

Vergaderjaar 2010–2011

32 846

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en andere wetten in verband met wijziging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen (Wet wijziging ingangsdatum AOW-ouderdomspensioen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In de Algemene Ouderdomswet (AOW) wordt nu nog onderscheid gemaakt tussen de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen volgens die wet ontstaat (de pensioengerechtigde leeftijd) en de datum waarop het AOW-ouderdomspensioen ingaat (de ingangsdatum). In de huidige AOW ontstaat recht op ouderdomspensioen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en gaat het ouderdomspensioen in op de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Dit is bij de totstandkoming van de wet in 1957 bepaald. Hier is destijds uitsluitend om administratieve redenen voor gekozen¹.

In het regeerakkoord² is afgesproken het AOW-ouderdomspensioen met ingang van 1 januari 2012 niet meer te laten ingaan op de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, maar met ingang van de dag waarop de belanghebbende die leeftijd bereikt («AOW vanaf pensioneringsdatum»). Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van deze afspraak. Met deze maatregel wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling van het kabinet om de overheidsfinanciën weer gezond te maken.

2. Uitwerking voorstel

Feitelijk betekent het voorstel dat het onderscheid tussen het ontstaan van het recht op AOW-ouderdomspensioen en het ingaan van het AOW-ouderdomspensioen verdwijnt. Dit komt overeen met de systematiek in vele andere sociale zekerheidswetten, zoals de Werkloosheidswet, Ziektewet en Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen waarin de uitkering ook ingaat op de dag dat het recht ontstaat.

¹ Kamerstukken II 1954/55, 4 900, nr. 3, pag. 58.

² Regeerakkoord VVD-CDA, Bijlage F, Inkomensoverdrachten, punt 11, pag. 13.

De gelijkstelling van de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen aan de pensioengerechtigde leeftijd brengt met zich mee dat ook andere wetgeving moet worden aangepast. De beëindiging van het recht op een uitkering op basis van de verschillende werknemersverzekeringen¹, de volksverzekering Algemene nabestaandenwet (Anw) en sociale voorzieningen² sluit aan op de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen. Dit wetsvoorstel strekt er tevens toe om in al die sociale zekerheidswetten waarin aansluiting is gezocht bij de AOW-ingangsdatum in de desbetreffende artikelen de verwijzing naar de AOW-ingangsdatum aan te passen. Zo wordt voorkomen dat een gat ontstaat tussen de beëindiging van een uitkering en het ingaan van het AOW-ouderdomspensioen.

De systematiek van premieheffing, die aansluit op de huidige ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen, zal niet worden aangepast. In het verleden is de loon- en premieheffing op de eerste van de maand afgesteld om de uitvoering door de Belastingdienst en de administratie van inhoudingsplichtigen te ontlasten. Het laten meeschuiven van deze systematiek naar de dag dat iemand de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, zou leiden tot hogere uitvoeringskosten en hogere administratieve lasten. De hoogte van de loonheffing zou in die maand afhankelijk worden van de datum waarop de 65-jarige leeftijd wordt bereikt, waardoor de uitvoeringspraktijk zou moeten worden geconfronteerd met circa 30 extra maandtabellen.

Het wijzigen van de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen, zonder aanpassing van de systematiek van premieheffing, brengt wel extra uitvoeringskosten mee voor de inhoudingsplichtigen. Bij de uitbetaling van loon of een uitkering in de maand waarin de belanghebbende 65 jaar wordt, moet een afwijkende systematiek voor loon- en premieheffing worden toegepast. Immers, vanaf de eerste dag van de maand dat iemand 65 wordt, hoeft men geen premie AOW en premie werknemersverzekeringen meer te betalen en is sprake van een lagere algemene heffingskorting.

Arbeidsvoorwaardelijke regelingen

Het wettelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie³ is zo geformuleerd dat dit niet geldt als de arbeidsverhouding of het ambtelijk dienstverband wordt beëindigd in verband met het bereiken van de leeftijd waarop op grond van de AOW recht op ouderdomspensioen ontstaat.

In arbeidsovereenkomsten en ambtelijke aanstellingen wordt standaard uitgegaan van functioneel leeftijdsontslag bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Op dat moment gaat ook de uitkering krachtens het 2^e-pijlerpensioen in. In de praktijk blijken aan dit moment meerdere uitleggen te worden gegeven: de eerste dag van de maand waarin men 65 jaar wordt, de verjaardagsdatum zelf en de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin men 65 jaar wordt, zijn de drie meest voorkomende mogelijkheden.

De relatie tussen de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen en arbeidsvoorwaardelijke regelingen is voorgelegd aan sociale partners. Richting sociale partners is benadrukt dat door de voorgenomen wijziging van de ingangsdatum AOW-ouderdomspensioen zich een situatie kan voordoen waarin een werknemer per de eerste van de maand waarin hij 65 jaar wordt met pensioen gaat, maar pas op zijn feitelijke verjaardag zijn AOW-ouderdomspensioen ziet ingaan. Het is aan cao-partijen de (cao) regeling met betrekking tot functioneel leeftijdsontslag zo te wijzigen dat dit ontslag niet eerder ingaat dan op de dag dat betrokken werknemer de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Indien hiervoor wordt gekozen, dienen reeds opgebouwde pensioenrechten op actuariael neutrale wijze te worden omgezet naar de gewijzigde pensioeningangsdatum.

¹ Zoals de Werkloosheidswet (WW), de Toeslagenwet (TW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet (ZW).

² Zoals onder meer de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

³ Zie artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.

Naast arbeidsvoorwaardelijke regelingen met bepalingen over ontslag in verband met het bereiken van de pensioenleeftijd, bestaan er ook private inkomensverzekeringen in aanvulling op de sociale zekerheid. Ook in deze private regelingen kan aansluiting zijn gezocht bij de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen. Het is aan de contractspartijen (verzekeraars en hun klanten) om te bezien of het wenselijk is dat deze regelingen worden aangepast.

3. Inkomenseffecten

Als gevolg van het wetsvoorstel wordt het AOW-ouderdomspensioen uitgekeerd vanaf de dag dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Nu is het nog zo dat het AOW-ouderdomspensioen wordt uitgekeerd vanaf de eerste dag van de maand dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Dit betekent dat het recht op AOW-ouderdomspensioen met gemiddeld een halve maand wordt uitgesteld.

Voor uitkeringsgerechtigden zijn er beperkte inkomenseffecten vanwege het doorlopen van de sociale uitkeringen tot het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken.

Voor werknemers en vervroegd gepensioneerden zal het inkomenseffect negatief zijn; deze groep heeft nadeel van de verschuiving van de ingangsdatum van de AOW-ouderdomsuitkering naar de dag waarop men 65 jaar wordt. Wanneer werknemers doorwerken tot de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt of wanneer pensioenuitvoerders de uitkering van vervroegd gepensioneerden uitkeren tot het moment dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt, worden de inkomenseffecten gecompenseerd.

4. Financiële gevolgen

4.1. Uitkeringslasten

De maatregel leidt tot de besparingsreeks die is weergegeven in tabel 1. Een deel van de bruto besparing op de AOW-uitkeringslasten wordt teniet gedaan, doordat andere uitkeringen, zoals WW en WIA, langer worden doorbetaald. Omdat op dit moment nog veel ouderen een relatief dure loongerelateerde arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben, is deze weglek de eerste jaren erg hoog. De hoogte van de besparing neemt af in de tijd, omdat de instroom in de AOW iets afneemt (de grootste babyboom-golf stroomt in in 2011 en 2012).

Tabel 1: besparing (€ mln)

	2012	2013	2014	2015
Bruto besparing AOW	106	100	97	95
Weglek naar andere SZ	42	40	39	38
Netto besparing	64	60	58	57

4.2. Uitvoeringskosten

Het wetsvoorstel leidt voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) tot éénmalige extra uitvoeringskosten van € 0,3 mln voor aanpassing ICT, klantproducten en opleiding. Voor het langer gaan beheren en uitbetalen van de uitkeringen gaan de uitvoeringskosten van het UWV structureel met € 0,15 mln per jaar omhoog.

De Sociale verzekeringsbank (SVB) zal voor de invoering van het wetsvoorstel éénmalig € 0,5 mln kosten maken voor aanpassing ICT, klantproducten en opleiding. De uitvoeringskosten die jaarlijks zullen worden gemaakt met de verschuiving van de ingangsdatum zullen in het eerste jaar toenemen met € 1,8 mln. Deze extra uitvoeringskosten zullen met de jaren flink afnemen en vanaf 2015 € 0,2 mln bedragen. Een

belangrijke oorzaak hiervoor is dat de extra inkomensonderzoeken die de SVB zal gaan uitvoeren op den duur niet meer nodig zijn. Deze extra inkomensonderzoeken zijn in de eerste jaren nodig, omdat arbeidsvoorwaardelijke regelingen die nu nog uitgaan van de ingangsdatum op de eerste dag van de maand van 65, leiden tot meerdere inkomensmutaties binnen dezelfde maand. Aangezien de arbeidsvoorwaardelijke regelingen zullen worden aangepast, nemen de inkomensbeoordelingen af en dalen de uitvoeringskosten.

Tabel 2: Uitvoeringskosten(€ mln)

	Eenmalig	2012	2013	2014	2015
UWV	0,32	0,15	0,15	0,15	0,15
SVB	0,47	1,80	1,06	0,93	0,19
Totaal	0,79	1,95	1,21	1,08	0,34

4.3. Financiering

De verschuiving van de beëindigingsdatum van de verschillende sociale zekerheidsuitkeringen en voorzieningen leidt er toe dat gemeenten, UWV en SVB langer of hogere uitkeringen moeten doorbetalen en dat daarmee de uitkeringslasten toenemen (zoals ook in tabel 1 te zien is). Tegelijkertijd zorgt de verschuiving van de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen tot een verlaging van de uitkeringslasten voor de AOW. De uitvoerders worden hiervoor gecompenseerd.

4.4. Administratieve lasten

Zoals al in paragraaf 2 is beschreven, zal in de systematiek van de loon- en premieheffing, die aansluit op de huidige ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen, geen wijziging worden aangebracht. Per de eerste dag van de maand van 65 worden is sprake van een lagere inkomstenbelasting en verandert de toepassing van heffingskortingen. In die arbeidscontracten die uitgaan van leeftijdsontslag per de eerste dag van de maand waarin iemand 65 wordt, behoeft de werkgever thans geen rekening te houden met een wijziging van het loon- en premieheffingsregime voor 65-plussers. Dit wordt anders op het moment dat de datum van ontslag in deze contracten verschuift naar (ten minste) de dag waarop men de pensioengerechtigde leeftijd bereikt en daarmee het AOW-ouderdomspensioen ingaat. Deze bepaalde groep werkgevers moet in de loonadministratie voor deze periode de loon- en premieheffingsystematiek voor 65 jaar en ouder invoeren. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsinstanties die de loonheffing op de uitkeringen nu ook voor de periode vanaf de eerste van de maand van 65 worden tot de verjaardag moeten inhouden.

Het verschuiven van de ingangsdatum van de AOW heeft geen structurele gevolgen voor de administratieve lasten van burgers, omdat er geen nieuwe informatieverplichtingen ontstaan. Wel ontstaat er na invoering van het wetsvoorstel een tijdelijke administratieve last, omdat de nieuwe regelgeving tijdelijk tot extra vragen van burgers richting de SVB zal leiden. Deze administratieve last bedraagt in totaal ongeveer 4 000 uur en neemt met de jaren af. Daarnaast leidt het wetsvoorstel tot een tijdelijke toename van administratieve lasten voor burgers die een inkomensafhankelijke uitkering ontvangen voorafgaand aan de eerste AOW-ouderdomsuitkering. In deze periode is namelijk sprake van meerdere inkomensveranderingen op verschillende momenten, die van belang zijn voor de hoogte van hun inkomensafhankelijke uitkering. In 2012 nemen daardoor de administratieve lasten toe met 68 000 uur en € 68 000. Deze administratieve lasten zullen, door aansluiting van

arbeidsvoorwaardelijke regelingen aan de nieuwe ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen, in enkele jaren afnemen tot nihil.

Tot slot kunnen door dit wetsvoorstel de administratieve lasten van de burgers toenemen in het geval dat de werkgever de werknemer op de eerste dag van de maand waarin men de pensioengerechtigde leeftijd bereikt ontslaat en de werknemer voor de periode tot de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen een aanvraag moet doen voor een WW- of bijstandsuitkering. Deze situatie kan zich echter niet structureel voordoen. Zoals hiervoor al is uiteengezet is het aan cao-partijen de (cao) regeling met betrekking tot functioneel leeftijdsontslag zo te wijzigen dat dit ontslag niet eerder ingaat dan op de dag dat betrokken werknemer de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Wel kan het voorkomen dat in de overgangssituatie waarin regelingen nog niet zijn aangepast de werknemer mogelijk een procedure moet aanspannen tegen de werkgever of bezwaar aantekenen tegen de beslissing van het UWV om de uitkering te weigeren, teneinde een overbrugging te ontvangen tot aan het ingaan van het AOW-ouderdomspensioen.

5. Uitvoeringsaspecten

Het wetsvoorstel zal enerzijds tot uitvoeringsaanpassingen leiden voor de uitvoering, maar de aanpassing van de verschillende sociale zekerheidswetten leidt ook tot een vereenvoudiging van de uitvoering. Voor uitkeringsgerechtigden die overlijden in de maand dat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, maar nog vóór dat ze daadwerkelijk deze leeftijd bereikt hebben, is thans nog een bijzondere regeling getroffen. Deze regeling is noodzakelijk omdat deze personen zonder die regeling, over de maand van overlijden geen recht zouden hebben op een uitkering, noch op een overlijdensuitkering daarna en evenmin op een AOW-ouderdomsuitkering. De uitkering eindigt immers per de eerste van de maand van 65 worden en recht op een AOW-ouderdomsuitkering ontstaat pas als men de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. De regeling dient om dit «gat» te repareren en houdt in dat de uitkering in dat geval niet per de eerste van de maand wordt beëindigd, maar gewoon doorloopt tot de dag van overlijden en dat na die dag gewoon recht ontstaat op de overlijdensuitkering. Met de beoogde wetwijziging wordt de regeling overbodig, aangezien deze als gevolg heeft dat de uitkering doorloopt tot de dag van overlijden en men daarna recht krijgt op de overlijdensuitkering. Het schrappen van de bijzondere regeling levert voor het UWV een vereenvoudiging op omdat voor deze bijzondere categorie van personen, in afwijking van de normale regeling, niet meer behoeft te worden geregeld dat de uitkering na de eerste dag van de maand doorloopt.

6. Gevolgen voor de wetgeving op andere terreinen

In dit wetsvoorstel zijn de wijzigingen die betrekking hebben op de wijziging van de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen opgenomen in artikel I. In de artikelen II tot en met XIV zijn de wijzigingen van de overige socialezekerheidswetten opgenomen. De artikelen XV tot en met XXI bevatten de wijzigingen in de wetgeving van andere ministeries. Dit betreft de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikelen XV en XVI), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (artikel XVII), Infrastructuur en Milieu (artikel XVIII), Veiligheid en Justitie (artikel XIX) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (artikelen XX en XXI).

Wat de wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikelen XV en XVI) betreft, worden wijzigingen aangebracht in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en de Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960.

7. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel is voor een toets voorgelegd aan IWI, SVB, UWV, het Uitvoeringspanel van gemeenten en ACTAL.

7.1. Toezichttoets IWI

Uit de toezichtbaarheidstoets van IWI is naar voren gekomen dat het wetsvoorstel toezichtbaar is.

7.2. Uitvoeringstoets SVB

De SVB heeft aangegeven dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Overleg met de SVB over verschillende uitvoeringsaspecten heeft geleid tot het uitbrengen van een aanvullende u-toets.

7.3. Uitvoeringstoets UWV

Uit de uitvoeringstoets van de UWV is naar voren gekomen dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

7.4. Uitvoeringspanel Gemeenten

Uit het uitvoeringspanel is gebleken dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Op basis van enkele opmerkingen van het uitvoeringspanel is de memorie van toelichting nog wat verduidelijkt. Het wetsvoorstel leidt niet tot aanpassing van de systematiek van de WWB. Gemeenten worden wel gecompenseerd voor een toename in uitkeringslasten die ontstaat doordat belanghebbenden door verschuiving van de AOW-ingangsdatum inkomen verliezen, en daardoor recht hebben op een hogere bijstandsuitkering.

7.5. ACTAL

Naar aanleiding van de toets van ACTAL is in paragraaf 4.4 een meer uitvoerige omschrijving opgenomen van de gevolgen die dit wetsvoorstel heeft voor de administratieve lasten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Algemene Ouderdomswet)

onderdeel B

In artikel 16, eerste lid, van de AOW is geregeld dat het ouderdomspensioen ingaat op de eerste dag der maand waarin de belanghebbende voldoet aan de voorwaarden voor het recht op ouderdomspensioen. In artikel 7 van de AOW is geregeld dat degene die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, recht heeft op ouderdomspensioen overeenkomstig de bepalingen van de AOW. Dit betekent dat het AOW-ouderdomspensioen ingaat op de eerste dag van de maand waarin de belanghebbende 65 jaar wordt. Artikel 16, eerste lid, wordt zodanig aangepast dat de ingangsdatum van het AOW-ouderdomspensioen wordt gesteld op de dag dat de belanghebbende de AOW-leeftijd bereikt.

onderdeel A

De wijziging van artikel 8b, derde lid, van de AOW vloeit voort uit de wijziging van artikel 16, eerste lid.

Artikelen V (Toeslagenwet), VII, onderdeel B (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen), X, onderdeel B (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen), XI, onderdeel B (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering), XII, onderdelen B en D (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten), XIII onderdeel B (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), en XIV, onderdeel B (Ziektewet)

In de artikelen 23 Toeslagenwet, 61 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 29 Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, 53 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 2:56 en 3:54 van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, 74 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en 35 Ziektewet is een bijzondere regeling opgenomen voor de situatie dat iemand overlijdt in de maand waarin hij de leeftijd van 65 jaar zou bereiken, maar voordat hij deze leeftijd heeft bereikt. Zonder deze regeling zou over die maand geen recht bestaan op een uitkering en overlijdensuitkering, omdat de uitkering eindigt met ingang van de eerste dag van de maand waarin hij 65 jaar wordt, noch op een ouderdomspensioen op grond van de AOW, omdat hij niet de leeftijd heeft bereikt waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat. Daarom wordt deze persoon in de betreffende regeling gelijkgesteld aan een verzekerde die over die maand nog recht op een uitkering heeft. Gevolg daarvan is dat de uitkering doorloopt tot aan de dag van overlijden en dat de uitkering na het overlijden met ingang van de dag van overlijden wordt betaald in de vorm van een overlijdensuitkering, gelijk aan de uitkering over één maand.

Omdat dit wetsvoorstel beoogt de datum waarop de uitkering ingaat geheel te laten aansluiten op de datum waarop het recht ontstaat, zal het probleem waarvoor de bedoelde regeling in de diverse wetten was getroffen, zich niet meer kunnen voordoen en kan de regeling in alle betreffende wetten worden geschrapt.

Artikel XXII (Inwerkingtreding)

Dit wetsvoorstel treedt, na tot wet te zijn verheven, in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel XXIII (Citeertitel)

Gezien het belang van dit wetsvoorstel en de verwachting dat deze wet in de praktijk veelvuldig zal worden aangehaald is dit wijzigingswetsvoorstel voor de duidelijkheid voorzien van een citeertitel.

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