

No.W12.11.0340/III

's-Gravenhage, 14 september 2011

Bij Kabinetsmissive van 23 augustus 2011, no.11.001984, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging en koppeling aan de ontwikkeling van de levensverwachting van de pensioenleeftijd, extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen en introductie van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen desgevraagd geheel of gedeeltelijk eerder of later te laten ingaan (Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW), met memorie van toelichting. Bij brief van 13 september 2011 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aanvullend uitvoerbaarheidsoordeel van de Sociale verzekeringsbank en enkele wijzigingen van het voorstel aan de Afdeling voorgelegd. De Afdeling heeft deze wijzigingen betrokken bij haar advies.

Het voorstel strekt ertoe onderdelen van het op 10 juni 2011 tussen sociale partners en het kabinet gesloten pensioenakkoord in wetgeving te implementeren. Het betreft de aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de aanpassing van de fiscale wetgeving betreffende de behandeling van pensioenregelingen (het zogenoemde Witteveen-kader). De aanpassing van de pensioenwetgeving en enkele flankerende maatregelen, zoals het beoogde fiscale instrumentarium voor ouderenparticipatie, zal in aparte wetgevingstrajecten plaatsvinden.

De maatregelen inzake de AOW betreffen de verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 met ingang van 1 januari 2020, en vervolgens vanaf 2025 mogelijk iedere vijf jaar, afhankelijk van de stijging van de levensverwachting. Naar de huidige inzichten betekent dit per 1 januari 2025 een verdere verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar en in 2030 mogelijk tot 68 jaar. Het voorstel voorziet verder in de mogelijkheid voor de AOW-gerechtigde om het ouderdomspensioen eerder of later te laten ingaan, hetgeen gepaard gaat met actuariële herberekening van de hoogte van het ouderdomspensioen. Het voorstel voorziet voorts in het wettelijk vastleggen van een jaarlijkse indexatie van de hoogte van het ouderdomspensioen op basis van de ontwikkeling van de contractlonen, alsmede een jaarlijkse extra verhoging met 0,6% tot en met 2028. Gelijktijdig vindt een afbouw van de koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen en de fiscale ouderenkorting plaats.

Het voorstel gaat verder dan beide voorstellen die in de afgelopen periode aan de Raad van State en de Afdeling zijn voorgelegd.¹ De levensverwachting wordt

¹ Advies van de Raad van State van 18 november 2009 m.b.t. Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4) (verhoging naar 66 in

structureel ingebouwd in de besluitvorming over verdere aanpassingen van de AOW-gerechtigde leeftijd: in het voorstel is niet alleen de eerste verhoging naar 66 jaar in 2020 opgenomen maar ook nadrukkelijk gepreludeerd op een tweede verhoging naar 67 jaar in 2025. In 2014 zal tot een verhoging op grond van de voorgestelde systematiek worden besloten.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het voorstel een aantal belangrijke verbeteringen bevat ten opzichte van eerdere voorstellen dienaangaande. De Afdeling wijst met name op de voorgestelde automatische koppeling aan de stijging van de levensverwachting. Voorts acht de Afdeling van belang dat het karakter van de AOW als volksverzekering behouden blijft. De Afdeling meent echter dat de doelstellingen van het voorstel worden ondergraven door het voorgestelde flankerende beleid, dat ertoe leidt dat ondanks de verhoging van de AOW-leeftijd personen toch eerder kunnen stoppen met werken zonder dat dit grote financiële consequenties voor hen heeft. Het gekozen tijdpad van de verhoging van de AOW-leeftijd doet geen recht aan de urgentie van de problematiek waarvoor het wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden. Er rijzen vragen over de effecten ervan op de verdeling van lusten en lasten tussen jongeren en ouderen. De Afdeling meent voorts dat de voorgestelde jaarlijkse extra verhoging van de uitkering tot 2028 op gespannen voet staat met het jaarlijkse begrotingsproces en dat uit dien hoofde een schijnzekerheid wordt geboden. Zij is van oordeel dat in verband met het vorenstaande, aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Algemeen

a. *Doel en flankerend beleid*

In het voorstel wordt de AOW-leeftijd weliswaar verhoogd naar 66 jaar, maar wordt ook de mogelijkheid geïntroduceerd om eerder in aanmerking te komen voor AOW, namelijk op 65-jarige leeftijd. Daarbij wordt een korting toegepast. Beoogd wordt die korting via flankerend beleid weer te compenseren, zodat stoppen met werken met 65 geen grote financiële consequenties zal hebben. De Afdeling merkt op dat dit element van het voorstel leidt tot ondergraving van de belangrijkste reden voor het voorstel, te weten het verhogen van de AOW-leeftijd in verband met de vergrijzing.

Bovendien is dit element van het voorstel moeilijk te rijmen met het belang van een robuust, voorspelbaar en eenvoudig uit te voeren AOW-stelsel en met het doeleen duidelijke en herkenbare basisuitkering te garanderen waarop private partijen desgewenst aanvullingen kunnen aanbrengen.

b. *Tijdpad*

De Raad heeft in zijn advies van 18 november 2009² opgemerkt dat het gekozen tijdpad voor de verhoging van de AOW-leeftijd (in dat voorstel naar 66 jaar in

2020 en naar 67 in 2025: het eerste advies) en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 april 2011 m.b.t. Wet verhoging pensioenleeftijd naar 66 jaar (Kamerstukken II 2010/11, 32 767, nr. 4) (verhoging naar 66 in 2020; het tweede advies).

² Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4.

2020 en vervolgens naar 67 jaar in 2025) niet aansluit op het tijdspad waarin de problematiek zich aandient waarvoor het voorstel een oplossing beoogde te bieden. De memorie van toelichting vermeldt in dit verband: "Tegenover één AOW-gerechtigde staan nu nog 4 mensen die werken, straks nog maar 2. De verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking, de zogenaamde grijze druk, loopt op tot bijna 50%. Dit is drie keer zo hoog als in de tijd dat de AOW is ingevoerd".³

De houdbaarheidsproblematiek en de krapte op de arbeidsmarkt dienen zich nu reeds aan. Met het voorstel tot het verhogen van de AOW-leeftijd beoogt de regering bij te dragen aan de aanpak van beide hiervoor genoemde problemen. Het effect van de voorgestelde verhoging op de aanpak van het houdbaarheidstekort zal echter nog een fors aantal jaren uitblijven. Dat staat in tegenstelling tot het ook in de toelichting erkende feit dat Nederland nu en de eerstkomende jaren al volop met deze houdbaarheidsopgave wordt geconfronteerd.⁴ De benadering in het voorstel wijkt bovendien af van de ontwikkelingen zoals die in de ons omringende landen plaatshebben. Aldus komt het de Afdeling voor dat ook thans het gekozen tijdspad van invoering geen recht doet aan de urgentie van de houdbaarheids- en arbeidsmarktproblematiek, en daarom vooralsnog geen bijdrage levert aan het doel dat met het wetsvoorstel wordt beoogd.⁵

c. *Verdeling lusten en lasten tussen de generaties*

De verhoging van de AOW-leeftijd die met het voorstel wordt ingezet, roept spanning op met betrekking tot een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen jongeren en ouderen. In de brief van 21 juni 2011 waarmee de Minister van SZW een ontwerp voor het voorstel aan de Tweede Kamer heeft gezonden, vraagt de Minister zelf aandacht voor de intergenerationele effecten van het pensioenakkoord.⁶ In deze brief wordt een onderzoek van het Centraal Planbureau aangekondigd dat in februari 2012 zal worden afgerond.

In de toelichting op het voorstel wordt geen aandacht besteed aan de intergenerationele effecten van de in het voorstel opgenomen maatregelen, ook bezien in samenhang met andere maatregelen die effect hebben op de lastenverdeling tussen de generaties. Zo kan onvoldoende worden beoordeeld of het voorstel in dat opzicht evenwichtig is en of wijzigingen of aanvullende maatregelen⁷ nodig zijn.

De Afdeling adviseert het voorstel tegen de achtergrond van vorenstaande punten nader te bezien.

³ Toelichting, paragraaf 2.

⁴ Zie paragraaf 2 van de toelichting. Zie wat betreft de arbeidsmarkt ook het rapport-Bakker ("Naar een toekomst die werkt"; 16 juni 2008), waaruit naar voren komt dat vanaf 2010 het beschikbare arbeidspotentieel afvlakt en dat vanaf rond 2016 het aantal werkenden in Nederland zal afnemen (figuren 1.3 en 1.4).

⁵ Zie ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2010, Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 62.

⁷ Zoals de eerder, in het eerste advies, door de Raad gesuggereerde versnelde fiscalisering van de financiering van de AOW (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4).

d. *Hoogte ouderdomspensioen*

De hoogte van het AOW-ouderdomspensioen is gerelateerd aan het wettelijke minimumloon, en beweegt daardoor min of meer mee met de contractloonstijgingen (artikel 9 AOW jo. artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)). In het pensioenakkoord is afgesproken dat het AOW-ouderdomspensioen vanaf 2012 jaarlijks extra met 0,6% wordt verhoogd (artikel 33a AOW).

Uit artikel 14 WML blijkt dat er wel een relatie is tussen de contractloonontwikkeling en die van het WML (die is er formeel sinds 1980), maar dat deze niet zonder meer gelijk op lopen. De praktijk laat zien dat zowel de ontwikkeling van het WML als de ontwikkeling van het AOW-ouderdomspensioen geen mechanische is, maar onderdeel van de reguliere politieke besluitvorming in het jaarlijkse begrotingsproces.⁸ Dat is niet verwonderlijk, gelet op de aard van het jaarlijkse begrotingsproces en de betekenis van zowel het WML als de AOW in dat verband. Met het voorgestelde artikel 33a AOW wordt bij voorbaat voor de komende 16 jaren een voorschot genomen op die jaarlijkse besluitvorming. Een dergelijke handelwijze veronderstelt dat een zodanig inzicht bestaat in de economische, budgettaire en sociale ontwikkelingen in de komende 16 jaren, dat reeds nu kan worden vastgesteld dat dit een verantwoorde besteding van publieke middelen is voor al deze jaren. Dit staat op gespannen voet met de opgave elk jaar opnieuw op verantwoorde wijze invulling te geven aan het begrotingsproces. Een gevolg van het voorstel kan daardoor zijn, dat in de toekomst moet worden teruggekomen op wat nu wordt voorgesteld (hetzij door wijziging van artikel 33a AOW, hetzij door andere aanpassingen). De Afdeling meent dat hier sprake is van een schijnzekerheid.

Dat de invoering van dit element in het voorstel budgettair neutraal door geleidelijke afschaffing van de tegemoetkomingsregeling en de fiscale ouderenkorting geschiedt, doet hier niet aan af. Deze bestaande regelingen maken immers ook deel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus.⁹

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

2. Vervroegd ouderdomspensioen

Het voorstel bevat de mogelijkheid het ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk eerder te laten ingaan. Indien een AOW-gerechtigde van die mogelijkheid gebruik maakt, vindt een actuariële korting plaats. Hij kan alleen van deze mogelijkheid gebruik maken indien hij na pensionering over voldoende structureel inkomen beschikt, zodat geen beroep op de bijstand zal worden gedaan.

De Afdeling merkt op dat de aanwezigheid van structureel inkomen bij ingang van het vervroegde AOW-pensioen geen garantie biedt dat niet later toch een beroep

⁸ Tot 1980, toen er formeel geen koppeling tussen WML en AOW was, gingen de ontwikkeling van het BBP, de prijsindex, het WML en de cao-lonen aardig gelijk op. Juist na 1980 treedt ont koppeling op: de BBP-ontwikkeling was sterker dan die van de cao-loonontwikkeling en die was weer sterker dan die van de WML-ontwikkeling. Het AOW-ouderdomspensioen volgde tot begin jaren negentig het WML, maar na die tijd is een inhaalslag gemaakt waardoor deze meer in lijn liggen met de ontwikkeling van de cao-lonen. SVB: de AOW, 2006, blz. 319. Dit nog los van de verschillende – al dan niet fiscale – toeslagen e.d.

⁹ Het gevolg van het budgettair neutraal omzetten van de ouderenkorting is overigens dat de budgettaire middelen die nu ten goede komen aan oudere belastingplichtigen met een verzamelinkomen van niet meer dan € 34.857, voortaan worden uitgesmeerd over alle ontvangers van een AOW ouderdomspensioen, ook diegenen met een hoger inkomen.

op de bijstand zal (moeten) worden gedaan. Het voorstel gaat niet in op de situatie dat deze inkomsten op enig moment wegvallen en er alsnog beroep op de bijstand moet worden gedaan. Nu de actuariële korting in verband met het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen leidt tot een AOW-pensioen dat lager is dan de bijstandsnorm, zal dit met de voorgestelde inkomenseis niet in alle gevallen voorkomen kunnen worden.

Verder merkt de Afdeling nog op dat de inkomenseis onevenredige gevolgen kan hebben voor personen met een onvolledige AOW-opbouw (door verblijf in het buitenland), voor wie de aanvullende inkomenseis daardoor navenant hoger is. De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Witteveen-kader

De aanpassing van het Witteveen-kader is beperkter dan bij het voorstel dat thans nog aanhangig is in de Tweede Kamer. Van aanpassing van de opbouwpercentages in onder andere artikel 18a van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) is geen sprake meer. Ook het vervallen van de mogelijkheid van het 35-jarenpensioen is niet meer aan de orde. De beoogde opbrengst (ook nu nog € 700 mln) moet, zo lijkt uit het voorstel en de toelichting te moeten worden afgeleid, worden bewerkstelligd door de verhoging van de richtleeftijd tot 66 jaar in 2013 en vervolgens tot 67 jaar in 2015, alsmede door de verhoging van de franchise die het gevolg is van de extra verhoging van het AOW ouderdomspensioen (artikel 33a AOW). De Afdeling merkt het volgende op.

a. Ziet de Afdeling het goed dan lijkt bij het inboeken van deze opbrengst impliciet te worden aangenomen dat de hogere richtleeftijd en de hogere franchise leiden tot lagere premies (met aldus een minder omvangrijke benutting van fiscale faciliteiten). Mede gelet op de huidige dekkingsgraden (en mogelijke indexatieambitie) is dit niet vanzelfsprekend. Pensioenfondsen kunnen de ontstane ruimte immers ook gebruiken om de eigen positie te versterken om zo de ambities beter te kunnen verwezenlijken, in plaats van een premieverlaging door te voeren.¹⁰ Verder geldt niet voor alle pensioenfondsen dat de ruimte onder het Witteveenkader ten volle wordt benut. De aanscherping van het Witteveenkader hoeft ook dan niet tot aanpassing van premies te leiden (en dus ook niet tot aanpassing van de benutting van fiscale faciliteiten). Dit roept de vraag op of de beoogde budgettaire opbrengst zal worden bereikt.

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande een nadere onderbouwing te geven van de beoogde opbrengst en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. De aanpassing van het Witteveenkader loopt in de tijd vooruit op die van de AOW-leeftijd zelf. Vanaf 2013 zal fiscaal al rekening worden gehouden met de verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar in 2020. Vanaf 2015 vindt verdere aanpassing plaats van het Witteveenkader, uitgaande van verhoging van de AOW-

¹⁰ Het is de Afdeling niet geheel duidelijk, of de passage in de toelichting (paragraaf 1) waarin wordt vermeld, dat sociale partners onderling hebben afgesproken dat de premies voor de aanvullende pensioencontracten worden gestabiliseerd, in deze zin moet worden begrepen.

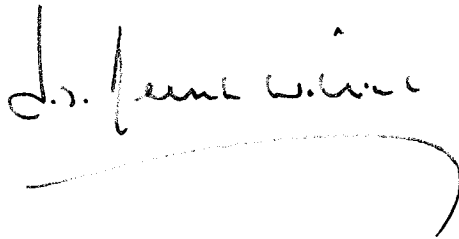
leeftijd naar 67 jaar in 2025. De verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2025 is op basis van het voorstel weliswaar mogelijk (en ook waarschijnlijk), maar nog niet zeker. In het voorstel wordt er echter fiscaal wél van uit gegaan dat die verhoging per 2025 zeker is.

De Afdeling adviseert de aanpassing van het Witteveenkader, vanwege de koppeling aan de beoogde maatregelen op het terrein van de AOW, beter af te stemmen op de voorstellen voor de AOW.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. Anne W. van der Vliet'. The signature is written in a cursive style and is followed by a long, sweeping horizontal line that curves downwards at the end.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.11.0340/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onder D, in artikel 7a, tweede lid, "en voor 1 januari 2025" schrappen.
- In artikel I, onder D, in artikel 7a, derde en vierde lid, analoog aan het eerste en tweede lid regelen voor welke cohorten van verzekerden de latere verhogingen op grond van het derde en vierde lid gaan gelden;
- In artikel I, onder G in de artikelen 13b, eerste volzin, en 13c, eerste volzin, telkens "op grond van" vervangen door: met toepassing van.