

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
IVV/OOG/2011/17363

Datum 6 oktober 2011

Betreft Nader rapport inzake 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 augustus 2011, nr. 11.001984, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 september 2011, nr. W12.11.0340/III, bied ik U hierbij aan.

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 maakt een aantal inhoudelijke opmerkingen, op basis waarvan zij van oordeel is dat aanpassing van het voorstel wenselijk is. De opmerkingen hebben betrekking op de korting in verband met de mogelijkheid van het eerder opnemen van het AOW-ouderdomspensioen, het tijdpad van de verhoging van de AOW-leeftijd in relatie tot de geschetste houdbaarheids- en arbeidsmarktproblematiek, de intergenerationele solidariteit, de extra verhoging van het AOW-pensioen, de inkomenseis en het Witteveenkader.

Korting in verband met eerder opnemen AOW-ouderdomspensioen

De Afdeling geeft terecht aan dat wanneer men het AOW-ouderdomspensioen eerder opneemt men een korting krijgt op het AOW-ouderdomspensioen. Daarbij merkt de Afdeling op dat via flankerend beleid deze korting weer wordt gecompenseerd, zodat stoppen met werken met 65 geen grote financiële consequenties zal hebben. De Afdeling geeft aan 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.

Het kabinet heeft inderdaad het voornemen de korting die wordt toegepast bij het eerder opnemen van het AOW-ouderdomspensioen voor bepaalde groepen mensen te verzachten via aanvullende maatregelen.

Het gaat om het introduceren van een werkbonus, een overgangsregeling voor de levensloopregeling en het introduceren van vitaliteitssparen. Deze maatregelen vallen binnen het zogenaamde Vitaliteitspakket, waarvan het kabinet in de brief van 4 juli jl. (Kamerstukken II, 2010-2011, 29 544, nr. 329) en de brief van 14 september jl. (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 043, nr. 66) de hoofdlijnen heeft gepresenteerd.

Deze maatregelen zijn overeengekomen met de sociale partners en zijn bedoeld om het eerder opnemen van het AOW-ouderdomspensioen te vergemakkelijken voor mensen met een laag inkomen. Het gaat hier om mensen die vaak al op jonge leeftijd zijn gaan werken en een lang arbeidsverleden hebben. Uitgangspunt van deze maatregelen blijft echter wel degelijk dat langer doorwerken wordt gestimuleerd. De maatregelen zijn zo vorm gegeven dat langer doorwerken financieel aantrekkelijk zal zijn.

Datum

6 oktober 2011

Onze referentie

IVV/OOG/2011/17363

De Afdeling geeft voorts aan dat de mogelijkheid het AOW-pensioen eerder op te nemen moeilijk te rijmen is met het belang van een robuust, voorspelbaar en eenvoudig uit te voeren AOW-stelsel en met het doel een duidelijke en herkenbare basisuitkering te garanderen waarop private partijen desgewenst aanvullingen kunnen aanbrengen.

Het kabinet is van mening dat de AOW een basispensioen blijft waar mensen ook in de toekomst op kunnen rekenen. Immers het flexibel opnemen van het AOW-pensioen doet geen afbreuk aan het opgebouwde AOW-recht. Met het introduceren van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen flexibel op te nemen komt het kabinet tegemoet aan de wens van mensen om zelf het moment van pensionering te bepalen. Naast de vrijheid het ingangsmoment te kiezen wordt ook de mogelijkheid geïntroduceerd om het AOW-ouderdomspensioen in deeltijd op te nemen, zodat de overgang van werk naar pensioen, indien men dit wenst, ook meer geleidelijk vormgegeven kan worden. Het flexibel en in deeltijd opnemen van het AOW-ouderdomspensioen ondersteunt het langer doorwerken van mensen die dat graag willen. Ook bij een meer flexibele AOW blijft de AOW-leeftijd een belangrijk baken. Immers het is de leeftijd waarop de AOW-opbouw volledig is en de leeftijd van waaruit een eventuele korting respectievelijk verhoging in verband met het eerder respectievelijk later opnemen van het AOW-pensioen wordt bepaald.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de flexibele AOW wijst het kabinet erop dat de Sociale verzekeringsbank heeft aangegeven dat de voorstellen uitvoerbaar zijn.

Tijdpad

De Afdeling advisering geeft aan dat het gekozen tijdpad van invoering geen recht doet aan de urgentie van de houdbaarheids- en arbeidsmarktproblematiek, en vooralsnog ook geen bijdrage levert aan het doel beide problemen aan te pakken. Het kabinet deelt deze mening niet. De verwachte krimp van de beroepsbevolking en de toename van het aantal 65-plussers maakt langer doorwerken noodzakelijk. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet ten aanzien van de pensioengerechtigde leeftijd, door deze in 2020 te verhogen naar 66 jaar en deze vervolgens te koppelen aan de levensverwachting. Tevens is een corresponderende verhoging van de richtleeftijd afgesproken in lijn met de verhoging van de AOW-leeftijd in samenhang met een aanpassing van de maximale opbouwpercentages vanaf 2013. Deze aanpassing van het Witteveenkader levert 700 miljoen op vanaf 2013. In totaal levert het voorliggende wetsvoorstel een houdbaarheidswinst van 0,7% BBP op. Dit alles past binnen het algemene beleid van het kabinet voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën door middel van een pakket besparingen van

18 miljard euro in 2015. In termen van houdbaarheid leidt het kabinetsbeleid tot een verkleining van het houdbaarheidstekort met 24 miljard euro. Het kabinet pakt hiermee het opgelopen tekort snel aan door de overheidsuitgaven terug te dringen. Door nu adequaat in te grijpen voorkomen we dat er een rekening naar de toekomst wordt doorgeschoven. Het huidige voorstel ten aanzien van de pensioengerechtigde leeftijd doet daarmee recht aan de in de toelichting geschetste demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën.

Datum

6 oktober 2011

Onze referentie

IVV/OOG/2011/17363

Ten aanzien van de verwachte krimp van de beroepsbevolking is nog van belang op te merken dat deze krimp zich geleidelijk inzet en zich pas na 2020 in volle omvang zal openbaren. Niettemin wil het kabinet in de komende jaren de duurzame inzetbaarheid van ouderen blijvend verbeteren en hun mobiliteit bevorderen, zodat ouderen zich nog beter staande kunnen houden op de veranderende arbeidsmarkt. Het kabinet heeft daarom, in overleg met de sociale partners, verschillende maatregelen uitgewerkt. Kern van de visie van zowel het kabinet als de sociale partners is dat de loopbaan van een werknemer en de werkzaamheden die hij daarin verricht, zodanig dient te zijn dat hij gezond de AOW-gerechtigde leeftijd kan bereiken. De maatregelen zijn vervat in het eerder genoemde Vitaliteitspakket. Een nadere uitwerking van dit pakket zal nog aan de Tweede Kamer gezonden worden.

Intergenerationele solidariteit

De Afdeling constateert dat in de toelichting op het voorstel geen aandacht wordt besteed aan de intergenerationele effecten van de in het voorstel opgenomen maatregelen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in de brief van 21 juni jl. wel is gewezen op het belang van de intergenerationele effecten en op onderzoek dat daarnaar zal worden gedaan. Het kabinet hecht eraan op te merken dat het onderzoek waarnaar is verwezen in de bedoelde brief, louter betrekking heeft op de intergenerationele effecten van de invoering van een nieuw pensioencontract. Dit onderzoek hangt samen met het pensioenakkoord dat op 10 juni jl. tot stand is gekomen in het overleg tussen het kabinet en de sociale partners (Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 157). Een onderdeel van dit akkoord is dat de pensioencontracten in de tweede pijler op een andere leest geschoeid zullen worden. Het kabinet deelt daarbij de wens van sociale partners de reeds opgebouwde rechten onder te brengen in het nieuwe pensioencontract, maar wenst daar – net als sociale partners – wel uiterst zorgvuldig mee om te gaan.

Het onderbrengen van reeds opgebouwde pensioenaanspraken en –rechten in een nieuw contract vormt één van de belangrijkste en tevens lastigste vraagstukken ten aanzien van het nieuwe pensioencontract. Er zal in ieder geval sprake moeten zijn van een evenwichtige belangenbehartiging. Om te kunnen beoordelen of daarvan sprake is zal onder andere duidelijkheid moeten bestaan over de vraag in hoeverre er in de verdeling van de lusten en lasten over de verschillende generaties een verschuiving optreedt. Dat is dan ook aanleiding geweest voor het kabinet om het bedoelde onderzoek onderdeel te laten zijn van het bedoelde pensioenakkoord. Zoals de Afdeling opmerkt heeft het kabinet het CPB betrokken bij dit onderzoek. Het CPB is gevraagd berekeningen te maken op het punt van de financieel-economische effecten van de overstap op het nieuwe pensioencontract en de specifieke effecten van invaren.

Overigens is het kabinet van mening dat de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting een belangrijk instrument is voor intergenerationele solidariteit. Immers elke generatie krijgt op deze manier ongeveer even lang een

AOW-ouderdomspensioenen. Daarbij komt dat door het stapsgewijs extra verhogen van het AOW-ouderdomspensioen, dit pensioen ook voor toekomstige gepensioneerden een robuuste basis voor het pensioen biedt.

Extra verhoging AOW-pensioen

De Afdeling brengt naar voren dat er een relatie is tussen het AOW-ouderdomspensioen en het wettelijk minimumloon en dat het AOW-ouderdomspensioen daardoor min of meer meebeweegt met de contractloonontwikkeling. Zij stelt in dit verband dat deze relatie geen mechanische is, maar onderdeel is van de reguliere politieke besluitvorming in het jaarlijkse begrotingsproces. In het wetsvoorstel is daarenboven afgesproken het AOW-ouderdomspensioen jaarlijks extra te verhogen met 0,6% tot 2028. Met deze 0,6% jaarlijkse extra verhoging wordt, aldus de Afdeling, bij voorbaat een voorschot genomen op de jaarlijkse besluitvorming over de indexering van het wettelijk minimumloon. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen zodanig dat de 0,6% extra verhoging van de AOW onderdeel zal gaan uitmaken van het jaarlijkse begrotingsproces.

Het kabinet merkt hierover op dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de voorgestelde extra verhoging en de reguliere indexering (via het wettelijk minimumloon) van het AOW-ouderdomspensioen. De jaarlijkse extra verhoging, die steeds per 1 januari van een kalenderjaar in zal gaan, is afhankelijk van de AOW-opbouw en gelijk aan een bedrag ter hoogte van 0,6% van het huidige AOW-pensioen van een gehuwde. De thans voorgestelde verhoging moet, zoals ook in de benaming tot uitdrukking is gebracht, worden gezien als een extra verhoging naast de reguliere indexering. De jaarlijkse besluitvorming over de reguliere indexering van het wettelijk minimumloon blijft ongewijzigd. Het minimumloon wordt in de regel door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangepast aan de contractloonontwikkeling en hiervan kan onder bepaalde omstandigheden worden afgeweken (artikel 14, vijfde lid, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag). De aanpassing van het minimumloon wordt in dat geval bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

De extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen heeft daarentegen een geheel ander karakter. Allereerst wordt níet het wettelijk minimumloon jaarlijks extra verhoogd, maar wél het AOW-ouderdomspensioen zelf. Deze extra verhoging wordt expliciet alleen in het bruto AOW-bedrag verwerkt en heeft daarmee een zekerder karakter dan de halfjaarlijkse indexering van het minimumloon. In de tweede plaats is de extra verhoging in de wet opgenomen en dus niet verwerkt in systematiek van de eerder genoemde amvb. De genoemde omstandigheden waaronder van een aanpassing van het minimumloon aan de contractloonontwikkeling kan worden afgeweken zijn dus niet van toepassing op de jaarlijkse extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen. Het advies van de Afdeling om deze extra verhoging onder dezelfde bepalingen te laten vallen als de jaarlijkse indexering van het minimumloon is derhalve niet overgenomen.

Inkomenseis

De Afdeling merkt op dat de aanwezigheid van structureel inkomen bij ingang van het vervroegde AOW-ouderdomspensioen geen garantie biedt dat niet later toch een beroep op de bijstand zal (moeten) worden gedaan. De Afdeling geeft aan dat het voorstel niet ingaat op de situatie dat deze inkomsten op enig moment wegvallen en er alsnog een beroep op de bijstand moet worden gedaan. 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.

Datum

6 oktober 2011

Onze referentie

IVV/OOG/2011/17363

Het kabinet is van mening dat voorkomen moet worden dat mensen door het eerder opnemen van het AOW-pensioen in de situatie komen dat zij een inkomen hebben onder het sociaal minimum en daarmee mogelijk een beroep moeten doen op de bijstand. Het stellen van een inkomenseis is daarom noodzakelijk. Het moet hier overigens gaan om structureel inkomen. Door uit te gaan van structureel inkomen in plaats van niet-structureel inkomen (zoals spaargeld) wordt voorkomen dat men op een later moment alsnog een inkomen heeft dat lager is dan het sociaal minimum. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat in dit verband onder inkomen moet worden verstaan. Het kabinet denkt hierbij aan aanvullend pensioen en structurele uitkeringen uit individuele pensioenvoorzieningen, zoals lijfrenten.

Voor personen die een onvolledige AOW-opbouw hebben zal het inderdaad moeilijker zijn te voldoen aan de inkomenseis, al past hierbij de nuancering dat men vaak aanvullend pensioen heeft gespaard dat het mogelijk maakt te voldoen aan de inkomenseis. Teneinde te voorkomen dat personen een beroep moeten doen op de bijstand, is het niet mogelijk voor personen met een onvolledige AOW-opbouw een lagere inkomenseis te stellen.

In de memorie van toelichting is voorts verduidelijkt dat personen, die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid het AOW-ouderdompensioen eerder op te nemen en naar verloop van tijd door onvoorziene omstandigheden toch een inkomen hebben onder het sociaal minimum, een aanvraag kunnen indienen voor een aanvulling vanuit de bijstand.

Witteveenkader

De Afdeling adviseert een nadere onderbouwing te geven van de beoogde opbrengst van de inperking van het Witteveenkader, mede in het licht van de huidige dekkingsgraden en de nog onbenutte ruimte in het fiscale kader.

De opbrengst van de voorgestelde inperking van het Witteveenkader bedraagt structureel € 700 mln. Dit is gelijk aan de opbrengst van de aanpassing van het Witteveenkader die in de Wet verhoging pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar¹ wordt bereikt. De manier waarop deze wordt gerealiseerd verschilt. In dit wetsvoorstel wordt de structurele opbrengst bereikt door een koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting en door de doorwerking van de extra AOW-verhoging in de franchise voor de pensioenopbouw. In het voorstel van Wet verhoging pensioen leeftijd naar 66 jaar gaat de pensioenrichtleeftijd niet verder omhoog dan 66 jaar en wordt ook de franchise niet verhoogd. Daar staat tegenover dat de maximale opbouwpercentages worden verlaagd.

De opbrengst van het voorliggende voorstel wordt gerealiseerd door een verdere verhoging van de pensioenrichtleeftijd dan volgens het voorstel van Wet verhoging pensioenleeftijd naar 66 jaar, en door de extra verhoging van de AOW-franchise met 0,6% per jaar. De gemiddelde pensioenpremie zal daardoor naar verwachting de komende jaren minder hard stijgen dan zonder deze aanpassingen.

Verder is in de raming rekening gehouden met het feit dat pensioenfondsen op dit moment niet de volledige ruimte onder het Witteveenkader gebruiken. Er is in de raming gewerkt met een actueel databestand met gegevens van pensioenregelingen in Nederland. Verondersteld is dat alleen regelingen die door de aanpassing van het Witteveenkader boven de begrenzing uitkomen aangepast zullen worden.

Zoals de Afdeling constateert, is er bij de tweede leeftijdverhoging een verschil in de wettelijke vormgeving van de aanpassing van de pensioenrichtleeftijd in het

Datum

6 oktober 2011

Onze referentie

IVV/OOG/2011/17363

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 767

Witteveenkader en de AOW-leeftijd. Fiscaal wordt de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015 verhoogd naar 67 jaar, terwijl voor de AOW-leeftijdverhoging naar 67 jaar de wettelijke formule wordt toegepast zoals die in de structurele situatie ook geldt voor de pensioenrichtleeftijd. Zoals in paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting is verwoord, zou ook toepassing van die wettelijke formule bij de vaststelling van de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015 – gegeven de meest recente prognose van het CBS rondom de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd – ertoe leiden dat de pensioenrichtleeftijd per die datum op 67 uitkomt. Om pensioenuitvoerders zo vroeg mogelijk volledige zekerheid te bieden over de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015, is die pensioenrichtleeftijd reeds expliciet vermeld in de wettekst, zodat zij bij het ontwerpen en verwerken van de nieuwe pensioencontracten reeds met beide leeftijdsaanpassingen rekening kunnen houden.

Datum

6 oktober 2011

Onze referentie

IVV/OOG/2011/17363

De door de Afdeling in de bijlage bij het advies in overweging gegeven redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp