

Vergaderjaar 2011–2012

33 046

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet werk en bijstand, 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)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 mei 2012

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord, en danken de regering voor de zorgvuldige beantwoording. Op een tweetal punten vragen zij de antwoorden nog verder te verduidelijken.

De leden van de PVV-fractie danken de regering voor de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord. Enkele vragen zijn nog niet beantwoord. Verder hebben zij nog een aantal nadere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de uitvoerige beantwoording van haar eerdere vragen door de regering. Deze beantwoording geeft evenwel aanleiding tot een aantal vervolgvragen.

Het lid van de fractie van 50PLUS heeft nog enkele vragen over de koopkrachtontwikkeling van ouderen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel

mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

Het wetsvoorstel betreft deels wetten die onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën vallen. De inhoud van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u mede namens de Staatssecretaris van Financiën aangeboden.

Houdbaarheid pensioenstelsel

Houdbaarheidstekort in relatie tot prognoses arbeidsparticipatie

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe gevoelig de verwachte vraag naar arbeid is voor een verandering in de onderliggende aannames van arbeidsproductiviteit en economische groei. De leden vragen daarnaast naar de rol van het rapport van de Adviescommissie Arbeidsparticipatie in deze analyse.

De regering onderschrijft de analyse van bijvoorbeeld het Centraal Planbureau dat de vraag naar arbeid op de lange termijn voor het grootste deel wordt bepaald door de omvang van het arbeidsaanbod. Dat betekent dat als door de vergrijzing het arbeidsaanbod krimpt (minder mensen bieden zich aan op de arbeidsmarkt) ook de arbeidsvraag zal krimpen (banen zullen verdwijnen uit Nederland). Dit heeft sterk negatieve gevolgen voor onze welvaart. In dit licht moeten ook de waarschuwingen van de Adviescommissie Arbeidsparticipatie worden gezien: een krimpende arbeidsvraag leidt tot het verdwijnen van in potentie 700 000 arbeidsplaatsen en daarmee een aanzienlijk lagere welvaart. Deze ontwikkelingen staan los van de groei van de arbeids-productiviteit: als de arbeidsproductiviteit trager stijgt dan verwacht, zal onze welvaart ook lager uitvallen dan verwacht. Als de arbeidsproductiviteit sneller stijgt dan verwacht, zal de welvaart hoger uitvallen dan verwacht.

De leden van de PVV-fractie vragen of de verbetering van het houdbaarheidstekort het belangrijkste argument is voor een verhoging van de AOW-leeftijd.

Door de demografische ontwikkelingen neemt het aantal werkenden per gepensioneerde steeds verder af. Dit zet druk op de betaalbaarheid van de voorzieningen, en verkleint ook de arbeidsparticipatie. Verhoging van de AOW-leeftijd draagt bij aan het verbeteren van het houdbaarheidstekort, maar ook aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. Deze ontwikkelingen versterken elkaar. Een hogere arbeidsparticipatie leidt tot meer inkomsten voor de overheid, en draagt daarmee bij aan een verbetering van het houdbaarheidstekort.

Als de AOW-leeftijd wordt verhoogd zonder dat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, heeft dit dan invloed op de huidige geprognostiseerde verbetering van het houdbaarheidstekort (weglek overige sociale zekerheid) en zo ja, hoeveel, en zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Dit is niet het geval. Ramingen voor de lange termijn, zoals die voor verbetering van de houdbaarheid, worden niet beïnvloed door korte termijn effecten zoals conjunctuurschommelingen. Het CPB gaat in ramingen voor 2020 en verder dan ook niet uit van een krappe arbeidsmarkt.

Versnelde verhoging AOW-leeftijd

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het tempo van de AOW-leeftijdsverhoging en het overleg dat er met werkgevers is geweest over een mogelijk versnelde verhoging van de AOW-leeftijd.

Kabinet en sociale partners hechten sterk aan het bevorderen van de werkgelegenheid en duurzame inzetbaarheid van ouderen. Het kabinet heeft daarom steeds gestreefd naar een breed akkoord met zowel de werkgevers als werknemers van Nederland. Belangrijk onderdeel van dit akkoord is overeenstemming over het belang van het verbeteren van werking van de arbeidsmarkt van ouderen en de rol die bevorderen van de duurzame inzetbaarheid daarin moet spelen. Voldoende voorbereidingstijd voor het verhogen van de AOW-leeftijd is voor de werknemers en werkgevers een belangrijk onderdeel van het akkoord.

Mede op verzoek van de leden van de ChristenUnie-fractie heeft het kabinet cijfers gegeven over de effecten van eerdere verhoging van de AOW-leeftijd. De cijfers worden gepresenteerd in termen van houdbaarheidseffecten. Deze leden vragen of deze houdbaarheidseffecten kunnen worden afgezet tegen de houdbaarheidseffecten van het huidige wetsvoorstel.

In de memorie van antwoord¹ heeft de regering op verzoek van enkele fracties van de Eerste Kamer de houdbaarheidseffecten gegeven van een drietal varianten: verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 met drie maanden per jaar tot de leeftijd van 70 jaar is bereikt; verhoging van de AOW-leeftijd in 2015 naar 66 jaar, in 2020 naar 67 jaar en in 2025 naar 68 jaar; en verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2015 met twee maanden per jaar tot 67 jaar, en daarna koppeling aan de levensverwachting. Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van de houdbaarheidseffecten van het huidige wetsvoorstel en de genoemde varianten.

Tabel 1: houdbaarheidseffecten varianten (% bbp)

Huidig wetsvoorstel (in 2020 naar 66, 2025 naar 67, en koppeling aan de levensverwachting)	+	0,7
Vanaf 2013 met van 3 maanden per jaar naar 70 jaar (in 2032)	+	1,3
In 2015 naar 66, in 2020 naar 67 en in 2025 naar 68	+	0,8
Vanaf 2015 met 2 maanden per jaar naar 67, daarna levensverwachting	+	0,7

Generatiebestendig pensioenstelsel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de intergenerationele implicaties van het pensioenakkoord.

De regering hecht sterk aan een eerlijke verdeling van lusten en lasten over de verschillende generaties. Ook de sociale partners hebben steeds uitgesproken dit een cruciaal punt te vinden. Het wetsvoorstel zet significante stappen op het gebied van de houdbaarheid op lange termijn. Dit is gunstig voor jongeren en toekomstige generaties, maar ook voor ouderen, die een langere levensverwachting hebben dan tot nu toe werd voorzien. De intergenerationele effecten van verhoging van de AOW-leeftijd staan beschreven in de CPB-studie *Vergrijzing Verdeeld*². Hieruit blijkt dat verhoging van de AOW-leeftijd in termen van netto contante waarde relatief gunstig is voor jongeren. Over de intergenerationele effecten van het nieuwe pensioencontract, een onderdeel van het Pensioenakkoord dat buiten dit wetsvoorstel valt, zal ik nader verslag doen in de hoofdlijnennotitie die medio mei aan het parlement zal worden gestuurd. Uitgangspunt is overigens dat het nieuwe pensioencontract generatieproof is.

Arbeidsparticipatie ouderen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de afspraken die de regering heeft gemaakt met de werkgevers over de arbeidsmarkt ouderen. Werkgevers en vakbonden hebben met het pensioenakkoord 2010 samen de verantwoordelijkheid op zich genomen om oudere werknemers een werkende toekomst te bieden. Zij hebben afgesproken de arbeidspartici-

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 046, nr. D, p. 5

² <http://www.cpb.nl/publicatie/vergrijzing-verdeeld-toekomst-van-de-nederlandse-overheidsfinanci%C3%ABn>.

patie van werknemers van 55 jaar en ouder te normaliseren. De centrale organisaties van werkgevers en werknemers hebben zich daaraan gecommitteerd. Het kabinet ondersteunt deze afspraken, ondermeer met het vitaliteitspakket. De uitwerking van de gemaakte afspraken vindt voor een belangrijk deel plaats aan de cao-tafel. Vanaf dit jaar zal monitoring van de gemaakte cao-afspraken plaatsvinden. Ook wordt het effect van de genomen maatregelen op de arbeidsmarktpositie, inzetbaarheid en mobiliteit van ouderen geëvalueerd. Als het noodzakelijk blijkt om de gemaakte afspraken tussentijds aan te passen of te intensiveren dan zal het kabinet opnieuw met de sociale partners om tafel gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de participatie-effecten van het vitaliteitspakket en de onderbouwing hiervan.

Het totale arbeidsmarkteffect van het vitaliteitspakket is volgens het CPB¹ naar verwachting nihil tot licht positief. Dit hangt samen met het feit dat dit pakket slechts een herschikking van middelen betreft. De afgelopen jaren is de arbeidsparticipatie van ouderen, mede als gevolg van specifiek beleid, al fors toegenomen. De doorrekening illustreert daarmee in feite dat de inzet van het geld al effect had. Binnen het huidige vitaliteitspakket heeft het kabinet beoogd om de bestaande middelen nog effectiever in te zetten, bijvoorbeeld door de doorwerkbonus en de arbeidskorting oudere werknemers om te zetten in een werkbonus die meer gericht is op oudere werknemers (61+) en lage inkomens. Deze groep is volgens het CPB gevoeliger voor financiële prikkels. Hierdoor heeft deze maatregel een positief arbeidsmarkteffect.

Flexibilisering ingangsdatum AOW

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een kwantitatieve onderbouwing van het budgettaire effect indien een substantiële groep – zeg 20% – besluit om eerder te stoppen met werken.

Als twintig procent van de mensen besluit om de AOW een jaar eerder te laten ingaan, dan nemen de uitgaven in dat jaar toe met ongeveer € 420 miljoen. Vanwege de actuariële neutraliteit wordt dit in latere jaren gecompenseerd door lagere AOW-uitgaven.

Deze som is als volgt opgebouwd: jaarlijks bereiken grofweg 200 000 mensen de AOW-gerechtigde leeftijd, twintig procent daarvan is 40 000 mensen. Wanneer zij hun AOW-pensioen een jaar eerder opnemen, dan wordt er bij deze groep een korting van 6,5% op het netto AOW-pensioen toegepast. Dit komt neer op een bruto korting van 7,2% plus een compensatie voor de betaalde AOW-premie in het jaar dat het AOW-pensioen vervroegd wordt opgenomen. Uitgaande van een gemiddeld AOW-bedrag van € 10 000 en deze bruto actuariële korting van 7,2% ontvangen zij in dat jaar per persoon een AOW-bedrag van $92,8\% * € 10\ 000 = € 9\ 280$. De compensatie voor de verschuldigde AOW-premie is afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde AOW-premie over het AOW-pensioen. Gemiddeld zal deze uitkomen op circa € 1150. In totaal bedragen de extra uitgaven in dat jaar dus $40\ 000 * (€ 9\ 280 + € 1150) = € 417,2$ miljoen.

Koopkrachtontwikkeling ouderen

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt de regering nader te verklaren hoe – gegeven het feit dat vele pensioenfondsen gaan korten (in sommige gevallen zelfs 6 á 7%) – gesproken kan worden over in de pas lopen van de koopkrachtontwikkeling van ouderen met andere huishoudens. In het in maart 2012 gepubliceerde Centraal Economisch Plan (CEP) heeft het CPB een raming gemaakt van de koopkrachtontwikkeling zien voor ouderen in de periode 2011–2015. Hieruit blijkt dat de koopkrachtontwik-

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 043, nr. 90.

keling van ouderen gemiddeld genomen iets negatiever is dan gemiddeld (gemiddeld -1% voor ouderen versus -¾% voor alle huishoudens). Reden hiervoor is dat aanvullend pensioen slechts een deel en in veel gevallen een beperkt deel is van het inkomen van ouderen. In deze berekeningen van het CPB is rekening gehouden met de aankondiging van meer dan 100 pensioenfondsen dat zij per 1 april 2013 moeten korten, waardoor de reële pensioenen gemiddeld met 2½% dalen. Hier staat tegenover dat de AOW in principe gekoppeld blijft aan de contractloonontwikkeling. Dit dempt het koopkrachteffect bij ouderen van de korting van aanvullende pensioenen, waarmee over de gehele periode 2011–2015 bezien de koopkrachtontwikkeling bij ouderen maar iets achterblijft bij de rest van de bevolking.

Aangetekend wordt dat in het CEP-beeld geen rekening is gehouden met eventuele maatregelen die vanaf 2012 worden genomen om het overheidstekort terug te dringen. Dit maakt – nog meer dan anders het geval zou zijn – het in de CEP gepresenteerde koopkrachtbeeld voor de periode 2011–2015 voor alle inkomensgroepen onzeker.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt een toelichting waarom sprake is van een gunstige koopkrachtontwikkeling bij de grote groep ouderen die geen indexatie heeft ontvangen.

De koopkrachtontwikkeling van ouderen is in de afgelopen jaren relatief gunstig geweest. Zoals aangegeven in tabel 5 in de memorie van antwoord¹ lag voor alle vier de groepen ouderen die het CPB onderscheidt (alleenstaanden/paren, met een aanvullend pensioen van 0 euro dan wel 10 000 euro) de koopkrachtontwikkeling in de periode 2001–2010 op of boven de mediane koopkrachtontwikkeling over de gehele bevolking.

Dit komt doordat de AOW is meegegroeid met de contractloonontwikkeling, en omdat veel ouderen in deze periode baat hebben gehad bij de stapsgewijze verhoging van de fiscale ouderenkorting en de invoering van achtereenvolgens de AOW-tegemoetkoming en de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB). Hiernaast is de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 zeer gunstig geweest voor oudere paren met een aanvullend pensioen van € 10 000. Deze effecten wegen op tegen de beperkte indexering van aanvullende pensioenen in de afgelopen jaren.

Het lid van de fractie van 50Plus interpreteert de verstrekte cijfers als dat de koopkracht van mensen die in 2011 65 jaar waren in een periode van 10 jaar is gestegen met 3%, dus gemiddeld 0,3% per jaar. Dit lid vraagt zich af hoe zich dit verhoudt tot de koopkrachtstijging van werkenden in dezelfde 10 jaar.

In tabel 5 van de memorie van antwoord² is de cumulatieve koopkrachtontwikkeling in de periode 2001–2010 voor vier groepen ouderen (alleenstaanden/paren, met een aanvullend pensioen van 0 euro dan wel 10 000 euro) geschetst. Het gaat hierbij om een cumulatieve koopkrachtontwikkeling over 9 jaar.

Onderstaande tabel 2 geeft de cumulatieve koopkrachtontwikkeling in de periode 2001–2010 weer voor alle groepen die het CPB standaard onderscheidt, waaronder verschillende groepen werkenden (alleenverdieners, tweeverdieners, alleenstaanden en alleenstaande ouders met verschillend inkomensniveau). Te zien is dat de koopkracht van de meeste groepen werknemers zich minder gunstig heeft ontwikkeld dan de koopkracht van de door het CPB gehanteerde groepen ouderen. Enige uitzondering zijn werkende alleenstaande ouders, die in deze periode een relatief gunstige koopkrachtontwikkeling hadden doordat zij veel baat hebben gehad bij de invoering van het kindgebonden budget.

¹ Kamerstukken II 2011/12. 33 046, nr. D, p. 19

² Zie voetnoot 1 op blz. 4.

Tabel 2 cumulatieve koopkrachtontwikkeling 2001–2010

<i>Actieven:</i>	<i>Cumulatieve ontwikkeling 2001–2010</i>	<i>Gemiddelde ontwik- keling per jaar 2001–2010</i>
Alleenverdiener met kinderen		
Modaal	1%	0,1%
2 x modaal*	3%	0,3%
Tweeverdieners		
modaal + ½ x modaal met kinderen	1%	0,1%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3%	0,4%
modaal + modaal zonder kinderen	0%	0,0%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	0%	– 0,1%
Alleenstaande		
Minimumloon	3%	0,3%
Modaal	0%	0,0%
2 x modaal	0%	– 0,1%
Alleenstaande ouder		
Minimumloon	12%	1,2%
Modaal	7%	0,7%
<i>Inactieven:</i>		
Sociale minima		
paar met kinderen	6%	0,6%
Alleenstaande	1%	0,1%
alleenstaande ouder	8%	0,9%
AOW (alleenstaand)		
(alleen) AOW	7%	0,8%
AOW +10000	3%	0,3%
AOW (paar)		
(alleen) AOW	5%	0,5%
AOW +10 000	8%	0,8%

Het lid van de fractie van 50PLUS meent dat het gemiddelde vermogen van 65-plussers van € 250 000 vertekend is omdat er een gemiddeld woningbezit van € 171 000 is opgenomen, en 22% van hen minder dan 10 000 euro bezit met inbegrip van roerende zaken. Dit lid vraagt of aangegeven kan worden wat met dit bezit kan worden gedaan.

Het gemiddeld vermogen van ouderen is het saldo van € 290 000 aan bezittingen en € 41 000 aan schulden. Hierbij vormt onroerend goed een belangrijk deel van de bezittingen (€ 171 000), waartegenover een hypotheekschuld van gemiddeld € 27 000 staat. Per saldo levert onroerend goed een bijdrage van € 144 000 aan het vermogen. Het klopt dat dit bezit niet volledig liquide is. Doordat ouderen echter gemiddeld een lage hypotheekschuld hebben in vergelijking tot de waarde van hun woning, hebben zij lage woonlasten. Bovendien kunnen ouderen, als zij dat wensen, hun woning verkopen dan wel een deel van de waarde van hun woning verpanden.

Opgemerkt wordt nog dat de gemiddelde financiële bezittingen (aandelen, obligaties, bank-en spaartegoeden) van ouderen € 111 000 bedragen. Deze middelen zijn veelal zeer liquide.

Vergelijking met andere landen

De leden van de CDA-fractie vragen welk land de regering als voorbeeld ziet voor de aanpassing van de AOW-leeftijd.

De regering ziet dat er landen zijn waar de verhoging van de pensioenleeftijd zeer snel en met grote stappen wordt doorgezet. Andere landen kiezen een geleidelijker en/of langduriger proces van verhoging van de pensioenleeftijd. De pensioenstelsels van de EU-landen verschillen op belangrijke punten van elkaar. Het Nederlandse stelsel – met onze

omvangrijke, kapitaalgedekte tweede pijler – is uniek. De voorbeelden van andere landen zijn dus veelal niet goed te vertalen naar de Nederlandse situatie.

Ten slotte

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welk budget de regering heeft uitgetrokken voor de in de memorie van antwoord geschetste contouren van de communicatieaanpak rond de verhoging van de AOW-leeftijd.

Dit budget bedraagt in 2012 € 300 000 en in 2013 € 300 000.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel Nederlanders opbouwjaren missen als gevolg van de verschuiving van de opbouwperiode omdat zij naar het buitenland zijn verhuisd.

Er bestaat geen inzicht in het aantal naar het buitenland verhuisde mensen dat geraakt wordt door het vervallen van opbouwjaren als gevolg van de verschuiving van de opbouwperiode. Het gaat over een zeer specifieke groep mensen, namelijk toekomstige AOW-gerechtigden die gedurende het 16de levensjaar wel in Nederland hebben gewoond en op 65-jarige leeftijd niet in Nederland zullen wonen. Deze afbakening geldt voor de groep mensen die een AOW-leeftijd van 66 zullen hebben. Voor de mensen die een AOW-leeftijd van 67 zullen hebben (waarschijnlijk vanaf 2025) geldt een andere afbakening, namelijk mensen die gedurende het 16de en 17de levensjaar wel in Nederland hebben gewoond en op 65-jarige en of 66-jarige leeftijd niet in Nederland zullen wonen. Dergelijke specifieke informatie is niet voorhanden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook hoeveel 58-plussers te maken krijgen met de inperking van het Witteveen kader per 2014.

Het gaat bij de werkzame beroepsbevolking om een groep van circa 500 000 werknemers. Deze groep kan het beperkte effect van de voorgestelde aanpassing van het Witteveen kader compenseren door enkele maanden langer door te werken. Daarnaast is er een onbekend aantal 58-plussers in een uitkeringssituatie, dat via het pensioenfonds van de voormalige werkgever de pensioenopbouw voortzet. Zij krijgen mogelijk ook met de inperking van het Witteveen kader te maken.

Met dit wetsvoorstel worden de AOW-leeftijd en de fiscale pensioenrichtleeftijd om de vijf jaar aangepast aan de ontwikkeling van de geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting. Het verhogen van de fiscale pensioenrichtleeftijd vindt daarbij steeds plaats 10 jaar voorafgaand aan de verhoging van de AOW-leeftijd. In de huidige tekst van het wetsvoorstel is dit bij nader inzien abusievelijk onvoldoende tot uitdrukking gebracht, waardoor verwarring zou kunnen ontstaan over het moment waarop de fiscale pensioenleeftijd naar 68 jaar zou kunnen worden verhoogd. Gelet daarop behoeft de in het wetsvoorstel opgenomen tekst van artikel 18a, elfde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 een redactionele aanpassing. Daarbij zal bij genoemd artikellid de bij de factor L opgenomen tekst komen te luiden: L staat voor de geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting voor de Nederlandse bevolking in jaren op 65-jarige leeftijd in het kalenderjaar dat is gelegen tien jaar na het kalenderjaar van wijziging.

Deze aanpassing zal bij een technische herstelwet worden meegenomen zodat ook deze bepaling met de bedoeling van dit wetsontwerp in overeenstemming is.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp