

No.W12.11.0113/III

's-Gravenhage, 21 april 2011

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2011, no.11.000939, 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 inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat van 65 naar 66 jaar (Wet verhoging pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot verhoging van de leeftijd waarop het recht op uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW) ontstaat van 65 naar 66 per 1 januari 2020. Daarnaast strekt het voorstel tot wijziging van de fiscale faciliteiten voor de opbouw van aanvullende pensioenen (het zogenoemde Witteveen kader) per 1 januari 2013. In verband daarmee is een besparing van structureel € 700 mln voorzien. Het voorstel vervangt het in 2009 ingediende wetsvoorstel dat ertoe strekte de AOW-leeftijd in twee stappen te verhogen, te weten in 2020 naar 66 jaar en vervolgens in 2025 naar 67 jaar.<sup>1</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel in aanvulling daarop een aantal opmerkingen over het overleg met sociale partners, de redengeving, de maatvoering en het tempo en over de samenhang met het Witteveen kader. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

1. Overleg sociale partners.

In de afgelopen periode is er overleg gevoerd tussen regering en sociale partners over de totstandkoming van een pensioenakkoord. Het ging over onder meer het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen, het verhogen van de AOW- en pensioengerechtigde leeftijd en aanpassingen van het stelsel van aanvullende pensioenen en het Witteveen kader. Tot een akkoord hebben deze gesprekken vooralsnog niet geleid. In een recente brief kondigt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat niet langer op de uitkomsten van het overleg zal worden gewacht.<sup>2</sup> Mede vanwege de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zoals in het regeerakkoord is uiteengezet, wil de regering een eerste stap zetten door de AOW-leeftijd te verhogen naar 66 jaar in 2020 en door een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies vanaf 2013. Vanwege de noodzakelijke termijnen van wetsbehandeling en de daarop volgende aanpassing van alle pensioencontracten zal de regering op korte termijn een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal zenden, zo vermeldt de brief.

De Afdeling begrijpt dat in eerste instantie is gepoogd te komen tot een – ook door sociale partners – breed gedragen pensioenakkoord. Het gaat immers om een pakket van maatregelen waarvan de onderdelen met elkaar samenhangen.

<sup>1</sup> Voorstel van wet tot 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, nrs. 1-3). In de bijlage bij dit advies is een korte samenvatting van het advies van de Raad van State bij dat voorstel opgenomen.

<sup>2</sup> Brief van 5 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 154).

Dat laat onverlet, dat de primaire verantwoordelijkheid over verschillende actoren is verdeeld: de wetgever is verantwoordelijk voor de eerste pijler van het pensioengebouw, de volksverzekering AOW, en de sociale partners zijn (binnen wettelijke kaders) in eerste instantie verantwoordelijk voor de tweede pijler, de aanvullende pensioenen. Een pensioenakkoord, zoals wordt beoogd, zal recht kunnen doen aan de samenhang tussen beide pijlers. Nu kennelijk een dergelijk akkoord op zich laat wachten, begrijpt de Afdeling dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid wil nemen.

Wel roept de gekozen handelwijze de vraag op naar de gevolgen die het uitblijven van een breed gedragen pensioenakkoord heeft voor het pakket maatregelen als geheel. Zo kan worden gewezen op de samenhang tussen de verhoging van de AOW-leeftijd en maatregelen om de arbeids(markt)positie van ouderen te verbeteren, waar sociale partners een belangrijke rol hebben. De effecten van maatregelen zijn in dit geval niet alleen afhankelijk van de wetgever, maar ook van de mate waarin sociale partners hun verantwoordelijkheden nemen en metterdaad waarmaken.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan.

## 2. Redengeving, maatvoering en tempo.

De toelichting gaat in paragraaf 2 in op de vraag waarom aan maatregelen tot aanpassing van de AOW niet valt te ontkomen.

De toelichting wijst erop dat de naoorlogse geboortegolf en de forse daling van de bevolkingsgroei sinds het eind van de jaren zestig elkaar versterken. Dit zal leiden tot een krimp van de beroepsbevolking en tekorten aan arbeidskrachten in cruciale sectoren zoals het onderwijs en de zorg, alsmede in de private sector. De eerste effecten hiervan zijn reeds nu zichtbaar.<sup>3</sup>

Sinds de invoering van de AOW, in de jaren vijftig van de vorige eeuw, is de levensverwachting aanzienlijk gestegen. De levensverwachting bij de invoering van de AOW was voor mannen 67 jaar en voor vrouwen 70 jaar. Thans, in 2011, zijn deze leeftijden: 81 en 83 jaar. De verwachting is dat de levensverwachting ook in de toekomst verder zal stijgen.<sup>4</sup>

Dit gegeven, in combinatie met de ontgroening, zorgt voor een aanzienlijke versmalling van het draagvlak: van één AOW-gerechtigde op zes personen in de leeftijd 20-64 in de jaren vijftig naar een verhouding van één op twee in 2040. Dit, alsmede de omstandigheid dat door de vergrijzing de zorgkosten toenemen, zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, die door de economische crisis en de oplopende begrotingstekorten al een flinke deuk hebben opgelopen, verder onder druk.

Sinds de invoering van de AOW in de jaren vijftig van de vorige eeuw is de levensverwachting met bijna 15 jaar toegenomen. Het voorstel houdt in om met ingang van 2020 de AOW-leeftijd met één jaar te verhogen. Echter, alleen al in de jaren tot 2020 zal naar verwachting de levensverwachting met meer dan een jaar toenemen ten opzichte van de situatie op dit moment.

De Afdeling constateert, gelet op deze ontwikkelingen, een discrepantie tussen de geschetste ontwikkelingen en de thans voorgestelde maatregelen wat betreft maatvoering en tempo. Daarbij vraagt zij aandacht voor de volgende overwegingen.

a. In het eerdere voorstel, dat bij de indiening van het onderhavige voorstel zal worden ingetrokken, was voorgesteld een verdere verhoging van de AOW-leeftijd naar

<sup>3</sup> Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2011, blz. 63-65.

<sup>4</sup> Uit recente cijfers van het CBS (Bevolkingstrends 1<sup>e</sup> kwartaal 2011, 28 maart 2011) blijkt dat de prognose voor de ontwikkeling van de levensverwachting naar boven moet worden bijgesteld ten opzichte van eerdere ramingen uit 2008.

67 in 2025. In de gesprekken met sociale partners over een pensioenakkoord is sprake geweest van (automatische) koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de regering van oordeel is dat met de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd tot 66 in 2020 voldoende recht wordt gedaan aan de in de toelichting geschetste demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor overheidsfinanciën en arbeidsmarkt. Ook wordt niet duidelijk waarom de genoemde eerdere alternatieven – daargelaten het antwoord op de vraag of met die alternatieven wél voldoende recht wordt gedaan aan de ontwikkelingen – thans in het voorstel niet zijn opgenomen.

b. De gevolgen van de vergrijzing en ontgroening zijn op de arbeidsmarkt reeds nu merkbaar en zullen in de nabije toekomst sterk toenemen. De voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd zal pas vanaf 2020 een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van dit probleem. In de toelichting wordt overigens wel gesteld dat het voorstel een bijdrage levert aan de oplossing van de krimpende arbeidsmarkt, maar een (cijfermatige) onderbouwing hiervan ontbreekt. Met name ontbreekt inzicht in de aanpak van deze problematiek in de periode tot 2020.

c. Het voorstel beoogt blijkens de toelichting ook een bijdrage te leveren aan het oplossen van het houdbaarheidstekort. Uit de toelichting blijkt dat de houdbaarheidsbijdrage 0,3% BBP bedraagt. In het eerdere voorstel was die bijdrage 0,7% BBP. In de toelichting wordt niet nader toegelicht waarom er ook op dit punt voor is gekozen de ambities zo vergaand terug te schroeven.

d. Het tempo en de maatvoering waarmee de thans voorgestelde maatregelen worden doorgevoerd, hebben aanzienlijke invloed op de verdeling van de gevolgen van de vergrijzing over de verschillende leeftijdsgroepen. De beperkte en nog voor jaren uitgestelde verhoging van de AOW-leeftijd in relatie tot de feitelijke ontwikkelingen brengt mee dat de lasten van de vergrijzing in verhouding meer bij de jongere bevolkingscategorieën worden neergelegd. In de toelichting wordt ingegaan op het creëren van overgangstermijnen voor (oudere) werknemers en werkgevers om zich voor te bereiden op het langer doorwerken. De toelichting gaat echter niet in op de gevolgen voor degenen die de lasten van de vergrijzing dragen. Ook ontbreekt daarbij een afweging van de betrokken belangen. De Afdeling is van oordeel dat het maatschappelijk debat van de afgelopen periode laat zien dat het voor het draagvlak voor welke maatregel dan ook van het grootste belang is dat wordt uiteengezet op welke wijze een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen verschillende leeftijdsgroepen (cohorten) wordt bereikt. In dat verband kan een beschouwing over de financiering van de AOW naar het oordeel van de Afdeling niet worden gemist. De Afdeling doelt op de verhouding tussen de financiering van de AOW uit premies en uit de algemene middelen. Zij acht een versterking van de intergenerationele solidariteit in de financiering van de AOW van groot belang, ook gelet op de houdbaarheid van deze basisoudedagsvoorziening.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat er een te grote discrepantie is tussen enerzijds de omvang en urgentie van de in de toelichting gesignaleerde problematiek, en anderzijds maatvoering en tempo van de voorgestelde maatregelen. De Afdeling ziet niet hoe deze discrepantie te verantwoorden is. Daarmee wordt naar het oordeel van de Afdeling met dit voorstel in onvoldoende mate bijgedragen aan het

vertrouwen in de toekomstbestendigheid van het stelsel van de AOW en dreigt het maatschappelijk draagvlak voor de AOW aangetast te worden. Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de maatvoering en het tempo van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd te heroverwegen.

### 3. Witteveenkader

Blijkens de memorie van toelichting wordt de voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader in verband gebracht met de verhoging van de leeftijd naar 66 jaar waarop men in het voorstel recht krijgt op AOW-ouderdomspensioen. Daartoe wordt voorgesteld in de fiscale facilitering LB/IB de maximale opbouwpercentages per jaar voor eindloonregelingen te verlagen van 2% naar 1,75% en van 2,25% naar 2% voor middelloonregelingen. Dit komt neer op een verhoging van het aantal benodigde opbouwjaren voor het aanvullende pensioen met 5 jaar ten opzichte van de huidige regeling. Tegelijk wordt overeenkomstig deze inperking van de fiscale maxima in de tweede pijler het maximale premiepercentage in de derde pijler verlaagd van 17% naar 14,5%. Deze maatregelen zullen ingaan in 2013 terwijl de verhoging van de AOW-pensioenleeftijd in het voorstel ingaat in 2020. Daar is volgens de toelichting bewust voor gekozen. Volgens de toelichting is dit nodig om de taakstellende besparing van € 700 miljoen per 2013 te kunnen realiseren, waarbij een inperking van het Witteveenkader bovendien met vertraging doorwerkt in een stijging van de feitelijke pensioenleeftijd (uittreedleeftijd).

De Afdeling merkt hierover het volgende op:

a. Wat betreft het eerder laten ingaan van de aanpassing van het Witteveenkader merkt de Afdeling op, dat dit aangepaste kader ook zal gelden voor diegenen, die vóór 1 januari 2020 65 jaar worden en voor wie de AOW leeftijd 65 jaar blijft. Een gevolg hiervan is onder andere dat zij bij pensionering op 65-jarige leeftijd als gevolg van het aangepaste kader over de periode 2013 tot de datum van pensionering geconfronteerd zullen worden met herrekening op actuariële grondslagen wegens vervroegd ingaan van het pensioen (artikel 18a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964). In de toelichting mist de Afdeling een beschouwing over de omvang van de gevolgen van de vervroegde aanpassing van het Witteveenkader ten opzichte van de aanpassing van de AOW leeftijd per 1 januari 2020 voor deze groep personen. Daarbij adviseert de Afdeling ook in te gaan op de mogelijkheden voor deze groep personen om de bedoelde herrekening te voorkomen door een jaar langer door te werken; dit in verband met het vooralsnog gebruikelijke leeftijdsontslag bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

b. Een belangrijk element van de aanpassingen in de fiscale sfeer betreft de verlenging van de opbouwperiode van 35 jaar naar 40 jaar. In de toelichting wordt vermeld, dat dit – mede in het licht van de toegenomen levensverwachting – naar de mening van de regering een redelijk aantal dienstjaren is dat van werknemers verlangd kan worden om een naar maatschappelijke maatstaven volledig pensioen op te bouwen. Hierbij dient tevens volgens de toelichting bedacht te worden dat de uiterste minimumtoetredingsleeftijd voor deelname in een pensioenregeling in de Pensioenwet op 21 jaar is gesteld, zodat binnen de wettelijke kaders van de Pensioenwet 45 dienstjaren het uitgangspunt is. De Afdeling begrijpt deze keuze, mede tegen de achtergrond van de budgettaire situatie, maar mist een beschouwing over de praktische consequenties die dit heeft voor de betreffende pensioenregelingen en de

financiële gevolgen voor pensioenfondsen, werknemers en werkgevers. Evenmin wordt aangegeven welke onderbouwing ten grondslag ligt aan de veronderstelde opbrengst van € 700 mln.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,

## Bijlage

*Korte samenvatting van het advies bij het voorstel van wet tot 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)*

In zijn advies bij het voorstel onderschreef de Raad van State de voorgestelde verhoging. De aanvaardbaarheid hing voor de Raad echter af van de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze verhoging zou worden ingevoerd. Voor de verhoging van de AOW-leeftijd werden twee redenen aangevoerd: het betaalbaar houden van de overheidsuitgaven en het vergroten van arbeidsdeelname door ouderen. De Raad constateerde dat, gelet op het tempo waarin de verhoging gaat plaatsvinden, op korte termijn aan geen van beide doelen substantieel wordt bijgedragen. Verder wees de Raad er op dat de toelichting niet inging op het vraagstuk van de verdeling van de lusten en lasten van de maatregel over de bevolking. Het tijdpad van invoering van de verhoging droeg volgens de Raad niet bij aan de solidariteit tussen de generaties, terwijl dat toch een wezenlijk element van de AOW is. Reeds eerder had de Raad in dit verband geadviseerd de mogelijkheid van verdere fiscalisering van de financiering van de AOW onder ogen te zien. Daardoor worden de AOW-lasten naar draagkracht verdeeld over – in beginsel – alle belastingplichtigen, zowel onder als boven de pensioengerechtigde leeftijd.