

Vergaderjaar 2018–2019

35 223

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2019

Hierbij zend ik u een schriftelijke reactie op de vragen die door het lid Van Brenk (50PLUS) op 19 juni 2019 zijn gesteld in de eerste termijn van het plenair debat over de behandeling van het wetsvoorstel temporisering verhoging AOW-leeftijd (Handelingen II, 2018/19, nr. 95, item 11).

Tevens ga ik in op de vraag die door het lid Gijs van Dijk (PvdA) tijdens het plenaire debat gesteld werd, over mensen die hun pensioen naar voren hebben gehaald en net voor de AOW-leeftijd zitten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Antwoorden op mondelinge vragen van het lid Van Brenk (50PLUS) gesteld tijdens het plenaire debat over de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd.

Vraag 1:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het totaal effect uitgaven sociale zekerheid van tabel 2 in de toelichting uitgesplitst kan worden naar de verschillende onderliggende sociale regelingen. Deze leden vragen of er vaste multipliers zijn gebruikt om te berekenen welk deel van de kosten van een lagere AOW leeftijd wordt «terugverdiend» op andere regelingen. Indien ja, door wie en wanneer zijn deze multipliers tot stand gekomen en wanneer zijn ze voor het laatst geactualiseerd. Indien er niet is gewerkt met (vaste) multipliers, wat is dan de grondslag voor de berekeningen geweest, zo vragen deze leden.

Antwoord 1:

Als gevolg van de getemporeerde verhoging van de AOW-leeftijd zullen de uitgaven aan de AOW (inclusief de inkomensondersteuning AOW, IOAOW) en de algemene bijstand voor personen boven de AOW-leeftijd op grond van de Participatiewet (AIO), vanaf 2020 toenemen ten opzichte van de situatie zonder wetwijziging. De lagere AOW-leeftijd leidt tot lagere uitgaven aan andere socialezekerheidsregelingen (met name arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsregelingen), omdat die minder lang doorlopen. Voor dit inverdieneffect is uitgegaan van een vaste multiplier van 40% van de extra AOW-uitgaven. Hierbij wordt aangesloten bij de inschatting van het CPB over inverdieneffecten (Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2, 20 april 2016, CPB).

Per saldo leidt de aanpassing van de AOW-leeftijd tot hogere uitgaven aan sociale zekerheid (tabel 2 van de memorie van toelichting) (Kamerstuk 35 223, nr. 3.) Dit betreft een inschatting van het totaal van bijna alle uitkeringsregelingen van de sociale zekerheid. De effecten per regeling worden verwerkt in de (meerjarenraming van de) Begroting 2020.

Vraag 2:

De leden van de fractie van 50PLUS zien in tabel 2 per saldo een intensivering van 690 miljoen in 2020 oplopend tot 1610 miljoen in 2022 en vragen of deze netto impuls nog een effect heeft op het BBP, bijvoorbeeld via hogere bestedingen.

Antwoord 2:

De budgettaire effecten uit tabel 2 van de memorie van toelichting betreffen de directe ex-ante budgettaire effecten van de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd. Het gaat daarbij om per saldo hogere uitgaven aan sociale zekerheid en derving van belasting- en premie-inkomsten. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de tijdelijke effecten van deze maatregel op het BBP via bijvoorbeeld hogere bestedingen of lagere arbeidsparticipatie.

Vraag 3:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of ook is overwogen om het LIV (Lage inkomens voordeel) geheel af te schaffen als dekking voor de voorgenomen temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd. Waarom hier niet voor is gekozen. Of ook overwogen is om de duur van de (hoge) LIV te beperken. Deze leden vragen om met enkele voorbeelden aangeven wat de opbrengst kan zijn voor de schatkist (ex ante) bij het beperken van de duur van de LIV tot 3, 2 of jaar en waarom hier niet voor is gekozen.

Antwoord 3:

Het kabinet heeft voor de financiering van het pensioenakkoord gezocht naar een evenwichtige verdeling van dekkingsmaatregelen aan de uitgavenkant en inkomstenkant met een evenwichtige verdeling van de lasten over burgers en bedrijven. Het LIV is een tegemoetkoming voor bedrijven/werkgevers. Met werkgevers is in het akkoord afgesproken dat werkgevers in overleg met het kabinet gaan onderzoeken of voor het geheel aan instrumenten in de Wtl tot een effectievere invulling kan worden gekomen. Bij die discussie zal ook het LIV worden betrokken. De in de vraag genoemde varianten met betrekking tot de duur van het LIV zijn niet eerder overwogen en doorgerekend. Het LIV is een generiek instrument om duurzame werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren.

Vraag 4:

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «55% van de mensen die te maken krijgen met de wijziging, werkt voorafgaand aan het bereiken van de AOW leeftijd». De leden van de fractie van 50PLUS vragen om de ontwikkeling van dit getal sinds 2012 weer te geven en een uitsplitsing te geven op basis van inkomenscategorieën, van de genoemde 55% van de mensen die werken voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd.

Vraag 6:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen een uitsplitsing te geven van de 45% van de mensen die niet werkt voorafgaand aan het bereiken van de AOW leeftijd, op basis van inkomenscategorie en (apart) op inkomstenbron.

Antwoord 4 en 6:

Door de temporisering van de AOW-leeftijd ontvangen circa 165.000 tot 220.000 mensen per jaar in de periode 2020–2024 eerder een AOW-uitkering¹. Door de wetswijziging krijgen deze mensen eerder te maken met een inkomensverandering, die afhankelijk is van het inkomen uit arbeid of uitkering voor de AOW-leeftijd en, naast de AOW-uitkering, van eventueel aanvullend pensioen erna. Circa 55% van de personen die door deze wetswijziging eerder AOW-gerechtigd wordt, werkt op het moment dat dit gebeurt. Voor deze personen bestaat de inkomensverandering uit het verschil tussen het inkomen uit arbeid voor de (verlaagde) AOW-leeftijd en de AOW-uitkering plus eventueel aanvullend pensioen. In onderstaande tabel is de netto arbeidsparticipatie voor 60- tot 65-jarigen weergegeven in de periode 2012–2018. De netto arbeidsparticipatie is het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale bevolking (beroepsbevolking en niet-beroepsbevolking). De leeftijdsgroep 60 tot 65 jaar sluit aan bij de groep mensen die door de wetswijziging eerder AOW-gerechtigd worden. Ter illustratie is het verloop van de netto arbeidsparticipatie bij personen tussen 60 en 65 jaar weergegeven sinds 2012, dit betreft dus (deels) oudere cohorten dan de groep die in 2018 60 tot 65 jaar is. Sinds 2016 is de netto arbeidsparticipatie van 60- tot 65-jarigen circa 55%.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Netto arbeidsparticipatie 60–65 jaar (%)	42,8	46,3	47,9	50,5	53,0	55,6	58,1

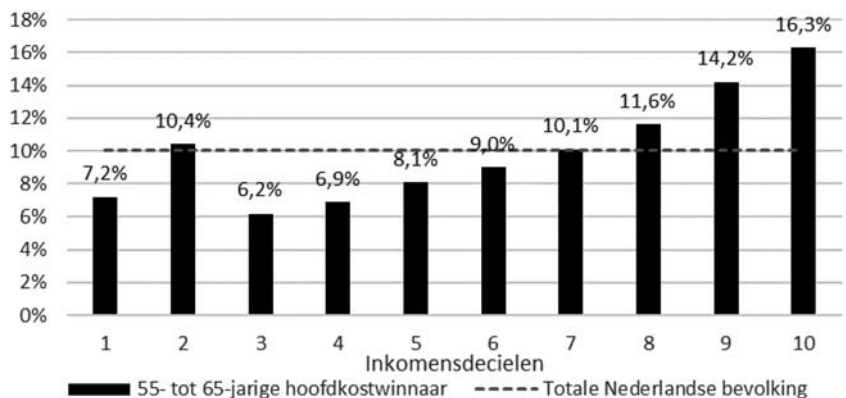
Bron: CBS Statline

¹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is abusievelijk opgenomen dat het gaat om tussen de 180.000 en 200.000 personen per jaar.

De inkomensverdeling van huishoudens met een hoofdkostwinnaar² tussen 55 en 65 jaar³ is in onderstaande tabel weergegeven. Hierbij is gekeken naar het gestandaardiseerde huishoudinkomen, waarin wordt gecorrigeerd voor het aantal personen in het huishouden, zodat de waarnemingen onderling vergelijkbaar zijn. De positie van deze huishoudens in de inkomensverdeling is over de jaren zeer constant. Derhalve zijn de meest actueel beschikbare cijfers (2017) in de tabel opgenomen.

De inkomensdecielen omvatten elk 10% van de totale Nederlandse bevolking. Als het inkomen van de huishoudens met een 55- tot 65-jarige hoofdkostwinnaar net zo is verdeeld als het gemiddelde van de Nederlandse bevolking zou het aandeel van deze groep in elk inkomensdeciël 10% moeten zijn. In figuur 1 is zichtbaar dat bij de groep met een hoofdkostwinnaar vlak onder de AOW-leeftijd relatief vaak sprake is van een hoog huishoudinkomen. Het aandeel van de huishoudens met een 55- tot 65-jarige hoofdkostwinnaar is namelijk hoger dan het gemiddelde van de Nederlandse bevolking in de hoogste 3 inkomensdecielen.

Figuur 1: Aandeel huishoudens naar inkomensdeciël in 2017, huishoudens met een 55- tot 65-jarige hoofdkostwinnaar en gemiddelde Nederlandse bevolking



Bron: CBS Statline

Naast de groep werkenden (circa 55% van het totaal), werkt 45% van de personen voor wie dit wetsvoorstel de AOW-leeftijd vervroegt, niet voorafgaand aan het bereiken van die leeftijd. De groep niet-werkenden valt in drieën uiteen.

Ten eerste de uitkeringsgerechtigden (circa 25% van het totaal), waarbij sprake kan zijn van een uitkering op het sociaal minimum (circa 2/3 van de groep, of 17% van het totaal) of een loongerelateerde uitkering (1/3 van de groep uitkeringsgerechtigden, of 8% van het totaal). De AOW-uitkering is hoger dan de uitkeringen op het sociaal minimum (bijstand, Anw, IOW, IOAW, IOAZ, BBZ, Wajong, TW-aanvulling) en doorgaans lager dan de loongerelateerde uitkeringen (WW, WIA, WAO, WAZ, ZW). Er is sprake van een grote spreiding in de hoogten van de uitkeringen. Ook kan er sprake zijn van aanvullend pensioen, waarbij ook sprake is van een grote spreiding. De precieze consequenties bij overgang van een loongerelateerde uitkering naar de AOW verschillen dus per persoon.

Ten tweede mensen die niet op de arbeidsmarkt participeren, maar, afhankelijk van de leefvorm, het arbeidsverleden en de vermogenspositie,

² Hierbij kan geen onderscheid gemaakt worden naar werkzame hoofdkostwinnaars. Zodoende lopen in de tabel ook uitkeringsgerechtigden mee en personen zonder inkomen. Dit zorgt ervoor dat de groep in een lager inkomensdeciël groter is dan deze zou zijn als de uitsplitsing naar huishoudens met een werkzame hoofdkostwinnaar tussen 60 en 65 jaar kon worden gemaakt.

³ De uitsplitsing naar 60- tot 65-jarigen is niet beschikbaar op CBS Statline.

geen uitkering ontvangen en derhalve geen inkomen hebben. Deze mensen ontvangen eerder AOW, waardoor ze een inkomen hebben en erop vooruitgaan.

De laatste groep bestaat uit personen die vervroegd aanvullend pensioen opnemen. Ook deze groep gaat er door de wetswijziging op vooruit, ze ontvangen immers eerder AOW en nemen daardoor minder (lang) vervroegd pensioen op. De exacte omvang van dit effect hangt af van de pensioenopbouw voordat deze personen hun vervroegd aanvullend pensioen opnemen en het aantal jaar dat vervroegd met pensioen wordt gegaan. Deze laatste 2 groepen vormen 20% van de mensen die door dit wetsvoorstel eerder AOW-gerechtigd worden.

Vraag 5:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen een uitsplitsing te geven van de derving van belasting en AOW-premie (regel 2 tabel 2), op basis van inkomen. De leden van de fractie van 50PLUS willen graag weten of het leeuwendeel van deze derving wordt veroorzaakt door een fractie van de populatie.

Antwoord 5:

In onderstaande tabel is de gevraagde uitsplitsing weergegeven conform de uitgangspunten van de raming. De getoonde verdeling van de personen over de inkomensklassen is de in de raming veronderstelde verdeling van personen die door de verlaging van de AOW-leeftijd in een ander belastingregime vallen (op basis van CBS-gegevens en bewerkingen van het Ministerie van Financiën). Hierbij is geen rekening gehouden met participatie-effecten als gevolg van de wijziging. Voor het bepalen van de derving is gekeken naar de AOW-premie en het verschil in heffingskortingen. Uit de tabel blijkt dat de derving optreedt bij alle inkomensklassen. De derving wordt relatief groter bij de hogere inkomensklassen.

Tabel: Verdeling naar inkomensklasse

Bruto inkomen per jaar (in euro)	Aandeel in personen	Aandeel in derving
<10.000	12%	4%
10.000–20.000	19%	13%
20.000–30.000	18%	16%
30.000–40.000	17%	20%
40.000–50.000	12%	15%
50.000–75.000	13%	19%
>75.000	8%	12%
Totaal ¹	100%	100%

¹ De percentages tellen door afronding niet op tot 100%.

Vraag 7:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoeveel personen naar verwachting tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 eerder AOW zullen krijgen dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn geweest en vragen wat de geboortejaren van de doelgroep is die volgens tabel 1 een lagere AOW-leeftijd krijgen

Antwoord 7:

Onderstaande tabel geeft voor de verschillende leeftijdscohorten aan hoeveel maanden zij eerder de AOW-leeftijd bereiken en een inschatting om hoeveel personen het gaat.

Jaar	Aantal maanden eerder met AOW	Geboortedatum	Inschatting aantal personen
2020	4	1-9-1953 t/m 31-4-1954	145.000
2020	8	1-5-1954 t/m 31-8-1954	75.000
2021	8	1-9-1954 t/m 31-12-1954	75.000
2021	11	1-1-1955 t/m 31-8-1955	145.000
2022	8	1-9-1955 t/m 31-5-1956	165.000
2023	5	1-6-1956 t/m 28-2-1957	165.000
2024	3	1-3-1957 t/m 31-12-1957	185.000

Het minder snel verhogen van de AOW-leeftijd in de periode 2020 tot en met 2024 leidt ertoe dat circa 165.000 tot 220.000 mensen per jaar in deze periode eerder de AOW-leeftijd bereiken. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven, is in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel abusievelijk opgenomen dat het gaat om tussen de 180.000 en 200.000 personen per jaar.

Vraag 8:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen met welke motivatie mensen die geboren zijn na de geboortejaren van de doelgroep, uitgesloten worden van de verlaging van de AOW leeftijd. Deze leden vragen of de werkomstandigheden in Nederland rond die tijd sterk verbeterd zullen zijn of dat de levensverwachting van de doelgroep beduidend lager is dan van de personen die 1 of enkele jaren later geboren zijn? Deze leden vragen dit kwantitatief inzichtelijk maken.

Antwoord 8:

In het kader van het pensioen akkoord is zowel aan ouderen als aan jongeren gedacht. Er is zowel gekozen voor maatregelen voor de korte termijn als de lange termijn. Voor de korte termijn (2020–2024) is temporisering van de AOW-leeftijd van belang voor ouderen die nu vlak voor hun pensioen staan. Gedurende deze periode zijn sociale partners in de gelegenheid om op sectoraal niveau afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid en over handelingsperspectief voor specifiek groepen werknemers die problemen hebben om de eindstreep te halen, in de vorm van vervroegd uittreden.

Voor de lange termijn zijn afspraken gemaakt die voor jongeren van belang zijn over duurzame inzetbaarheid, een leven lang leren en een gematigde koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Het kabinet en sociale partners hebben, mede in het licht van de motie van het lid Van Haersma Buma cs. (Kamerstuk 32 043, nr. 438), een gematigde koppeling afgesproken. Hierdoor zal de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen ook voor volgende generaties meer in evenwicht blijven. Concreet is afgesproken dat de ontwikkeling van de AOW-leeftijd met ingang van 2025 voor 2/3 gekoppeld wordt aan de ontwikkeling van de levensverwachting. Dit betekent dat elk jaar levenswinst wordt vertaald in gemiddeld 8 maanden langer doorwerken en gemiddeld 4 maanden langer AOW-pensioen. Al met al vind ik dat sprake is van een evenwichtig pakket voor jong en oud

Vraag 9:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen aan te geven hoeveel personen per jaar verplicht moeten stoppen met werken op grond van Cao-afspraken, terwijl ze zelf liever langer zouden willen doorwerken. Voorts vragen de leden van de fractie van 50Plus of is overwogen, om de uit diverse CAO's voortkomende verplichting om te stoppen met werken bij het bereiken van de AOW leeftijd, te verbieden of anderszins te beperken.

Antwoord 9:

Er zijn geen belemmeringen in de AOW met betrekking tot langer doorwerken en met de Wet werken na AOW-leeftijd zijn belemmeringen voor werkgevers weggenomen. Het is aan sociale partners en individuele werkgevers en werknemers om hier afspraken over te maken. Op 20 juni 2019 heb ik de rapportage CAO-afspraken naar de Tweede Kamer gezonden. Uit deze rapportage blijkt dat in 25 cao's (van toepassing op 39% van de werknemers) is afgesproken dat werkgever en werknemer overeen kunnen komen om van het pensioenontslagbeding af te zien. In 65 cao's (van toepassing op 76% van de werknemers) wordt de mogelijkheid geboden om na de AOW-gerechtigde leeftijd door te werken. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal personen per jaar dat verplicht moeten stoppen met werken op grond van Cao-afspraken, terwijl ze zelf liever langer zouden willen doorwerken.

De regering meent dat het al dan niet doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd aan partijen moet worden overgelaten en niet van overheidswege moet worden opgelegd. Er moet een natuurlijk moment blijven waarop een arbeidsovereenkomst op latere leeftijd van de werknemer zonder nadere procedurele voorschriften kan eindigen. Dat natuurlijke moment is het moment waarop de AOW-leeftijd (of een andere pensioengerechtigde leeftijd) wordt bereikt. Het ontbreken van dat natuurlijke moment zal een averechts effect kunnen hebben op de bereidheid van werkgevers om oudere werknemers in dienst te nemen. Wel geldt per 1 juli 2015, als onderdeel van de Wet werk en zekerheid, dat een werkgever een arbeidsovereenkomst die is ingegaan voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd op of na het bereiken van die leeftijd kan opzeggen zonder preventieve toets. Het is daarmee voor een werkgever aantrekkelijker geworden om een werknemer te laten doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd, en de noodzaak voor een pensioenontslagbeding is hiermee minder groot. De werkgever hoeft immers in de toekomst geen procedure te volgen om de arbeidsovereenkomst alsnog te kunnen beëindigen, wat eerder wel het geval was als een pensioenontslagbeding ontbrak.

Vraag 10:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen aan de hand van twee of meer scenario's uiteen te zetten op welke wijze een daling van de levensverwachting tot uitdrukking kan komen in de AOW leeftijd vanaf 2022, na invoering van dit wetsvoorstel.

Antwoord 10:

Er zijn twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario is sprake van een daling van de levensverwachting voor 2025. Dit heeft geen gevolgen voor de AOW-leeftijd omdat de AOW-leeftijd voor die periode al is vastgelegd in de wet. In het tweede scenario, waarbij de daling van de levensverwachting zich voordoet na 2024, zal de AOW-leeftijd op grond van de formule niet worden verhoogd. Ook na invoering van de 2/3-koppeling in de toekomst, zal een daling van de levensverwachting ertoe leiden dat de AOW-leeftijd niet wordt verhoogd.

Vraag 11:

De leden van de fractie van 50PLUS vragen wat de structurele budgettaire effecten van de voorgenomen wijziging van de koppeling van de AOW leeftijd aan de resterende levensverwachting van 3/3 naar 2/3 zijn en wat de structurele budgettaire effecten zijn van het volledig afschaffen van de koppeling van de AOW leeftijd aan de levensverwachting. Ook vragen deze leden naar tussenliggende varianten.

Antwoord 11:

Bij een structurele aanpassing van de AOW-leeftijd is het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van belang. Voor de houdbaarheid wordt gekeken naar het effect op alle toekomstige uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij wordt naast de ex-ante budgettaire effecten ook rekening gehouden met het effect op de arbeidsparticipatie, de doorwerking daarvan op de economische groei én met een (soortgelijke) aanpassing van de pensioenrichtleeftijd. Het CPB heeft eerder berekend dat het bevriezen van de AOW- en pensioenrichtleeftijd op 67 jaar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,2% bbp verslechtert (Startnotitie Keuzes in Kaart 2018–2021, oktober 2016, CPB), wat overeenkomt met circa € 9,5 miljard per jaar op basis van het huidige BBP. Wanneer de AOW-leeftijd eerst wordt verhoogd naar 67 jaar en daarna voor 2/3 wordt gekoppeld aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting, verslechtert de houdbaarheid naar inschatting met ongeveer 0,4% BBP (circa € 3 miljard per jaar).

Vraag van het lid Van Dijk (PvdA) over de samenloop van vervroegd pensioen en het temporiseren van de verhoging van de AOW-leeftijd

Vraag:

Het lid Van Dijk (PvdA) heeft tijdens het debat in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de mensen die hun pensioen naar voren hebben gehaald en net voor de AOW-leeftijd zitten. Zij ontvangen tijdelijk een hogere uitkering en komen daarmee bij verlaging van de AOW-leeftijd in botsing met de Pensioenwet.

Antwoord:

Ik heb in het debat aangegeven hiernaar te willen kijken. Er blijkt een kleine technische wijziging van de pensioenwetgeving en de Wet op de loonbelasting 1964 noodzakelijk. Via deze wijziging krijgen betreffende mensen de mogelijkheid om de mate van variatie van reeds ingegaan pensioen aan te passen indien zij na de ingang van het pensioen te maken krijgen met een aanpassing van de AOW-leeftijd. Dit is al mogelijk voor een *stijging* van de AOW-leeftijd, en wordt dus ook mogelijk gemaakt voor een *daling*. Maar niet iedereen zal de mate van variatie willen aanpassen, bijvoorbeeld als het om een zeer beperkt effect gaat op de levenslange pensioenuitkering. Strikt genomen voldoet de pensioenregeling dan niet langer aan de pensioen- en fiscale wetgeving. Ook dit zal worden aangepast, er zal worden geregeld dat mag worden uitgegaan van de AOW-leeftijd die van toepassing was vóór de verlaging van de AOW-leeftijd. Deze wijzigingen zullen worden meegenomen in de onderhanden zijnde Verzamelwet SZW 2020. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2020.