

Vergaderjaar 2014–2015

34 083

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 mei 2015

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 wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW leeftijd.

SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen wat de projectie van het begrotings-tekort van Nederland is indien de door onderhavig wetsvoorstel beoogde bezuinigingen op de korte en middellange termijn niet worden gerealiseerd en hoe zich dit verhoudt tot de Europese begrotingsnorm?

In het Centraal Economisch Plan 2015 van het Centraal Planbureau is te zien dat de Nederlandse economie zich gestaag herstelt en het overheidstekort daalt. Wel is nog steeds sprake van een tekort. Het overheidstekort daalt van 2,6% bbp in 2014 tot 1,8% bbp in 2015 en 1,2% bbp in 2016. De besparingen uit onderhavig wetsvoorstel maken onderdeel uit van de gerapporteerde cijfers in het CEP 2015. Indien de besparingen uit onderhavig wetsvoorstel niet worden gerealiseerd, treden besparingverliezen op ten opzichte van het CEP.

Indien het wetsvoorstel niet wordt gerealiseerd bedraagt het besparingsverlies op uitgaven € 2,9 miljard cumulatief in de periode 2016–2024. Bovendien zouden in dat geval de geraamde extra belasting- en premieinkomsten van cumulatief € 770 miljoen in deze periode niet worden gerealiseerd. De effecten per jaar zijn weergegeven in onderstaande tabel.

(bedragen x 1 mln euro)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulatief
Besparing uitgaven	- 71	- 165	- 288	- 397	- 515	- 645	- 385	- 355	- 44	- 2.866
Extra belasting- en premie-inkomsten	- 25	- 55	- 85	- 115	- 145	- 175	- 85	- 85	0	- 770
Totaal	- 96	- 220	- 373	- 512	- 660	- 820	- 470	- 440	- 44	- 3.636
Effect op begrotingstekort ¹	- 0,01%	- 0,03%	- 0,05%	- 0,07%	- 0,10%	- 0,12%	- 0,07%	- 0,06%	- 0,01%	

¹ De besparingen van het wetsvoorstel zijn afgezet tegen de raming van het BBP voor 2016 uit het CEP 2015. Volgens deze raming is het BBP in 2016 € 690 miljard. De exacte effecten hangen af van de ontwikkeling van het BBP.

Op de laatste regel van deze tabel is eveneens het effect op het begrotingstekort weergegeven. Indien de besparingen uit onderhavig wetsvoorstel niet gerealiseerd worden, neemt het begrotingstekort in 2016 met 0,01% bbp toe ten opzichte van de raming in het CEP 2015 (die bedraagt 1,2% bbp). Daarmee zou Nederland in 2016 nog steeds aan de Europese begrotingsnormen voldoen. De effecten voor latere jaren zijn echter aanzienlijk groter. Voor deze jaren is geen projectie van het begrotingstekort te geven omdat het CPB het begrotingstekort tot 2016 raamt in het CEP, voor 2017 en verder is geen actuele raming van het begrotingstekort beschikbaar.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat de uitspraak «De vraag naar arbeid wordt op de langere termijn namelijk bepaald door het aanbod van arbeid» horen bij een «modelwerkelijkheid» en er in deze modelwerkelijkheid geen structurele werkloosheid bestaat? Kan de regering aangeven wanneer voor het laatst voor elk arbeidsaanbod er ook daadwerkelijk vraag naar arbeid was?

In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat de stijging van de arbeidsparticipatie onder ouderen van de afgelopen jaren niet heeft geleid tot een stijging van de werkloosheid onder jongeren. Ook wanneer op detailniveau gekeken wordt naar de werking van de arbeidsmarkt is zichtbaar dat jongeren in andere banen instromen dan de banen die ouderen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd verlaten. In het verleden heeft de arbeidsmarkt een toename in het aanbod van arbeid succesvol geabsorbeerd, en er is geen reden dat dit in de toekomst niet het geval zal zijn. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de jaren »80 en »90 – een geleidelijk proces, net zoals het effect van de extra arbeidsdeelname door het verhogen van de AOW-leeftijd – ging bijvoorbeeld niet ten koste van de werkgelegenheid van mannen. Als meer mensen werken, gaan ook de bestedingen omhoog waardoor de arbeidsvraag weer groeit. Uiteraard is het wel zo – zoals aangegeven in de memorie van toelichting – dat aanpassingsmechanismen zoals het loon en andere arbeidsvoorwaarden tijd nodig hebben voordat er een nieuw evenwicht ontstaat, zeker in laagconjunctuur, en dat er dus sprake kan zijn van enige frictiewerkloosheid.

De leden van de SP-fractie vragen het verdringingseffect op korte en middellange termijn te kwantificeren. Graag krijgen zij een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van genoemd effect voor de komende jaren.

De regering maakt zelf geen arbeidsmarktramingen, maar baseert zich op de modellen en ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). De onzekerheden op deze tijdshorizon zijn te groot voor het CPB om een raming te kunnen maken, aangezien de effecten van maatregelen op de arbeidsmarkt afhangen van de conjunctuur en gedragseffecten. Om deze reden brengt het CPB alleen de langetermijneffecten van maatregelen op

de arbeidsmarkt in kaart. De regering kan de verdringingseffecten op de korte en middelbare termijn dus niet kwantificeren.

De leden van de SP-fractie vragen opnieuw hoe belangenorganisaties van pensioenuitvoerders, gepensioneerden en ouderen, alsmede sociale partners op onderhavig wetsvoorstel hebben gereageerd.

Zoals gebruikelijk is over het wetsvoorstel advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook heeft de regering de Sociale Verzekeringsbank gevraagd de uitvoerbaarheid te toetsen. Daarnaast is naar aanleiding van het regeerakkoord en de daarin opgenomen voorstellen met betrekking tot het versneld verhogen van de AOW-leeftijd en het voornemen een overbruggingsregeling te treffen gesproken met de sociale partners. Naar aanleiding hiervan is in het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 afgesproken de overbruggingsregeling te verruimen en open te stellen voor mensen met een inkomen tot 200 procent van het wettelijk minimumloon die alleenstaand zijn en tot 300 procent van het wettelijk minimumloon voor mensen die gehuwd zijn of ongehuwd samenwonen. FNV, CNV en VCP hebben op 17 april 2015 een brief aan de Eerste Kamer gestuurd, waarin zij aandacht hebben gevraagd voor de voorbereidingstijd van betrokkenen voor een eventueel AOW-gat en voor de werkloosheid. Met de pensioenfederatie is contact geweest over uitvoeringstechnische aspecten in relatie tot het versneld verhogen van de AOW-leeftijd en de variabilisatie van de pensioenuitkeringen.

GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in het voorlopig verslag gevraagd gedetailleerd aan te geven wat de gevolgen van het wetsvoorstel voor verschillende groepen zijn, zowel financieel als anderszins. De leden van de fractie van GroenLinks zijn zo vrij geweest om de antwoorden uit de memorie van antwoord op te nemen in een schematisch overzicht, waarbij zij de door de regering gegeven antwoorden hebben aangevuld met de bij hen bekende algemene kennis over de mogelijke gevolgen (Zie bijlage overgenomen uit het verslag: Overzicht gevolgen van versnelde verhoging AOW-leeftijd). De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of de gevolgen van de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd in het overzicht juist zijn weergegeven.

De regering heeft een aantal opmerkingen bij het overzicht waarin de leden van de GroenLinks-fractie de gevolgen van de versnelde verhoging AOW-leeftijd hebben weergegeven. Ten eerste ten aanzien van de categorie «de mensen met ww-uitkering die stopen voor de nieuwe AOW-datum en daarna is er geen recht op bijstand/IOW/IOAW (ivm partner en/of vermogen)». Voor de IOW geldt geen partner- en/of vermogenstoets. WW-gerechtigden die na hun 60^e in de WW zijn gekomen en waarvan de WW-uitkering voor 1 januari 2020 is begonnen, hebben na afloop van hun WW-uitkering in principe recht op een IOW-uitkering. De tweede opmerking betreft dat er twee groepen ontbreken. Dit zijn de groep alleenstaande niet-werkenden, die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien door bijvoorbeeld eigen vermogen en mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Ten aanzien van mensen van wie de VUT-uitkering of prepensioen ingaat na 1 juli 2015, verwacht de regering dat zij op tijd op de hoogte zijn van de versnelde AOW-leeftijdsverhoging en daarop kunnen anticiperen.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering voorts om de laatste twee kolommen in te vullen; indien mogelijk met bekende gegevens, en indien deze niet voor handen zijn hiervan een schatting te geven.

De regering heeft gekeken of voor de verschillende categorieën die door de leden van de GroenLinks-fractie zijn aangegeven bekend is hoe groot de groep is en wat het totaalbedrag aan besparing is per groep. Het is niet mogelijk voor deze verschillende categorieën aan te geven hoeveel personen tot die categorie behoren. De belangrijkste reden hiervoor is dat mensen verschillende inkomstenbronnen kunnen hebben en dus in meerdere categorieën kunnen vallen.

Op basis van CBS-cijfers is wel een verdeling te maken naar (combinaties van) inkomstenbron(nen). De cijfers in kolom 2 van onderstaande tabel zijn afkomstig van het CBS² en geven het aantal personen naar (combinaties van) inkomstenbron(nen) weer. De peildatum is 27 september 2013. Er is gekeken naar de verdeling van het aantal 64-jarigen over de verschillende inkomstenbronnen, omdat dit de groep is die het dichtst tegen hun AOW-leeftijd aan zit en dus de beste voorspelling geeft voor de groep die te maken krijgt met de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd. Zoals uit genoemde cijfers blijkt, heeft een deel van de personen meerdere inkomstenbronnen. Zo had bijvoorbeeld 11% van de 64-jarigen in september 2013 een inkomen uit zowel arbeid als pensioen.

Op basis van genoemde CBS-cijfers is een zeer grove inschatting te maken in welke categorie de personen vallen die te maken krijgen met de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd. Ten eerste zijn de CBS-cijfers vertaald naar percentages (kolom 3), vervolgens zijn deze percentages toegepast op het totaal aantal personen dat te maken krijgt met de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd (kolom 4) en op de totale besparing op AOW-uitgaven (kolom 5).

Uit onderstaande tabel blijkt bijvoorbeeld dat naar verwachting circa 16% van alle personen die te maken krijgt met de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd alleen een inkomen uit arbeid heeft. Dit betreft circa 240.000 personen. Van de totale besparing op AOW-uitgaven van circa € 4,5 miljard cumulatief (exclusief weglek) in de periode 2016–2024, wordt ruim € 700 miljoen op deze groep bespaard.

Dit is een grove inschatting, de daadwerkelijke cijfers zijn afhankelijk van bijvoorbeeld de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van ouderen.

	Aantal 64 jarigen naar inkomstenbron (* 1.000) ¹	Percentage	Aantal personen (* 1.000) ²	Totale besparing AOW-uitgaven per groep (* € 1 mln.) ³
Alleen arbeid	33,9	16%	243	736
Alleen uitkering	25,8	12%	185	560
Alleen arbeid en uitkering	4,9	2%	35	106
Alleen pensioen	64,1	31%	459	1.391
Alleen arbeid en pensioen	23,3	11%	167	506
Alleen uitkering en pensioen	19,2	9%	137	417
Arbeid, uitkering en pensioen	2,8	1%	20	61
Zonder arbeid, uitkering of pensioen	35,2	17%	252	764
Totaal	209,2	100%	1.497	4.540

¹ Bron: CBS (Peildatum 27 september 2013).

² Percentages toegepast op totaal aantal personen dat met de versnelde verhoging AOW-leeftijd te maken krijgt.

³ Percentages toegepast op totale besparing AOW-uitgaven ad. € 4,5 miljard.

² www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/beleid/publicaties/maatwerk/archief/2015/150506personennaarcombinatiesinkomstenbronnenmwxls.htm.

Uit het overzicht van de gevolgen heeft de fractie van GroenLinks een aantal conclusies getrokken, die zij de regering heeft voorgelegd. De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een reactie van de regering op deze conclusies. Ook krijgen zij graag een antwoord op de vraag welk deel van de besparingen op AOW-uitgaven alsnog ten laste van de overheid zullen komen vanwege de verlenging/toekenning van andere uitkeringen.

Ten eerste: voor werkenden heeft het wetsvoorstel geen financiële gevolgen; wel zullen zij een aantal maanden langer door moeten werken. De besparingen die het wetsvoorstel oplevert voor de AOW worden gedragen door werkgevers, die de salarissen doorbetalen.

Langer doorwerken betekent voor deze ouderen dat zij in de periode voor de AOW-leeftijd veelal een hoger inkomen zullen ontvangen dan zij zouden hebben genoten indien zij met pensioen waren gegaan. Ook na de AOW-leeftijd zal voor deze ouderen veelal een hoger inkomen resteren, omdat de beslissing tot langer doorwerken vaak samen zal gaan met een latere ingangsdatum van het (hogere) aanvullende ouderdomspensioen. Een hogere AOW-leeftijd zal voor deze groep ouderen over de gehele levensloop leiden tot een hoger inkomen.

Werkgevers betalen in deze periode het salaris van de ouderen die blijven werken. Daar staat uiteraard tegenover dat deze werknemers in de periode dat zij doorwerken waarde toevoegen aan het bedrijf of de organisatie waarvoor zij werken.

Ten tweede: het aantal mensen met een inkomensgat ter grootte van de extra maanden zonder AOW is naar verwachting beperkt; het betreft degenen met een VUT/prepensioen die niet in aanmerking komen voor de overbruggingsregeling, plus degenen met een uitkering die stopt voor de nieuwe AOW-leeftijd terwijl er geen recht bestaat op een vangnet-uitkering zoals bijstand/participatiewet. Daarnaast zijn er mensen die niet zozeer te maken hebben met een inkomensgat, als wel met uitstel van inkomen; dat gaat met name om niet-werkenden met een partner met inkomen.

De omschrijving van de groepen zonder inkomen ten gevolge van de extra leeftijdsverhoging klopt met nog de toevoeging dat ook alleenstaande niet-werkenden, die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien door bijvoorbeeld eigen vermogen hiertoe behoren. Zoals hierboven ook is aangegeven zijn er geen cijfers beschikbaar om exact, per groep, aan te kunnen geven om hoeveel mensen het gaat. Wel is op basis van genoemde CBS-cijfers de grove inschatting te maken dat circa 17% van de betrokkenen geen inkomen uit arbeid, pensioen of uitkering heeft gedurende deze periode.

Ten derde: dat er relatief weinig mensen zijn met een inkomensgat betekent dat de bezuinigingen slechts in beperkte mate neerkomen bij burgers. Dit is deels zo omdat een groot (?) deel van de te realiseren bezuinigingen wordt opgevangen doordat andere uitkeringen worden verlengd of toegekend. De bezuiniging levert aldus wel een besparing op de AOW-uitgaven op, maar niet van de overheidsuitgaven.

Het wetsvoorstel levert zowel een besparing op de AOW-uitgaven op als een besparing op de totale overheidsuitgaven. Met het wetsvoorstel wordt vanaf 2016 een besparing gerealiseerd op de uitgaven aan AOW, inkomensondersteuning AOW en AIO van in totaal cumulatief € 4,5 miljard in de periode 2016–2024. De uitgaven aan sociale zekerheidsregelingen die tot de AOW-gerechtigde leeftijd lopen, nemen vanaf dat jaar toe ten opzichte van de huidige situatie. Deze weglek bedraagt in totaal € 1,7

miljard in de periode 2016–2024. Met deze weglek is rekening gehouden in de ingeboekte besparingen van onderhavig wetsvoorstel. Onderstaande tabel laat de besparingen per jaar zien inclusief weglek. De besparing op de overheidsuitgaven bedraagt € 2,9 miljard cumulatief in de periode 2016–2024.

(bedragen x € 1 mln)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumulatief
<i>Besparingen</i>										
AOW	- 120	- 270	- 457	- 617	- 770	- 960	- 580	- 520	- 65	- 4.359
AIO/inkomensonder-steuning	- 5	- 11	- 17	- 23	- 35	- 40	- 25	- 20	- 5	- 181
Besparing totaal	- 124	- 281	- 474	- 640	- 805	- 1.000	- 605	- 540	- 70	- 4.540
<i>Weglek</i>										
AO- regelingen	37	82	133	172	200	250	150	130	20	1.174
WW en bijstand	13	29	47	61	80	90	60	50	5	435
Anw	3	5	7	9	10	15	10	5	1	65
Weglek totaal	53	116	186	243	290	355	220	185	26	1.674
Uitgaven totaal	- 71	- 165	- 288	- 397	- 515	- 645	- 385	- 355	- 44	- 2.866
Extra belasting-/ en premie-inkomsten	- 25	- 55	- 85	- 115	- 145	- 175	- 85	- 85	0	- 770
Totaal	- 96	- 220	- 373	- 512	- 660	- 820	- 470	- 440	- 44	- 3.636

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Bijlage:**Overzicht gevolgen van versnelde verhoging AOW-leeftijd.**

wie	Gevolgen voor betrokkene	Wie betaalt (waar slaat de bezuiniging neer)?	Hoe groot is de groep?	Totaalbedrag besparing AOW-uitgaven voor deze groep
Werkenden	Langer doorwerken	Werkgevers (tegenprestatie: arbeid)		
Mensen die voor 1-7-2015 met prepensioen of VUT gaan	Inkomensgat als einddatum VUT/prepensioen ligt voor AOW-leeftijd; voor sommigen deels gecompenseerd door OBR	OBR (overheid)/betrokkenen zelf		
Mensen die na 1-7-2015 met prepensioen/VUT gaan	Indien einddatum prepensioen/VUT voor AOW-leeftijd ligt inkomensgat	Betrokkenen	Klein?	
Mensen met WW-recht dat doorloopt tot na nieuwe AOW-datum	Langer WW	UWV (overheid)		
Mensen met WW-uitkering die stopt voor nieuwe AOW-datum; daarna geen recht op bijstand/IOW/IOAW (i.v.m. partner en/of vermogen)	Inkomensgat	Betrokkene		
Mensen met WW-uitkering die stopt voor nieuwe AOW-datum; daarna recht op bijstand/IOW/IOAW	Andere uitkering i.p.v. AOW	Uitkering (overheid)		
Mensen met bijstandsuitkering /IOW/IOAW	Uitkering loopt langer door	Uitkering (overheid)		
Niet werkenden met partner met inkomen anders dan AOW met partnertoeslag	Later ingaan AOW betekent geen inkomensachteruitgang maar wel mislopen inkomen waarop was gerekend	Betrokkene		
Niet werkenden met partner met AOW met partnertoeslag	Langer toeslag naar partner i.p.v. eigen AOW	AOW-partner (overheid)		