vanaf dat moment slinkt de reserve en zal deze in 2033 geheel zijn uitgeput. In 2038, het laatste jaar van het scenariomodel, zal het fonds daardoor een negatieve reserve (schuld) hebben opgebouwd van 956 miljoen. Om dit te voorkomen wordt nu de AOV leeftijd verhoogd van 62 naar 65. Hierdoor duurt het zes jaar langer voor de kosten de inkomsten overtreffen (na 2030), en zal het fonds pas in 2040 zijn uitgeput. Dit schept ruimte.

In het derde scenario gaat de pensioenleeftijd naar 65 jaar, en worden tevens alle uitkeringen met 11,11% verhoogd. Het duurt dan toch nog tot 2027 voordat het break-even point wordt bereikt, en de reserves zullen niet eerder dan in 2038 zijn uitgeput.

Door naar het eindjaar (2038) van elk scenario te kijken, kunnen we een uitspraak doen over de vraag, welk deel van de winst behaald door de stijging van de leeftijdsgrens wordt aangewend voor het verhogen van de uitkeringen. Optrekken van de leeftijdsgrens levert NAf 1.119 miljoen hogere reserves op, waar wegens de verhoging van de uitkeringen weer NAf 279 miljoen vanaf gaat. Van de opbrengst van de leeftijdsstijging wordt dus slechts een kwart (24,9%) teruggegeven aan de verzekerden in de vorm van een hogere uitkering.

In het thans voorgestelde scenario is 2028 het eerste jaar waarin de kosten de inkomsten van het AOV-stelsel zullen overtreffen. De reserves staan dan op het maximum niveau van NAf 558 miljoen en zullen pas vanaf dat moment beginnen af te nemen. Dit schept naar

<sup>6</sup> Berekeningen uitgevoerd door Keesen Actuarissen in 2020 in opdracht van de regering van Sint Maarten, in een update van het scenariomodel.

het oordeel van de regering voldoende tijd om over enkele jaren nieuwe maatschappelijke discussies over premies, toeslagen, uitkeringen en leeftijdsgrenzen te gaan voeren, evenals over andere punten die destijds door de Stuurgroep en de SER zijn gesignaleerd, zoals het vraagstuk van de onvolledige AOV-opbouw onder een groot deel van de ouderen.

Een vraagstuk apart zijn de financiële gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd voor de AWW-uitkeringen. Daar zijn financiële gevolgen voorzien, echter van een geheel andere orde dan bij de AOV het geval is. Het gaat hier alleen om het uitbetalen van AWW in de jaren dat de uitkeringsgerechtigde langer AWW ontvangt, omdat hij langer op de aanvang van zijn AOV-uitkering moet wachten. Anders gezegd: iedere AWW-gerechtigde zal drie jaar langer een AWW-uitkering ontvangen; daar staat overigens tegenover dat hij drie jaar korter AOV zal ontvangen. De financiële gevolgen hiervan voor de Landskas zijn verwaarloosbaar.

#### *Kruiselingse compensatie tussen de sociale fondsen*

Tussen de verschillende fondsen die worden beheerd door de SZV vindt 'kruiselingse compensatie' (cross-financing) plaats, aangezien sommige fondsen negatieve reserves hebben en andere positieve. Deze praktijk creëert impliciete schulden en vorderingen tussen de fondsen onderling, waarvan de afwikkeling op termijn onzeker is. Dit verbindt vervolgens risico's aan de effectieve waarde van de AOV en AWW reserves. Omdat over deze kruiselingse compensatie geen rendement wordt berekend, verliezen de AOV- en AWW-fondsen bovendien opbrengsten uit alternatieve beleggingsmogelijkheden van deze gelden ('opportunity cost'). Naar de stand van ultimo 2018 beschikt de SZV over geconsolideerde reserves van NAf 428 miljoen. De negatieve reserves van de ZV, OV en FZOG fondsen tezamen belopen in totaal NAf 192 miljoen. Wanneer dit bedrag wordt gesaldeerd met de positieve reserve van het AFBZ - eveneens een ziektekostenverzekering - van NAf 90 miljoen resteert een negatieve reserve van alle ziektekostenfondsen tezamen van NAf 102 miljoen. Dit bedrag is impliciet gefinancierd uit de overige positieve reserves van de SZV. Deze bestaan uit AOV/AWW NAf 507 miljoen, het Cessantia fonds NAf 14 miljoen en de uitvoeringsorganisatie NAf 8 miljoen. Het is dus duidelijk te zien dat zelfs onder de meest voorzichtige aannames een bedrag van tenminste NAf 80 miljoen uit de AOV/AWW reserves is aangewend ter dekking van de tekorten van de ziektekostenverzekeringen. Uitgaande van een evenredige omslag van de negatieve reserves over de positieve fondsen, zou dit bedrag

NAf 157 miljoen belopen. De SZV hanteert een gewenst rendement over belegde reserves van 6%. Als gevolg van de kruiselingse compensatie lopen de AOV/AWW fondsen op jaarbasis dus - op basis van evenredige omslag - op jaarbasis naar schatting NAf 12,6 miljoen beleggingsrendement mis. De situatie van onderlinge financiering is als zodanig niet meegenomen in het gebruikte scenariomodel. Wel is er - in afwijking van het door de SZV gehanteerde gewenste rendement van 6% - in het rekenmodel een meer realistisch gemiddeld rendement van 3% gehanteerd, wat het genoemde gemis aan opbrengst enigszins incalculeert.

Mede in verband met deze problematiek is het van belang dat het tot dusverre ontbrekende landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedoeld in artikel 25 van de Landsverordening AOV, die de belegging van reserves van dit fonds nader regelt, zo snel mogelijk wordt opgesteld en ingevoerd.

#### *Impact van de COVID-19 pandemie*

Ten tijde van de totstandkoming van deze landsverordening is de wereldwijde COVID-19 pandemie nog in volle gang, en daarmee ook de impact daarvan op de economie, de financiën van de overheid en de sociale fondsen, en op de samenleving van Sint Maarten als geheel. De financiële gevolgen voor de AOV- en AWW-fondsen zijn op dit moment nog niet kwantitatief in te schatten. Deze gevolgen liggen naar alle waarschijnlijkheid in eerste instantie in de sfeer van verlies in inkomen voor de grote meerderheid van de bevolking, wat een daarmee nagenoeg evenredige terugval van de premieopbrengsten betekent. Dit effect zal zonder veel vertraging in toekomstige versies van het scenariomodel tot uiting kunnen worden gebracht. Op langere termijn kan deze crisis echter ook van structurele invloed zijn op de economie, die vrijwel geheel van de nu zeer kwetsbaar gebleken toerisme-sector afhankelijk is. Dit zal vervolgens invloed hebben op de omvang van de beroepsbevolking en daarmee op immigratie en emigratie. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de fondsen, zowel in negatieve als in positieve zin. Het zal waarschijnlijk nog minstens een jaar, zo niet langer duren voordat dergelijke structurele ontwikkelingen zich enigszins laten inschatten.

## **Artikelsgewijs deel**

### *Artikel I, onder C en D*

De verhoging van de AOV-leeftijd werkt eveneens door in de systematiek van het opbouwpercentage van de AOV, waardoor een gelijktijdige aanpassing noodzakelijk is van het percentage waarmee het ouderdomspensioen per jaar wordt opgebouwd. Bij een leeftijd waarop recht op een AOV-uitkering ontstaat vanaf 65 jaar, loopt de opbouwperiode van het 15e levensjaar tot het 65e levensjaar, in totaal 50 jaar. Dit heeft tot gevolg dat het aantal verzekeringsjaren dat nodig is om recht te hebben op een volledige AOV-uitkering, verhoogd moet worden van 47 naar 50 jaar.

Om aansluiting te krijgen met de nieuwe AOV-leeftijd, geldt voor elk jaar een opbouwpercentage van  $2 \frac{1}{8}$  per jaar. Als gevolg hiervan zal het nu geldende kortingspercentage worden verlaagd van  $2 \frac{1}{8}\%$  naar 2%. In het geval de verzekerde gedurende een of meer jaren niet verzekerd is geweest, is geregeld met welk percentage de AOV-uitkering wordt gekort. Deze korting geldt eveneens voor de toeslag aan de partner. In het verleden is de ouderdomsleeftijd enkele malen gewijzigd. In 1975 is de ouderdomsleeftijd verlaagd naar 62 jaar en in 1991 is de ouderdomsleeftijd verder verlaagd naar 60 jaar. En in 2016 is de leeftijd weer verhoogd tot 62 jaar. Als gevolg hiervan bestaan er in deze Landsverordening verschillende opbouwpercentages.

### *Artikel I, onder E*

Het is gebruikelijk om bij een indexatie of andere wijziging van het niveau van de AOV- en AWW-uitkeringen, ook de inkomensgrenzen waaronder en waarboven geen premie wordt geheven, met hetzelfde percentage te verhogen.

### *Artikel II*

De voorgestelde wijzigingen van de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering komen overeen met de voorgestelde wijzigingen in de Landsverordening AOV. De uitkeringen worden met ruim 11% verhoogd, en de leeftijdsgrenzen gaan met drie jaren omhoog. Artikel V, tweede lid, bevat een coulance-regeling voor diegenen die op 1 juli 2020 42, 43 of 44 jaar zijn.

### *Artikelen III en IV*

In deze artikelen wordt een wijziging voorgesteld in twee uitvoeringsregelingen waarin de leeftijdsgrens voor de AOV wordt genoemd. Deze leeftijdsgrens wordt in beide uitvoeringsregelingen in lijn met de ontwerplandsverordening op 65 jaar gesteld.



#### *Artikel V*

De regering wil de verhoging van 62 naar 65 op 1 juli 2020 laten ingaan. Iedereen die op 1 juli 2020 al 60 jaar of 61 jaar is, behoudt echter ingevolge het voorgestelde overgangsartikel III zijn recht op AOV met ingang van de 62<sup>ste</sup> verjaardag. En iedereen die op 1 juli 2020 jonger dan 60 jaar is zal volgens het voorstel pas AOV ontvangen na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

De overgangstermijn geldt eveneens voor het opbouw- en kortingspercentage zoals opgenomen in artikel I, onderdelen C en D. Het aantal verzekeringsjaren dat nodig is om recht te hebben op een volledig ouderdomspensioen blijft voor deze groep 45 jaar. Daarmee blijft het geldende opbouw- en kortingspercentage van 2 1/8% van toepassing voor personen die op 1 juli 2020 al 60 of 61 jaar zijn.

Tot slot werkt deze overgangsregeling eveneens op dezelfde wijze door in de bepalingen over de wijzigingen in de AWW. Het is immers niet de bedoeling dat voor deze leeftijdscategorie de AOV-leeftijd op 62 jaar gehandhaafd blijft, terwijl de AWW-uitkering verlengd wordt gedurende de periode van 62 tot 65 jaar.

In het tweede lid van artikel V wordt een specifieke uitzondering voorgesteld voor een kleine groep die momenteel al een AWW-pensioen ontvangt. De leeftijd waarbij het weduwenpensioen voor het eerst overgaat naar een hoger bedrag gaat in het voorstel van de regering omhoog van 42 naar 45 jaar. Het is echter niet de bedoeling dat weduwen die nu 42, 43, of 44 jaar oud zijn, daardoor terugvallen in de lagere uitkeringscategorie en er zodoende in inkomen op achteruitgaan. Om die reden is deze groep tot het bereiken van de 45-jarige leeftijd uitgezonderd van deze bepaling.

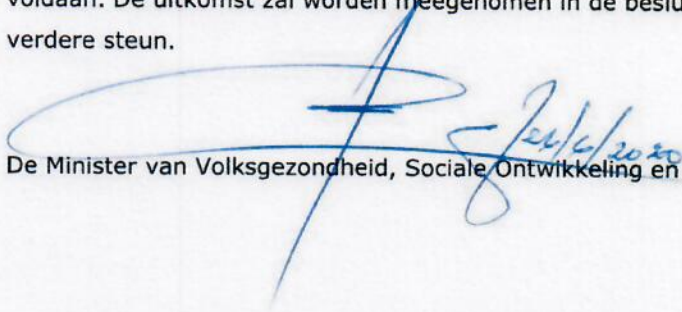
#### *Artikel VI*

De Landsverordening AOV en de Landsverordening AWW bevatten het voorschrift dat de pensioenbedragen jaarlijks per 1 januari moeten worden aangepast aan de inflatie. De regering acht het onnodig om volgend jaar een dergelijke aanpassing te laten plaatsvinden, nu in de ontwerplandsverordening de pensioenbedragen al met ruim 11% worden verhoogd.

*Artikel VII*

Afgeweken wordt van de reguliere inwerkingtredingsbepaling vanwege een spoedeisend belang als bedoeld in artikel 17, tweede lid, onderdeel a, van de Landsverordening Constitutioneel Hof.

De Rijkswinsterraad heeft de inwerkingtreding van deze landsverordening per 1 juli 2020 als voorwaarde gesteld voor de mogelijkheid dat Sint Maarten in aanmerking komt voor liquiditeitssteun. De regering van Sint Maarten heeft ingestemd met deze voorwaarde; de liquiditeitssteun door het Koninkrijk gedurende de periode van 15 mei tot 1 juli was daarvan afhankelijk. Op 3 juli 2020 zal de Rijkswinsterraad beslissen of Sint Maarten in aanmerking komt voor liquiditeitssteun vanaf 1 juli 2020. Dan zal ook worden getoetst of aan de nu gestelde voorwaarden is voldaan. De uitkomst zal worden meegenomen in de besluitvorming over verdere steun.

  
De Minister van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid,



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten  
Drs. E.B. Holiday  
Falcon Drive # 3  
Harbour View  
Sint Maarten

RvA no. SM/03-20-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV/[AWW]-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 [jaar]). Uw volgnummer: LV-20/0004.

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 12 juni 2020 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling en vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 19 juni 2020, bericht de Raad u als volgt.

De ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar strekt, volgens de considerans, ertoe de AOV-pensioenleeftijd te verhogen naar 65 jaar in verband met de toegenomen levensverwachting en teneinde de betaalbaarheid en duurzaamheid van het stelsel op lange termijn te verzekeren. Tevens strekt het ontwerp ertoe een deel van de bij deze maatregel vrijkomende middelen op korte termijn aan te wenden om armoede onder ouderen te bestrijden door het ouderdomspensioen substantieel te verhogen.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

#### **Algemeen**

De Raad heeft kennisgenomen van de bijzondere omstandigheden waaronder het onderhavige voorstel ter advisering is voorgelegd.<sup>1</sup> Gelet op deze

<sup>1</sup> "De ontwerp-landsverordening dient op 1 juli 2020 in werking te treden, teneinde te voldoen aan de voorwaarde van Nederland voor verdere liquiditeitssteun in verband met de financiële en economische crisis als gevolg van de Covid-19 pandemie. De Rijksministerraad heeft zulks op 15 mei 2020 besloten,



bijzondere omstandigheden moet de Raad helaas vaststellen dat er geen ruimte is voor een gedegen adviestijd, hoewel de inhoud van het ontwerp naast een zorgvuldige beleidsmatige afweging om een degelijke juridische en wetstechnische beoordeling vraagt. Daarnaast is gebleken dat de versie die officieel aan de Raad is voorgelegd niet de meest recente versie betrof. Hoewel de voorgestelde aanpassingen op ambtelijk niveau zijn gedeeld, is op grond van formele overwegingen besloten om alleen de officiële versie in behandeling te nemen. De Raad beziet het voorstel tegen deze achtergrond.<sup>2</sup>

Daartegenover staat dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd al langer onderwerp van discussie is. Aan de heldere wijze waarop de voorstellen in de memorie van toelichting zijn toegelicht en onderbouwd, komt waardering toe. Desondanks merkt de Raad op dat ondanks dat aandacht is besteed aan eerdere kritische doch niet principiële opmerkingen van adviesorganen zoals de Sociaal Economische Raad, het bijgevoegde advies slechts betrekking heeft op de indexeringen over een bepaalde periode.<sup>3</sup> De inzichten van de SER met betrekking tot een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd moeten kennelijk elders gezocht worden.<sup>4</sup> Ook merkt de Raad op dat een actueel SER-advies in een post COVID-uitbraak realiteit ontbreekt. De Raad mist in de toelichting een duidelijke beschouwing van de grondslagen en aannames die zijn gedaan om tot het gepresenteerde scenariomodel te komen en de mate waarin actuele ontwikkelingen daarin verdisconteerd zijn.

### **Inhoudelijke opmerkingen**

#### **1. Afgeleide en verwante regelingen**

De Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering kennen beide een veelheid aan afgeleide<sup>5</sup> en verwante<sup>6</sup> regelingen. Deze gedelegeerde en samenhangende regelingen moeten naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen in sommige gevallen ook worden aangepast. De Raad geeft in overweging om een inventarisatie te maken van de te wijzigen regelingen en voorts om die wijzigingen voor te bereiden en door te voeren. De Raad vraagt hiermee rekening te houden.

---

en Sint Maarten heeft deze voorwaarden onvoorwaardelijk geaccepteerd. Op 3 juli 2020 zal de Rijksministerraad toetsen of Sint Maarten intussen aan die voorwaarde heeft voldaan.”

<sup>2</sup> Voor de efficiency verwijst de Raad tevens naar zijn eerdere adviezen inzake pensioenhervorming: RvA no. SM/07-13-LV; RvA no. SM/06-14-LV en RvA no. SM/03-18-LV.

<sup>3</sup> SER/19/CV/34

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld in het advies : SER advice nr. 2012-003.

<sup>5</sup> Waaronder: AB 2013, GT no. 208; AB 2013, GT no. 216; AB 2013, GT no. 521; AB 2013, GT no. 349; AB 2013, GT no. 213; AB 2013, GT no. 206; AB 2013, GT no. 220; AB 2013, GT no. 521; AB 2013, GT no. 528 en AB 2013, GT no. 352.

<sup>6</sup> Te denken valt aan de verschillende verordeningen, besluiten, richtlijnen en aanschrijvingen aangaande de pensioenleeftijd waaronder de Landsverordening op de Inkomstenbelasting in verband met de ouderentoeslag (artikel 24A); APS-wetgeving; Gezamenlijke beschikking AOV/AWW en loonbelasting 1976 en de 60+ ziekteverzekering.



2. Werkloosheidseffect door verlaagde participatiegraad

Uit de memorie van toelichting volgt dat de huidige liquiditeitspositie van de AOV/AWW fondsen een bijzonder gezond beeld vertonen. Gelet op recente economische ontwikkelingen is het denkbaar dat de werkloosheid op Sint Maarten de komende periode zal toenemen. Minder werkenden vertaalt zich in minder AOV/AWW premieopbrengsten. Een verlaagde participatiegraad als gevolg van toenemende werkloosheid heeft dan ook negatief invloed op de te verwachten prestaties van de fondsen en dwingt daarom tot nader beraad. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting duidelijk te maken wat de verwachte implicaties zijn als gevolg van de COVID-uitbraak.

3. Onderlinge compensatie en beleggingsbeleid

Uit het jaarverslag 2018 van de 'Social & Health Insurances' (SZV) blijkt dat reserves van goed-presterende fondsen worden aangewend om onderpresterende fondsen te compenseren.<sup>7</sup> Het effect van deze 'kruiselingse compensatie' tussen de sociale fondsen, en de (negatieve) gevolgen die dit specifiek voor de sterk liquide AOV- en AWW-fondsen zou kunnen hebben, wordt in de memorie van toelichting niet aan de orde gesteld. De Raad merkt op dat een dergelijke praktijk invloed kan hebben op de termijnprognoses van de AOV/AWW-fondsen en geeft in overweging om dit component aanvullend te incorporeren in de memorie van toelichting. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Artikel 25 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering schrijft voor dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot het beleggen van de gelden van het Ouderdomsfonds. Een dergelijk landsbesluit bestaat vooralsnog niet. Het beleggingsbeleid van met name de AOV-fonds is in het verleden in opspraak geweest. Dit beleid heeft eveneens invloed op de toekomstige projecties in het kader van het gepresenteerde scenariomodel. Daarom beveelt de Raad ten sterkste aan om op korte termijn aanvullende wetgeving op dit punt met spoed te ontwikkelen en tevens om het belang van het 'investerings-effect' in de memorie van toelichting dan wel het nader rapport nader toe te lichten.

4. Koppeling tussen pensioenleeftijd en levensverwachting

De koppeling tussen de voorgestelde stijging van de AOV/AWW-gerechtigde leeftijd en de stijging van de gemiddelde levensverwachting op Sint Maarten is in de memorie van toelichting niet in detail uitgewerkt.<sup>8</sup> Dat de gemiddelde levensverwachting op Sint Maarten in die mate verder is gestegen dat dit in verhouding staat tot de voorgestelde stijging van de pensioengerechtigde leeftijd wordt in de memorie van toelichting niet nadrukkelijk op grond van

<sup>7</sup> SZV annual report 2018, p. 55-56.

<sup>8</sup> Met betrekking tot een stijgende levensverwachting wordt slechts gerefereerd aan een 'wereldwijd zichtbare trend'.



statistisch bewijsmateriaal aannemelijk gemaakt.<sup>9</sup> Dit is van belang om te kunnen oordelen of het langer doorwerken enigszins in verhouding staat tot het langer pensioen genieten. Aanbevolen wordt om het gebrek aan bruikbare data aan de orde te stellen en daarbij tot werkbare oplossingen te komen.

In dat verband valt verder te denken aan de groep werkenden die problemen hebben om gezond de AOV/AWW-gerechtigde leeftijd te halen, waaronder personen die een 'zwaar beroep' uitoefenen. Hoe groot deze groep is, welke nadelige effecten zij zoal ondervinden en of er voor deze groep aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om ook voor de AOV vervroegd te kunnen uitreden, vraagt om nader beraad. De Raad adviseert om in het nader rapport en in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Een en ander laat onverlet dat het uitgangspunt dat de verhoging van de AOV/AWW-leeftijd noodzakelijk is, in het ontwerp afdoende wordt gemotiveerd. Daarbij is het zonneklaar dat de collectieve oudedagsvoorziening betaalbaar moet blijven en deze betaalbaarheid onder andere door vergrijzing onder druk zal komen te staan.

#### 5. Voorlichting

De Raad acht het van belang dat de bevolking uitgebreid wordt voorgelicht en dat bewustzijn wordt gecreëerd voor de voorgestelde veranderingen. Gelet op de gevoeligheid van de door te voeren wijzigingen ziet de Raad communicatie richting de bevolking als een belangrijk onderdeel bij de implementatie, voornamelijk vanwege de grote maatschappelijke en economische impact die dit ontwerp teweegbrengt. Omdat deze wet onder hoge druk tot stand komt, moet de uitleg helder en compleet zijn. Dat geldt naast het grote publiek ook voor de vakbonden en overige stakeholders die in sommige gevallen zijn gepasseerd.

#### 6. Financiële gevolgen

Het AOV-scenariomodel laat bij het verhogen van de pensioenleeftijd in combinatie met een verhoging van alle uitkeringen met 11,11% per 1 juli 2020 een negatieve reserve zien van Naf 116 miljoen in het jaar 2038.<sup>10</sup> Dit valt onder de wettelijk vereiste minimum reserve voor de AOV van Naf 28,5 miljoen. Samenhangend met zijn opmerking over een dreigende toename van de werkloosheid op Sint Maarten in een post COVID-reëliteit geeft de Raad in overweging om het effect van een derving van premieopbrengsten in de context van dit scenario nader te bespreken.<sup>11</sup> Een dergelijke ontwikkeling kan immers betekenen dat de reserves al eerder

<sup>9</sup> Verwezen wordt naar onder andere de memorie van toelichting bij de Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd (AB 2015, no. 31).

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, p.12.

<sup>11</sup> De Raad wil hiermee het belang van het actueel houden van het scenariomodel benadrukken.



worden uitgeput. Dat er nieuwe maatschappelijke discussies gevoerd moeten worden over onder andere de premies, uitkeringen en leeftijdsgrenzen, wordt reeds in de memorie van toelichting erkend.<sup>12</sup>

De Raad merkt op dat over de voorgestelde verhoging van de inkomensgrenzen waaronder en waarboven geen premie wordt geheven geen toelichting wordt gegeven. De Raad adviseert om dit alsnog te doen. Voorts merkt de Raad op dat een verhoging van de inkomensgrens waarboven geen premie wordt geheven implicaties heeft voor de loonbelastinggrondslag. Het 'werknemersdeel' van de te betalen AOV/AWW-premies verlaagt deze grondslag. Het verhogen van de inkomensgrens leidt ertoe dat over een hoger bedrag aan inkomen AOV/AWW-premieaftrek mogelijk wordt gemaakt. Dit leidt tot een (marginale) derving van de loonheffing over het verschil tussen de 'oude' en 'nieuwe' inkomensgrens in absolute zin. In een tijd waarin de overheidsfinanciën bijzonder onder druk staan, moet elke verdere derving van belastinginkomsten goed worden afgewogen. De Raad geeft in overweging om het gewicht van dit effect op de belastingopbrengsten te beoordelen en desnoods om deze nader te belichten. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

#### 7. Wetstechnische toets

In de bijlage zijn de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.

#### **Conclusie**

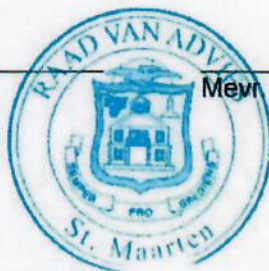
Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.


Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 19 juni 2020.

De Secretaris

De plaatsvervangend Vice-voorzitter

  
Dhr. mr. A.G. Baly



  
Mevr. M. Hazel, MA

<sup>12</sup> Memorie van toelichting, p.13.



**BIJLAGE bij het advies d.d. 19 juni 2020, RvA no. SM/03-20-LV**

**Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard**

Het ontwerp bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

**Het ontwerp**

- a. Voorgesteld wordt om te bezien of het voor de nauwkeurigheid geboden is om na de afkorting 'AOV' de afkorting 'AWW' expliciet op te nemen door middel van een schuine streep daar het om twee samenhangende doch aparte fondsen gaat. Dit geldt zowel voor de tekst van het opschrift als de citeertitel en overigens ook voor de rest van het ontwerp inclusief de memorie van toelichting waar aan beide fondsen wordt gerefereerd.
- b. De Raad adviseert om in de citeertitel na het getal '65' het woord 'jaar' toe te voegen.
- c. De Raad adviseert om in de considerans na de zinsnede 'dat het wenselijk is de AOV[/AWW]-pensioenleeftijd te verhogen' de zinsnede 'van 62 jaar' toe te voegen.

**Memorie van toelichting**

- a. Voorgesteld wordt om in de memorie van toelichting onder het kopje 'Verhoging van de AOV- en AWW-uitkeringen' de datum '1 januari 2020' te wijzigen naar '1 juli 2020'.
- b. Voorgesteld wordt om op pagina 5, derde tekstblok, negende regel van boven het woord 'alleen' te verwijderen en na de afkorting 'AOV' de zinsnede 'als enige bron van inkomen' in te voegen.
- c. Voorgesteld wordt om op pagina 5, laatste tekstblok, tweede regel, het woord 'van' te vervangen met het woord 'dat'.
- d. Een aparte artikelsgewijze toelichting op artikel 'II' van het ontwerp ontbreekt. Voorgesteld wordt om deze alsnog op te nemen.



## ST. MAARTEN

**Staten van Sint Maarten**  
**Zittingsjaar 2019-2020-137**  
**No. 4b**

**Aan de Gouverneur**  
**Falcon Drive 3**  
**Harbour View**  
**Alhier**

Uw nummer:      Uw brief van:      Ons nummer: <sup>A</sup> 16528      Afd:

Onderwerp: Nader rapport inzake het ontwerp van Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV/AWW-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar)

**Philipsburg, 26 JUN 2020**

Bijlagen: 5

Ik heb de eer u hierbij, namens de ministerraad, aan te bieden het nader rapport ter reactie op het advies van de Raad van Advies d.d. 19 juni 2020, kenmerk SM/03-20-LV, betreffende het ontwerp van Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV/AWW-pensioenen pensioenleeftijd tot 65 jaar)

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden. De Raad maakt de volgende opmerkingen <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In het hierna volgende wordt het advies telkens met cursieve lettertekens geciteerd

## Algemeen

*De Raad heeft kennisgenomen van de bijzondere omstandigheden waaronder het onderhavige voorstel ter advisering is voorgelegd<sup>2</sup>. Gelet op deze bijzondere omstandigheden moet de Raad helaas vaststellen dat er geen ruimte is voor een gedegen adviestijd, hoewel de inhoud van het ontwerp naast een zorgvuldige beleidsmatige afweging om een degelijke juridische en wetstechnische beoordeling vraagt. Daarnaast is gebleken dat de versie die officieel aan de Raad is voorgelegd niet de meest recente versie betrof. Hoewel de voorgestelde aanpassingen op ambtelijk niveau zijn gedeeld, is op grond van formele overwegingen besloten om alleen de officiële versie in behandeling te nemen. De Raad beziet het voorstel tegen deze achtergrond<sup>3</sup>.*

De regering is de Raad bijzonder erkentelijk dat de Raad zijn spoedadvies in een week heeft uitgebracht. De regering waardeert het gedegen en weldoordachte advies daarom deste meer. Door een administratieve omissie aan de kant van de regering werden de voorlaatste versies van landsverordening en memorie van toelichting aan de Raad gezonden. De verschillen met de juiste versie waren uitsluitend verbeteringen van redactionele aard, met uitzondering van één additionele paragraaf in de memorie, die toelichting geeft met betrekking tot beoogde vervolgstappen in de hervorming van de AOV- en AWW-stelsels en op het bredere terrein van inkomen en armoede onder het oudere deel van de bevolking. Deze verbeteringen en genoemde paragraaf worden nu alsnog toegevoegd.

*Daartegenover staat dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd al langer onderwerp van discussie is. Aan de heldere wijze waarop de voorstellen in de memorie van toelichting zijn toegelicht en onderbouwd, komt waardering toe. Desondanks merkt de Raad op dat ondanks dat aandacht is besteed aan eerdere kritische doch niet principiële opmerkingen van adviesorganen zoals de Sociaal Economische Raad, het bijgevoegde advies slechts betrekking heeft op de indexeringen over een bepaalde periode<sup>4</sup>. De inzichten van de SER met betrekking tot een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd moeten kennelijk elders gezocht worden<sup>5</sup>. Ook merkt de Raad op dat een actueel SER-advies in een post COVID-uitbraak realiteit ontbreekt. De Raad mist in de toelichting een duidelijke beschouwing van de grondslagen en aannames die zijn gedaan om tot het gepresenteerde scenariomodel te komen en de mate waarin actuele ontwikkelingen daarin verdisconteerd zijn.*

De regering is zich ten volle bewust van het feit dat de COVID-pandemie diepgaande gevolgen zal hebben op de economie, de financiële huishouding van de overheid, de sociale fondsen en op de samenleving als geheel. Echter, gezien het feit dat het ontwerp van deze landsverordening onder grote tijdsdruk tot stand komt terwijl de pandemie nog in volle gang is, is het nog niet mogelijk de gevolgen hiervan op zinnige wijze kwantitatief tot uitdrukking te brengen. Een nieuw SER-advies over dit onderwerp voorafgaand aan de gestelde deadline van 1 juli 2020 was eenvoudig niet haalbaar geweest. Hetzelfde geldt voor een herziening van het scenariomodel door aanpassing van de parameters op grond van bijvoorbeeld de terugval in premie-inkomsten. Schatting van deze

---

<sup>2</sup> "De ontwerp-landsverordening dient op 1 juli 2020 in werking te treden, teneinde te voldoen aan de voorwaarde van Nederland voor verdere liquiditeitssteun in verband met de financiële en economische crisis als gevolg van de Covid-19 pandemie. De Rijksministerraad heeft zulks op 15 mei 2020 besloten, en Sint Maarten heeft deze voorwaarden voorwaardelijk geaccepteerd. Op 3 juli 2020 zal de Rijksministerraad toetsen of Sint Maarten intussen aan die voorwaarde heeft voldaan."

<sup>3</sup> Voor de efficiency verwijst de Raad tevens naar zijn eerdere adviezen inzake pensioenhervorming: RvA no. SM/07-13-LV; RvA no. SM/06-14-LV en RvA no. SM/03-18-LV.

<sup>4</sup> SER/19/CV/34

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld in het advies: SER advice nr. 2012-003

impact, noch zinvolle verwerking hiervan in het scenariomodel was haalbaar. Het ontwerp van deze landsverordening moet echter worden gezien als één – belangrijke – stap in een voortgaand proces van herziening en bijstelling van AOV, AWW en het ouderenbeleid. De invloed van de COVID-pandemie zal zo snel mogelijk worden verwerkt in de financiële projecties en wordt zodoende meegenomen in de volgende stappen van wetgevings- en beleidsontwikkeling op dit terrein. Een toelichting op dit vraagstuk is ingevoegd in de memorie van toelichting. Ook is een korte samenvatting van de in het scenariomodel gebruikte aannames en parameters in de memorie opgenomen.

## **Inhoudelijke opmerkingen**

### 1. Afgeleide en verwante regelingen

*De Landsverordeningen Algemene Ouderdomsverzekering en Algemene Weduwen- en Wezenverzekering kennen beide een veelheid aan afgeleide <sup>6</sup> en verwante <sup>7</sup> regelingen. Deze gedelegeerde en samenhangende regelingen moeten naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen in sommige gevallen ook worden aangepast. De Raad geeft in overweging om een inventarisatie te maken van de te wijzigen regelingen en voorts om die wijzigingen voor te bereiden en door te voeren. De Raad vraagt hiermee rekening te houden.*

De regering is de Raad erkentelijk voor deze attendering. In de opsomming van de vindplaatsen van afgeleide regelingen blijken inderdaad twee uitvoeringsregelingen relevant, namelijk de landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van respectievelijk artikel 5, derde en vierde lid, (AB 2013, GT no. 208) en van artikel 7a, zevende lid, (AB 2013, GT no. 213) van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering. In deze uitvoeringsregelingen wordt inderdaad een leeftijdsgrens genoemd. Beide uitvoeringsregelingen zijn kennelijk over het hoofd gezien bij de eerdere verhoging van de pensioenleeftijd van 62 jaar naar 65 jaar. In de nieuwe artikelen III en IV van de ontwerplandsverordening is deze omissie nu hersteld, door de daar genoemde leeftijdsgrens te verhogen tot 65 jaar.

De Raad heeft ook gewezen op het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 8, zevende lid, van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (AB 2013, GT no. 216). Dit landsbesluit behoeft niet meer te worden gewijzigd, aangezien het zevende lid van artikel 8 inmiddels is ingetrokken.

In de overige door de Raad genoemde uitvoeringsregelingen komt geen leeftijdsgrens voor.

Van de door de Raad genoemde verwante regelingen is alleen de ouderentoeslag in de inkomstenbelasting gebonden aan een expliciete leeftijdsgrens, en derhalve in dit verband relevant. In artikel 24A van de Landsverordening inkomstenbelasting bleef de leeftijdsgrens ongewijzigd bij de vorige verhoging van de AOV-pensioenleeftijd van 60 jaar naar 62 jaar. Ook nu stelt de regering voor om de leeftijdsgrens in de ouderentoeslag ongewijzigd te laten. De regering wil dit vraagstuk betrekken bij de aangekondigde studie naar een herziening van de AOV- en AWW-stelsels, in relatie tot het bestrijden van armoede onder ouderen. Het ligt voor de hand om daarbij de vraag te onderzoeken of het nuttig en nodig is om een AOV-uitkering aan alle verzekerden naast een ouderentoeslag aan alle ingezetenen langer te handhaven.

<sup>6</sup> Waaronder: AB 2013, GT no. 208; AB 2013, GT no. 216; AB 2013, GT no. 521; AB 2013, GT no. 349; AB 2013, GT no. 213; AB 2013, GT no. 206; AB 2013, GT no. 220; AB 2013, GT no. 521; AB 2013, GT no. 528 en AB 2013, GT no. 352.

<sup>7</sup> Te denken valt aan de verschillende verordeningen, besluiten, richtlijnen en aanschrijvingen aangaande de pensioenleeftijd waaronder de Landsverordening op de Inkomstenbelasting in verband met de ouderentoeslag (artikel 24A); APS-wetgeving; Gezamenlijke beschikking AOV/AWW en loonbelasting 1976 en de 60+ ziekteverzekering.

## 2. Werkloosheidseffect door verlaagde participatiegraad

*Uit de memorie van toelichting volgt dat de huidige liquiditeitspositie van de AOV/AWW fondsen een bijzonder gezond beeld vertonen. Gelet op recente economische ontwikkelingen is het denkbaar dat de werkloosheid op Sint Maarten de komende periode zal toenemen. Minder werkenden vertaalt zich in minder AOV/AWW premieopbrengsten. Een verlaagde participatiegraad als gevolg van toenemende werkloosheid heeft dan ook negatief invloed op de te verwachten prestaties van de fondsen en dwingt daarom tot nader beraad. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting duidelijk te maken wat de verwachte implicaties zijn als gevolg van de COVID-uitbraak.*

De sociaal-economische impact van de COVID-crisis is nu al duidelijk waarneembaar, en zal waarschijnlijk aanzienlijk zijn. Formeel verlaagt werkloosheid weliswaar niet de participatiegraad, maar natuurlijk wel de inkomens, en daarmee de premie-inkomsten. Weliswaar is niet alle inkomen belast met AOV/AWW premies, maar het verband kan als nagenoeg lineair worden gezien. Indien de premiebasis in 2019 met bijvoorbeeld 5 à 10% zou dalen, vermindert dit de totale premieopbrengst, gebaseerd op NAf 116 miljoen in 2019, met een bedrag tussen de NAf 5,8 en 11,6 miljoen. Deze impact, voor 2020 en waarschijnlijk ook 2021, moet in nieuwe toekomstprojecties worden meegenomen. Dit voornemen wordt in de memorie van toelichting beschreven.

## 3. Onderlinge compensatie en beleggingsbeleid

*Uit het jaarverslag 2018 van de 'Social & Health Insurances' (SZV) blijkt dat reserves van goed-presterende fondsen worden aangewend om onderpresterende fondsen te compenseren<sup>8</sup>. Het effect van deze 'kruiselingse compensatie' tussen de sociale fondsen, en de (negatieve) gevolgen die dit specifiek voor de sterk liquide AOV- en AWW-fondsen zou kunnen hebben, wordt in de memorie van toelichting niet aan de orde gesteld. De Raad merkt op dat een dergelijke praktijk invloed kan hebben op de termijnprognoses van de AOV/AWW-fondsen en geeft in overweging om dit component aanvullend te incorporeren in de memorie van toelichting. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.*

De regering erkent dat de praktijk van 'kruiselingse compensatie' (cross-financing) tussen de verschillende fondsen plaatsvindt. Deze praktijk creëert impliciet schulden en vorderingen tussen de fondsen onderling, waarvan de opvorderbaarheid en aflossing op termijn onzeker is. Dit verbindt vervolgens risico's aan de effectieve waarde van de AOV- en AWW-reserves. Omdat over deze kruiselingse compensatie geen rendement wordt berekend, verliezen de AOV-/AWW fondsen bovendien opbrengsten uit alternatieve beleggingsmogelijkheden van deze gelden ('opportunity cost').

Naar de stand van ultimo 2018 beschikt de SZV over geconsolideerde reserves van NAf 428 miljoen. De negatieve reserves van de ZV, OV en FZOG fondsen tezamen belopen in totaal NAf 192 miljoen. Wanneer dit bedrag wordt gesaldeerd met de positieve reserve van het AFBZ - eveneens een ziektekostenverzekering - van NAf 90 miljoen resteert een negatieve reserve van alle ziektekostenfondsen tezamen van NAf 102 miljoen. Dit bedrag is impliciet gefinancierd uit de overige positieve reserves van de SZV. Deze bestaan uit AOV/AWW NAf. 507 miljoen, het Cessantia fonds NAf 14 miljoen en de uitvoeringsorganisatie NAf 8 miljoen. Het is dus duidelijk te zien dat zelfs onder de meest voorzichtige aannames een bedrag van tenminste NAf 80 miljoen uit de AOV- en AWW reserves is aangewend ter dekking van de tekorten van de

<sup>8</sup> SZV annual report 2018, p. 55-56.

ziektekostenverzekeringen. Uitgaande van een evenredige omslag van de negatieve reserves over de positieve fondsen wordt dit NAf 157 miljoen. De SZV hanteert een gewenst rendement over belegde reserves van 6%. Als gevolg van de kruiselingse compensatie lopen de AOV/AWW fondsen op jaarbasis dus - op basis van evenredige omslag van negatieve over positieve fondsen - op jaarbasis naar schatting NAf 12,6 miljoen beleggingsrendement mis. Deze situatie is als zodanig niet meegenomen in het gebruikte scenariomodel. Wel is er - in afwijking van het door de SZV gehanteerde gewenste rendement van 6% - in het rekenmodel een meer realistisch gemiddeld rendement van 3% gehanteerd, wat het genoemde gemis aan opbrengst enigszins incalculeert. Een paragraaf over deze problematiek en de invloed daarvan op het scenariomodel is in de memorie van toelichting ingevoegd.

*Artikel 25 van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering schrijft voor dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot het beleggen van de gelden van het Ouderdomsfonds. Een dergelijk landsbesluit bestaat vooralsnog niet. Het beleggingsbeleid van met name de AOV-fonds is in het verleden in opspraak geweest. Dit beleid heeft eveneens invloed op de toekomstige projecties in het kader van het gepresenteerde scenariomodel. Daarom beveelt de Raad ten sterkste aan om op korte termijn aanvullende wetgeving op dit punt met spoed te ontwikkelen en tevens om het belang van het 'investerings-effect' in de memorie van toelichting dan wel het nader rapport nader toe te lichten.*

De raad signaleert terecht het ontbreken van het bedoelde landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Niettemin is het belangrijk te vermelden dat de SZV een gestructureerd beleggingsbeleid hanteert met uitvoerig geformuleerde criteria<sup>9</sup>, waarop wordt toegezien door een beleggingscommissie (Investment Committee). Dit laat onverlet dat spoedige concipiëring van de LB-ham bedoeld in artikel 25 van de Landsverordening AOV de aandacht heeft van de regering, aangezien bij de aanwending van de reserves van de AOV- en AWW-fondsen andere aandachtspunten van belang kunnen zijn dan bij de belegging van de (geconsolideerde) reserves onder beheer van de SZV. Dit punt is in de memorie van toelichting uiteengezet.

#### 4. Koppeling tussen pensioenleeftijd en levensverwachting

*De koppeling tussen de voorgestelde stijging van de AOV/AWW-gerechtigde leeftijd en de stijging van de gemiddelde levensverwachting op Sint Maarten is in de memorie van toelichting niet in detail uitgewerkt<sup>10</sup>. Dat de gemiddelde levensverwachting op Sint Maarten in die mate verder is gestegen dat dit in verhouding staat tot de voorgestelde stijging van de pensioengerechtigde leeftijd wordt in de memorie van toelichting niet nadrukkelijk op grond van statistisch bewijsmateriaal aannemelijk gemaakt<sup>11</sup>. Dit is van belang om te kunnen oordelen of het langer doorwerken enigszins in verhouding staat tot het langer pensioen genieten. Aanbevolen wordt om het gebrek aan bruikbare data aan de orde te stellen en daarbij tot werkbare oplossingen te komen.*

Specifieke recente gegevens over de levensverwachting van de Sint Maartense bevolking ontbreken. De projecties - zoals bijvoorbeeld gebruikt in het scenariomodel - zijn dan ook noodzakelijkerwijs gebaseerd op de aanname van ontwikkelingen in de levensverwachting parallel aan die van andere vergelijkbare landen in het Koninkrijk. Dit is een vraagstuk waar ook

<sup>9</sup> De beleggingsregels zijn vastgelegd in het 'Beleggingsstatuut Uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekostenverzekeringen'.

<sup>10</sup> Met betrekking tot een stijgende levensverwachting wordt slechts gerefereerd aan een 'wereldwijd zichtbare trend'.

<sup>11</sup> Verwezen wordt naar onder andere de memorie van toelichting bij de Landsverordening verhoging ouderdomspensioen en pensioenleeftijd (AB 2015, no. 31).

verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen in Sint Maarten mee kampen. Het scenariomodel is uitgewerkt door een actuaaris gespecialiseerd in deze problematiek, en op basis van ervaringen in het verleden blijkt dat de voor Sint Maarten gebruikte aannames en benaderingen bij beoordeling achteraf niet tot grote afwijkingen leiden.

*In dat verband valt verder te denken aan de groep werkenden die problemen hebben om gezond de AOV/AWW-gerechtigde leeftijd te halen, waaronder personen die een 'zwaar beroep' uitoefenen. Hoe groot deze groep is, welke nadelige effecten zij zoal ondervinden en of er voor deze groep aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om ook voor de AOV vervroegd te kunnen uittreden, vraagt om nader beraad. De Raad adviseert om in het nader rapport en in de toelichting op het voorgaande in te gaan.*

De regering neemt dit punt ter harte en zal deze overwegingen in het vervolgtraject opnemen. Een opmerking ten aanzien hiervan is in de toelichting opgenomen.

*Een en ander laat onverlet dat het uitgangspunt dat de verhoging van de AOV/AWW-leeftijd noodzakelijk is, in het ontwerp afdoende wordt gemotiveerd. Daarbij is het zonneklaar dat de collectieve oudedagsvoorziening betaalbaar moet blijven en deze betaalbaarheid onder andere door vergrijzing onder druk zal komen te staan.*

De regering beschouwt deze slotopmerking van de Raad als een compliment, en is de Raad daarvoor erkentelijk.

### 5. Voorlichting

*De Raad acht het van belang dat de bevolking uitgebreid wordt voorgelicht en dat bewustzijn wordt gecreëerd voor de voorgestelde veranderingen. Gelet op de gevoeligheid van de door te voeren wijzigingen ziet de Raad communicatie richting de bevolking als een belangrijk onderdeel bij de implementatie, voornamelijk vanwege de grote maatschappelijke en economische impact die dit ontwerp teweegbrengt. Omdat deze wet onder hoge druk tot stand komt, moet de uitleg helder en compleet zijn. Dat geldt naast het grote publiek ook voor de vakbonden en overige stakeholders die in sommige gevallen zijn gepasseerd.*

Het belang van spoedige en duidelijke voorlichting wordt volledig onderschreven. Zelfs al bestaat er al langere tijd een consensus bij alle stakeholders over de AOV-leeftijdsverhoging, doet dit niets af aan de noodzaak de wijzigingen goed aan alle betrokkenen te communiceren. Dit punt is aan de toelichting toegevoegd.

### 6. Financiële gevolgen

*Het AOV-scenariomodel laat bij het verhogen van de pensioenleeftijd in combinatie met een verhoging van alle uitkeringen met 11,11% per 1 juli 2020 een negatieve reserve zien van NAF*

*Dat er nieuwe maatschappelijke discussies gevoerd moeten worden over onder andere de premies, uitkeringen en leeftijdsgrenzen, wordt reeds in de memorie van toelichting erkend <sup>14</sup>.*

Dit punt is hierboven reeds besproken. Uitleg met betrekking tot dit punt is aan de toelichting toegevoegd.

*De Raad merkt op dat over de voorgestelde verhoging van de inkomensgrenzen waaronder en waarboven geen premie wordt geheven geen toelichting wordt gegeven. De Raad adviseert om dit alsnog te doen. Voorts merkt de Raad op dat een verhoging van de inkomensgrens waarboven geen premie wordt geheven implicaties heeft voor de loonbelastinggrondslag. Het 'werknemersdeel' van de te betalen AOV/AWW-premies verlaagt deze grondslag. Het verhogen van de inkomensgrens leidt ertoe dat over een hoger bedrag aan inkomen AOV/AWW-premieaftrek mogelijk wordt gemaakt. Dit leidt tot een (marginale) derving van de loonheffing over het verschil tussen de 'oude' en 'nieuwe' inkomensgrens in absolute zin. In een tijd waarin de overheidsfinanciën bijzonder onder druk staan, moet elke verdere derving van belastinginkomsten goed worden afgewogen. De Raad geeft in overweging om het gewicht van dit effect op de belastingopbrengsten te beoordelen en desnoods om deze nader te belichten. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.*

Het is inderdaad zo dat verhoging van de AOV/AWW premiegrens een – gering – effect heeft op de opbrengst van loon- en inkomstenbelasting. Dit punt is tot dusverre niet gekwantificeerd of in de toelichting opgenomen, in de overtuiging dat dit effect niet significant is ten opzichte van de totale belastingopbrengsten. Omgekeerd betekent een verhoging van de AOV- en AWW-uitkeringen juist een – eveneens geringe - verhoging van de belastingopbrengsten. De regering zal beide punten in een vervolgtraject trachten te kwantificeren of althans zinvol in te schatten. Een toelichting op de nu voorgestelde wijzigingen van de premiegrenzen is op aanbeveling van de Raad nu wel in de memorie van toelichting opgenomen.

### 7. Wetstechnische toets

*In de bijlage zijn de opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard vermeld. Deze opmerkingen worden geacht integraal deel uit te maken van het onderhavige advies.*

De regering heeft de wetstechnische opmerkingen en suggesties overgenomen en de ontwerp-landsverordening en de memorie van toelichting dienovereenkomstig aangepast.

Ik moge u verzoeken om de aangepaste ontwerp-landsverordening met de aangepaste memorie van toelichting bij de Staten in te dienen.

De Minister van Algemene Zaken,



26/06/2020

<sup>14</sup> Memorie van toelichting, p.13.



**AFDELING JURIDISCHE ZAKEN  
EN WETGEVING**

**ST. MAARTEN**

**Memo**

**Aan:** Arjen Alberts  
**Van:** JZ&W  
**Auteur:** Mirjam Deekman  
**Datum:** 23 juni 2020  
**Betreft:** Advies houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar (Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65 jaar)  
**Bijlagen:** Geen

**Aanleiding:**

JZ&W ontving het concept nader rapport behorende bij het onderhavige ontwerp van landsverordening en de daarbij behorende memorie van toelichting van de SG van het Ministerie van VSA ter toetsing.

**Beslispunten / conclusie:**

JZ&W adviseert kennis te nemen van de door JZ&W in track changes geplaatste opmerkingen en gedane voorstellen in de memorie van toelichting, en deze zoveel mogelijk over te nemen. Het betreft twee kleine aanpassingen. JZ&W heeft geen opmerkingen voor wat betreft het ontwerp zelf en het nader rapport. De stukken kunnen wat JZ&W betreft worden klaargemaakt ter aanbieding aan de ministerraad voor verdere afhandeling daarvan, i.c. aanbieden aan de Staten middels de Gouverneur ter goedkeuring.

**Doel van het memo:** Adviseren

Wvd. Hoofd Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving

Gilbert de Windt





Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

FILE COPY

LETTER OF ADVICE

The Honorable Minister of Public Health, Social Development and Labor, Mrs. P. Gordon-Carty  
The Honorable Minister of General Affairs/Prime Minister, S. Jacobs  
Government Administration Building  
Soulaliga Road no. 1  
Philipsburg  
Sint Maarten

Philipsburg, December 19<sup>th</sup>, 2019

Our reference: SER/19/CV/42

Re: Letter of advice concerning the draft ordinance amending the National Ordinance concerning General Old Age Insurance and the National Ordinance concerning General Widow and Orphan Insurance related to the increase in the old age pension and the retirement age to 65 years<sup>1</sup>.

Honorable Minister Gordon-Carty,

On October 28<sup>th</sup>, 2019, the Social Economic Council (hereafter: SER) received the solicited advice request from your predecessor the former Acting Minister of Public Health, Social Development, and Labor (hereafter the Dutch abbreviation: VSA), Mrs. Leona M. Romeo-Marlin concerning the draft ordinance amending the National Ordinance Concerning General Old Age Insurance and the National Ordinance concerning Widow and Orphan insurance related to the increase in the old age pension and the pension age to 65 years (hereafter: the draft ordinance)

The draft ordinance was discussed in the board meetings of Thursday, November 14<sup>th</sup>, Thursday, December 5<sup>th</sup> and Monday, December 16<sup>th</sup>, 2019. The SER has evaluated the social, economic, and legal consequences of the advice request and came to the following conclusions:

The draft ordinance, as further outlined in Appendix 1, amends the National Ordinance Old Age Pension<sup>2</sup> and the National Ordinance Widow and Orphan Insurance<sup>3</sup> to increase the age of retirement from 62 to 65 and to increase the pension amounts by an amount higher than the change in CPI between 2018 and 2019.<sup>4</sup> The SER finds it problematic that the reasoning in the explanatory note links the increase in

<sup>1</sup> In Dutch: Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar.

<sup>2</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte verzekering tegen geldelijke gevolgen van ouderdom AB 2018, GT no. 520.

<sup>3</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte weduwen- en wezenverzekering AB 2013, GT no. 522.

<sup>4</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

retirement age to 65 as necessary due to the proposed increase in pension amounts. For this reason, the SER advises Government to create two separate legislations: one legislation amending the increase in retirement age to 65 and one legislation amending the increase in pension amounts.

As a result, the SER has created two advices handling each legislative change separately. The following general concerns of the SER handle the legislative change of the increase in pension amounts:

**General concerns of the SER concerning the draft ordinance increasing pension amounts:**

1. The SER observes that the main objective of Government in raising the pension amount is to prevent poverty among the elderly on St. Maarten.<sup>5</sup> Government claims that as a result of pensioners increased access to finances, the St. Maarten economy would also in return benefit from their increased spending power.<sup>6</sup> The explanatory note of the draft ordinance does not provide sufficient information for the SER to assess Government's legislative proposal. As such, the SER cannot assess the validity of the social and economic impact of the proposed pension increase.

The Department of Social Development claims in their report "AOV Pension Reform 2019: Increasing pension age & benefit" that the current reserves within the AOV fund (more than NAf 358.243.000) do not justify a raise in pension age without an increase in pension amount.<sup>7</sup> Furthermore, the increase is called for given the awareness of the current financial position of the elderly who rely on their AOV benefit.<sup>8</sup> The SER recognizes the need to address and alleviate poverty among the elderly of St. Maarten. However, as also highlighted in the explanatory note of the draft ordinance, Government has not set a poverty line or measure for St. Maarten, and thus the effects of the increase of NAf 125 on the elderly cannot be measured.<sup>9</sup> Consequently, the SER advises against the increase in the maximum pension amount by NAf 125 due to the lack of data and information regarding the legislative change. The chosen figure of NAf 125 is presented in absence of definitive data regarding the financial status of the elderly on St. Maarten. The SER is aware of the economic difficulties currently being faced by the elderly on St. Maarten. For this reason, the SER advises Government to substantiate an adjustment in old age pension with an amount substantiated through reliable data and information.

The SER finds that current information regarding the financial position of the elderly on St. Maarten to be lacking in the explanatory note. The SER is aware of the current efforts being taken to develop an alternative index for St. Maarten following the conclusions of the Well Being Survey and the Household Survey. Without definitive data regarding poverty on the

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Department of Social Development, "AOV Pension Reform 2019: Increasing pension age & benefit", April 11, 2019, page 7. Documentation provided with advice request.

<sup>8</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 2.

<sup>9</sup> Ibid., page 3.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

island, efforts being taken towards alleviating poverty are not currently measurable for effectiveness. Consequently, the SER advises to accelerate the decision-making process on the index so that data can be collected to understand the living situation of the elderly on St. Maarten. In addition, the SER requests Government to collect information regarding the elderly's current economic status which should be geared towards creating a holistic package of targeted measures which can properly address their financial situation. In this way, the socioeconomic effects impact of Government introduced packages and programs can be quantified and understood in relation to poverty alleviation.

2. The SER finds that the current legislative proposal is lacking in terms of providing an adequate background regarding the issue highlighted by government in the explanatory note: alleviating poverty among the elderly. The SER is aware that the Department of Social Development currently uses a working definition of poverty.<sup>10</sup> The SER finds that Government should outline its definition of poverty within the explanatory note. In general, the introduction of a standard definition of poverty would allow for proper assessment and measurement of any program or legislative changes proposed to address poverty alleviation, be it for the elderly or another vulnerable group. The SER lacks both the definition and the foundational data to assess poverty alleviation measures.

Currently, the explanatory note of the draft legislation includes information on the expected economic impact of the increase in pension amounts: an estimated NAf 13.5 million extra within the economy of St. Maarten.<sup>11</sup> The SER finds this calculated economic impact to be inaccurate and incomplete for, among other reasons, the entire group of 8,000 pensioners do not live in St. Maarten<sup>12</sup>. While also verifying the included data, the SER requests Government to include data regarding the effects of the pension increase in relation to its definition of poverty or measure of poverty.

In order to properly assess the social and economic impact of the proposed legislation, the SER views it necessary to include these points in combination with the requested data in general concern point 1. Furthermore, the information should be included within the explanatory note of the legislation.

---

<sup>10</sup> Interview with the Department of Social Development, December 5, 2019.

<sup>11</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 3.

<sup>12</sup> Part of the group of pensioners are individuals who accumulated AOV benefits while living in St. Maarten who now have registered abroad. In addition, individuals may remain registered in St. Maarten yet living abroad, and thus are also entitled to AOV pension as it is based on registration.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

3. The SER recognizes that poverty is a multifaceted issue. However, the current proposal of government aims to alleviate poverty felt by the elderly solely through increasing the maximum pension amount. Within the explanatory note, the increase in funds is highlighted as “part of a policy to combat poverty”.<sup>13</sup> The SER notes that there is no additional information regarding the policy to combat poverty in the explanatory notes. Addressing the multifaceted nature of poverty, the SER advises Government to research and create policy regarding additional targeted measures to fully address the issue of poverty among the elderly, such as for example the subsidizing of groceries, health care costs, utilities, elderly reductions (in Dutch: ouderenkorting), etc. The SER views the increasing of the pension amount as an inefficient solution to address the alleviation of poverty among the elderly.
4. The SER has learnt that Government is currently analyzing the research regarding a mandatory second tier pension system for St. Maarten.<sup>14</sup> As the timeline for implementation remains undefined, the SER advises Government to pursue education and information initiatives regarding second tier systems for the general public. While the current elderly remain out of the scope of second tier implementation, younger generations within the workforce still have the time to make the necessary commitments to their retirement. Acknowledging that AOV is insufficient on its own to cover the expenses of the elderly, the SER views it a necessary step to educate current young workers on the available options to mitigate the risk of financial setbacks after retirement. For these reasons, the SER advises Government to research mechanisms and fiscal incentives to encourage individuals to make the necessary financial provisions for their retirement.
5. The SER is aware that Government is currently pursuing a variety of social measures at the national level which are dependent on premiums. In order to properly advise on measures involving payment of premiums, the SER views it necessary to receive information regarding these other social measures in tandem with the proposed legislation. The SER can only properly advise Government on its standpoint in the presence of all necessary information. Advising Government on the pension benefits and premiums in the absence of information regarding future premiums to be paid does not allow for an accurate measure of economic and social effects of the draft ordinance in question.

---

<sup>13</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.

<sup>14</sup> Interview with the Department of Social Affairs, December 06, 2019.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

Advice:

The SER unanimously advises the Government of Sint Maarten the following:

1. Not to increase the pension amounts and the premium limits for the AOV and AWW based on the concerns outlined.
2. To split the legislative proposals to address the increase in pension age and the increase in pension amounts in separate legislations.
3. To include within the explanatory note of the draft ordinance explicit information on how the increase in pension amount will specifically alleviate poverty among the elderly.
4. To include within the explanatory note of the draft ordinance explicit information with regards to the total economic effect of proposed legislative changes.
5. To accelerate the establishment of an index that allows for the measurement and understanding of poverty as it relates to the St. Maarten context.
6. To research the financial and social condition experienced by the elderly, once advice point 3 is established, in order to implement alternative measures to bolster Government's efforts to alleviate poverty among the elderly.
7. To propose legislation or policy that tackles the multi-faceted nature of poverty as it applies to the elderly based on the data collected as advised in points 5 and 6.
8. To resend the legislative proposal to the SER once the advised changes have been made.

The SER looks forward to receiving the revised legislation in order to provide an in-depth analysis of the current pension system. At this point the SER finds the information insufficient to provide a more comprehensive advice.

We trust to have informed you sufficiently herewith.

Should you require any additional information after reading the above, please feel free to contact us at your earliest convenience.

Respectfully,

Ir. Damien D.E. Richardson  
Chairman

Gerard M.C. Richardson  
Secretary-General



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

## Appendix 1:

### Overview of legislative proposal:

The draft ordinance increasing AOV-pension and retirement age to 65 concerns changes to two national ordinances: the National Ordinance regulating General Old Age Insurance<sup>15</sup> (hereafter the Dutch abbreviation: AOV) and the National Ordinance regulating General Widow and Orphan Insurance<sup>16</sup> (hereafter the Dutch abbreviation: AWW). The AOV establishes the legal parameters to individuals' rights to general old age pension once they reach the pensionable age. The National Ordinance regulating General Widow and Orphan Insurance establishes the legal parameters to individuals' rights to insurance in the case of being widowed or orphaned. As outlined in the draft ordinance and in the explanatory note, the two main legislative changes of the draft ordinance are to raise the maximum pension amounts and to raise the retirement pension age to 65. The explanatory note states the objective of government in raising the pension amounts is to alleviate poverty amongst the elderly and in doing so stimulating the economy by increasing the spending power of the elderly.<sup>17</sup> The raise in pension age addresses the sustainability of the AOV fund in creating financial support for the rise in pension amounts.<sup>18</sup>

Article 1 of the draft ordinance addresses the changes to the AOV. The changes to the legislation are as follows: the increasing of the pension age from 62 to 65<sup>19</sup>; the increasing of the maximum monthly pension amount from NAF 1.000,- to NAF 1.240,-<sup>20</sup>; the increasing of the maximum monthly pension amount for individuals with a partner younger than 65 to NAF 850,- when their combined income is not higher than NAF 16.120,-; the maximum annual income to which the premium can be levied from is increased to NAF 117.091,61; the minimum annual income to which the premium can be levied is increased to NAF 9.633,62 for individuals who are unemployed or partly employed for the year; the premium is levied in part to individuals who are unemployed for an entire year or part of a year if their income falls between the amounts of NAF 9.633,62 and NAF 78.201,06.

<sup>15</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte verzekering tegen geldelijke gevolgen van ouderdom AB 2018, GT no. 520.

<sup>16</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte weduwen- en wezenverzekering AB 2018, GT no. 522.

<sup>17</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.

<sup>18</sup> Ibid., page 4.

<sup>19</sup> As explained in the explanatory note, the law has an implementation period. Ibid., page 5.

<sup>20</sup> Currently, the last increase to the pension placed into law was made in the Landsverordening van de 23ste November 2015 houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd AB 2015, no. 31. However, it should be noted that the amount NAF 1000,-, was for the year 2013. Nevertheless, the indexation of general old age pension is carried out in practice by Social & Health Insurances; for the year 2019, the maximum general old age pension is NAF 1.115,- (Social & Health Insurances, "2019 Wage Limits & Premiums", <https://www.szv.sx/publicfiles/868/documents/2019%20Wage%20Limits%20%20Premiums%204x34%20%20CB-OBG%20Feb%202019.pdf>). Consequently, the pension amount between 2019 and 2020 would increase the maximum pension amount from NAF 1.115,- to NAF 1.240,-.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

Article 2 of the draft ordinance addresses the changes to the AWW. The changes to the legislation are as follows: the increasing of the maximum pension age for widows from 62 years to 65 years; the increasing of the monthly pension amount for widows based on their age brackets:

- younger than 45 years: NAf 572,- per month
- from 45 to 50 years: NAf 752,- per month
- from 51 to 59 years: NAf 940,- per month
- from 60 to 65 years: NAf 1.240,- per month.

The increasing of the monthly pension amount for widows who are disabled or have one or more dependents who are entitled to orphan insurance to NAf 1.240,-; the increasing of the monthly pension for orphans younger than 10 years to NAf 416,-; the increasing of the monthly pension for orphans from 10 to 15 years to NAf 454,-; the maximum annual income to which the premium can be levied from is increased to NAf 117.091,61; the minimum annual income to which the premium can be levied is increased to NAf 9.633,62 for individuals who are unemployed or partly employed for the year; the premium is levied in part to individuals who are unemployed for an entire year or part of a year if their income falls between the amounts of NAf 9.633,62 and NAf 78.201,06.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

FILE COPY

**LETTER OF ADVICE**

The Honorable Minister of Public Health, Social Development and Labor, Mrs. P. Gordon-Carty  
The Honorable Minister of General Affairs/Prime Minister, S. Jacobs  
Government Administration Building  
Souliga Road no. 1  
Philipsburg  
Sint Maarten

Philipsburg, December 19<sup>th</sup>, 2019

Our reference: SER/19/CV/42

Re: Letter of advice concerning the draft ordinance amending the National Ordinance concerning General Old Age Insurance and the National Ordinance concerning General Widow and Orphan Insurance related to the increase in the old age pension and the retirement age to 65 years<sup>1</sup>.

Honorable Minister Gordon-Carty,

On October 28<sup>th</sup>, 2019, the Social Economic Council (hereafter: SER) received the solicited advice request from your predecessor the former Acting Minister of Public Health, Social Development, and Labor (hereafter the Dutch abbreviation: VSA), Mrs. Leona M. Romeo-Marlin concerning the draft ordinance amending the National Ordinance Concerning General Old Age Insurance and the National Ordinance concerning Widow and Orphan insurance related to the increase in the old age pension and the pension age to 65 years (hereafter: the draft ordinance)

The draft ordinance was discussed in the board meetings of Thursday, November 14<sup>th</sup>, Thursday, December 5<sup>th</sup> and Monday, December 16<sup>th</sup>, 2019. The SER has evaluated the social, economic, and legal consequences of the advice request and came to the following conclusions:

The draft ordinance, as further outlined in Appendix 1, amends the National Ordinance Old Age Pension<sup>2</sup> and the National Ordinance Widow and Orphan Insurance<sup>3</sup> to increase the age of retirement from 62 to 65 and to increase the pension amounts by an amount higher than the change in CPI between 2018 and 2019.<sup>4</sup> The SER finds it problematic that the reasoning in the explanatory note links the increase in

<sup>1</sup> In Dutch: Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd tot 65 jaar.

<sup>2</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte verzekering tegen geldelijke gevolgen van ouderdom AB 2018, GT no. 520.

<sup>3</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte weduwen- en wezenverzekering AB 2013, GT no. 522.

<sup>4</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.





Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

retirement age to 65 as necessary due to the proposed increase in pension amounts. For this reason, the SER advises Government to create two separate legislations: one legislation amending the increase in retirement age to 65 and one legislation amending the increase in pension amounts.

As a result, the SER has created two advices handling each legislative change separately. The following general concerns of the SER handle the legislative change of the increase in pension amounts:

**General concerns of the SER concerning the draft ordinance increasing pension amounts:**

1. The SER observes that the main objective of Government in raising the pension amount is to prevent poverty among the elderly on St. Maarten.<sup>5</sup> Government claims that as a result of pensioners increased access to finances, the St. Maarten economy would also in return benefit from their increased spending power.<sup>6</sup> The explanatory note of the draft ordinance does not provide sufficient information for the SER to assess Government's legislative proposal. As such, the SER cannot assess the validity of the social and economic impact of the proposed pension increase.

The Department of Social Development claims in their report "AOV Pension Reform 2019: Increasing pension age & benefit" that the current reserves within the AOV fund (more than NAF 358.243.000) do not justify a raise in pension age without an increase in pension amount.<sup>7</sup> Furthermore, the increase is called for given the awareness of the current financial position of the elderly who rely on their AOV benefit.<sup>8</sup> The SER recognizes the need to address and alleviate poverty among the elderly of St. Maarten. However, as also highlighted in the explanatory note of the draft ordinance, Government has not set a poverty line or measure for St. Maarten, and thus the effects of the increase of NAF 125 on the elderly cannot be measured.<sup>9</sup> Consequently, the SER advises against the increase in the maximum pension amount by NAF 125 due to the lack of data and information regarding the legislative change. The chosen figure of NAF 125 is presented in absence of definitive data regarding the financial status of the elderly on St. Maarten. The SER is aware of the economic difficulties currently being faced by the elderly on St. Maarten. For this reason, the SER advises Government to substantiate an adjustment in old age pension with an amount substantiated through reliable data and information.

The SER finds that current information regarding the financial position of the elderly on St. Maarten to be lacking in the explanatory note. The SER is aware of the current efforts being taken to develop an alternative index for St. Maarten following the conclusions of the Well Being Survey and the Household Survey. Without definitive data regarding poverty on the

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Department of Social Development, "AOV Pension Reform 2019: Increasing pension age & benefit", April 11, 2019, page 7. Documentation provided with advice request.

<sup>8</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 2.

<sup>9</sup> Ibid., page 3.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

island, efforts being taken towards alleviating poverty are not currently measurable for effectiveness. Consequently, the SER advises to accelerate the decision-making process on the index so that data can be collected to understand the living situation of the elderly on St. Maarten. In addition, the SER requests Government to collect information regarding the elderly's current economic status which should be geared towards creating a holistic package of targeted measures which can properly address their financial situation. In this way, the socioeconomic effects impact of Government introduced packages and programs can be quantified and understood in relation to poverty alleviation.

2. The SER finds that the current legislative proposal is lacking in terms of providing an adequate background regarding the issue highlighted by government in the explanatory note: alleviating poverty among the elderly. The SER is aware that the Department of Social Development currently uses a working definition of poverty.<sup>10</sup> The SER finds that Government should outline its definition of poverty within the explanatory note. In general, the introduction of a standard definition of poverty would allow for proper assessment and measurement of any program or legislative changes proposed to address poverty alleviation, be it for the elderly or another vulnerable group. The SER lacks both the definition and the foundational data to assess poverty alleviation measures.

Currently, the explanatory note of the draft legislation includes information on the expected economic impact of the increase in pension amounts: an estimated NAf 13.5 million extra within the economy of St. Maarten.<sup>11</sup> The SER finds this calculated economic impact to be inaccurate and incomplete for, among other reasons, the entire group of 8,000 pensioners do not live in St. Maarten<sup>12</sup>. While also verifying the included data, the SER requests Government to include data regarding the effects of the pension increase in relation to its definition of poverty or measure of poverty.

In order to properly assess the social and economic impact of the proposed legislation, the SER views it necessary to include these points in combination with the requested data in general concern point 1. Furthermore, the information should be included within the explanatory note of the legislation.

---

<sup>10</sup> Interview with the Department of Social Development, December 5, 2019.

<sup>11</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 3.

<sup>12</sup> Part of the group of pensioners are individuals who accumulated AOV benefits while living in St. Maarten who now have registered abroad. In addition, individuals may remain registered in St. Maarten yet living abroad, and thus are also entitled to AOV pension as it is based on registration.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

3. The SER recognizes that poverty is a multifaceted issue. However, the current proposal of government aims to alleviate poverty felt by the elderly solely through increasing the maximum pension amount. Within the explanatory note, the increase in funds is highlighted as “part of a policy to combat poverty”.<sup>13</sup> The SER notes that there is no additional information regarding the policy to combat poverty in the explanatory notes. Addressing the multifaceted nature of poverty, the SER advises Government to research and create policy regarding additional targeted measures to fully address the issue of poverty among the elderly, such as for example the subsidizing of groceries, health care costs, utilities, elderly reductions (in Dutch: ouderenkorting), etc. The SER views the increasing of the pension amount as an inefficient solution to address the alleviation of poverty among the elderly.
4. The SER has learnt that Government is currently analyzing the research regarding a mandatory second tier pension system for St. Maarten.<sup>14</sup> As the timeline for implementation remains undefined, the SER advises Government to pursue education and information initiatives regarding second tier systems for the general public. While the current elderly remain out of the scope of second tier implementation, younger generations within the workforce still have the time to make the necessary commitments to their retirement. Acknowledging that AOV is insufficient on its own to cover the expenses of the elderly, the SER views it a necessary step to educate current young workers on the available options to mitigate the risk of financial setbacks after retirement. For these reasons, the SER advises Government to research mechanisms and fiscal incentives to encourage individuals to make the necessary financial provisions for their retirement.
5. The SER is aware that Government is currently pursuing a variety of social measures at the national level which are dependent on premiums. In order to properly advise on measures involving payment of premiums, the SER views it necessary to receive information regarding these other social measures in tandem with the proposed legislation. The SER can only properly advise Government on its standpoint in the presence of all necessary information. Advising Government on the pension benefits and premiums in the absence of information regarding future premiums to be paid does not allow for an accurate measure of economic and social effects of the draft ordinance in question.

---

<sup>13</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.

<sup>14</sup> Interview with the Department of Social Affairs, December 06, 2019.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

**Advice:**

The SER unanimously advises the Government of Sint Maarten the following:

1. Not to increase the pension amounts and the premium limits for the AOV and AWW based on the concerns outlined.
2. To split the legislative proposals to address the increase in pension age and the increase in pension amounts in separate legislations.
3. To include within the explanatory note of the draft ordinance explicit information on how the increase in pension amount will specifically alleviate poverty among the elderly.
4. To include within the explanatory note of the draft ordinance explicit information with regards to the total economic effect of proposed legislative changes.
5. To accelerate the establishment of an index that allows for the measurement and understanding of poverty as it relates to the St. Maarten context.
6. To research the financial and social condition experienced by the elderly, once advice point 3 is established, in order to implement alternative measures to bolster Government's efforts to alleviate poverty among the elderly.
7. To propose legislation or policy that tackles the multi-faceted nature of poverty as it applies to the elderly based on the data collected as advised in points 5 and 6.
8. To resend the legislative proposal to the SER once the advised changes have been made.

The SER looks forward to receiving the revised legislation in order to provide an in-depth analysis of the current pension system. At this point the SER finds the information insufficient to provide a more comprehensive advice.

We trust to have informed you sufficiently herewith.

Should you require any additional information after reading the above, please feel free to contact us at your earliest convenience.

Respectfully,

Ir. Damien D.E. Richardson  
Chairman

Gerard M.C. Richardson  
Secretary-General



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

## Appendix 1:

### Overview of legislative proposal:

The draft ordinance increasing AOV-pension and retirement age to 65 concerns changes to two national ordinances: the National Ordinance regulating General Old Age Insurance<sup>15</sup> (hereafter the Dutch abbreviation: AOV) and the National Ordinance regulating General Widow and Orphan Insurance<sup>16</sup> (hereafter the Dutch abbreviation: AWW). The AOV establishes the legal parameters to individuals' rights to general old age pension once they reach the pensionable age. The National Ordinance regulating General Widow and Orphan Insurance establishes the legal parameters to individuals' rights to insurance in the case of being widowed or orphaned. As outlined in the draft ordinance and in the explanatory note, the two main legislative changes of the draft ordinance are to raise the maximum pension amounts and to raise the retirement pension age to 65. The explanatory note states the objective of government in raising the pension amounts is to alleviate poverty amongst the elderly and in doing so stimulating the economy by increasing the spending power of the elderly.<sup>17</sup> The raise in pension age addresses the sustainability of the AOV fund in creating financial support for the rise in pension amounts.<sup>18</sup>

Article 1 of the draft ordinance addresses the changes to the AOV. The changes to the legislation are as follows: the increasing of the pension age from 62 to 65<sup>19</sup>; the increasing of the maximum monthly pension amount from NAF 1.000,- to NAF 1.240,-<sup>20</sup>; the increasing of the maximum monthly pension amount for individuals with a partner younger than 65 to NAF 850,- when their combined income is not higher than NAF 16.120,-; the maximum annual income to which the premium can be levied from is increased to NAF 117.091,61; the minimum annual income to which the premium can be levied is increased to NAF 9.633,62 for individuals who are unemployed or partly employed for the year; the premium is levied in part to individuals who are unemployed for an entire year or part of a year if their income falls between the amounts of NAF 9.633,62 and NAF 78.201,06.

---

<sup>15</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte verzekering tegen geldelijke gevolgen van ouderdom AB 2018, GT no. 520.

<sup>16</sup> In Dutch: Landsverordening regelende een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte weduwen- en wezenverzekering AB 2018, GT no. 522.

<sup>17</sup> Landsverordening verhoging AOV-pensioen en pensioenleeftijd tot 65, memorie van toelichting, page 1.

<sup>18</sup> Ibid., page 4.

<sup>19</sup> As explained in the explanatory note, the law has an implementation period. Ibid., page 5.

<sup>20</sup> Currently, the last increase to the pension placed into law was made in the Landsverordening van de 23ste November 2015 houdende wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering in verband met de verhoging van het ouderdomspensioen en van de pensioenleeftijd AB 2015, no. 31. However, it should be noted that the amount NAF 1000,-, was for the year 2013. Nevertheless, the indexation of general old age pension is carried out in practice by Social & Health Insurances; for the year 2019, the maximum general old age pension is NAF 1.115,- (Social & Health Insurances, "2019 Wage Limits & Premiums", <https://www.szv.sx/publicfiles/868/documents/2019%20Wage%20Limits%20%20Premiums%204x34%20%20CB-OBG%20Feb%202019.pdf>). Consequently, the pension amount between 2019 and 2020 would increase the maximum pension amount from NAF 1.115,- to NAF 1.240,-.



Sociaal Economische Raad  
Social Economic Council

Article 2 of the draft ordinance addresses the changes to the AWW. The changes to the legislation are as follows: the increasing of the maximum pension age for widows from 62 years to 65 years; the increasing of the monthly pension amount for widows based on their age brackets:

- younger than 45 years: NAf 572,- per month
- from 45 to 50 years: NAf 752,- per month
- from 51 to 59 years: NAf 940,- per month
- from 60 to 65 years: NAf 1.240,- per month.

The increasing of the monthly pension amount for widows who are disabled or have one or more dependents who are entitled to orphan insurance to NAf 1.240,-; the increasing of the monthly pension for orphans younger than 10 years to NAf 416,-; the increasing of the monthly pension for orphans from 10 to 15 years to NAf 454,-; the maximum annual income to which the premium can be levied from is increased to NAf 117.091,61; the minimum annual income to which the premium can be levied is increased to NAf 9.633,62 for individuals who are unemployed or partly employed for the year; the premium is levied in part to individuals who are unemployed for an entire year or part of a year if their income falls between the amounts of NAf 9.633,62 and NAf 78.201,06.