

Vergaderjaar 2011–2012

33 046

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)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 september 2011 en het nader rapport d.d. 6 oktober 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 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 tijdspad 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 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 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).

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 levensver-

wachting. 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 intergenerationale solidariteit, de extra verhoging van het AOW-pensioen, de inkomenseis en het Witteveenkader.

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 2009¹ opgemerkt dat het gekozen tijdpad voor de verhoging van de AOW-leeftijd (in dat voorstel naar 66 jaar in 2020 en vervolgens naar 67 jaar in 2025) niet aansluit op het tijdpad 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».²

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.³ 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 tijdpad 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.⁴

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

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4.

² Toelichting, paragraaf 2.

³ 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).

⁴ Zie ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2010, Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 2.

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.¹ 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 gezien 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 maatregelen² nodig zijn.

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

d. Hoogte ouderdomspensioenen

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.³ 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.⁴ De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

2. Vervroegd ouderdomspensioenen

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 op de bijstand zal (moeten) worden gedaan. Het voorstel gaat niet in op de situatie dat deze inkomsten op enig moment

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 62.

² 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).

³ 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 ontkoppeling 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.

⁴ 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.

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.¹ 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-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.

¹ 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.

Korting in verband met eerder opnemen AOW-ouderdomspensioenen

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.

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 arbeidsmarkt-

problematiek, 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.

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 intergenerationale solidariteit. Immers elke generatie krijgt op deze manier ongeveer even lang een AOW-ouderdomspensioen. 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 níét 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 contractloonontwik-

keling 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.

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-ouderdomspensioen 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.

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 767.

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 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.

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

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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.