

Vergaderjaar 2019–2020

35 520

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de verandering van de koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de stijging van de levensverwachting (Wet verandering koppeling AOW-leeftijd)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 juli 2020 en het nader rapport d.d. 1 april 2020, aangeboden aan de Koning 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 maart 2020, no. 2020000609, 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 1 april 2020, nr. W12.20.0070/III, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, aan.

De Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) heeft een opmerking gemaakt over de gevolgen van de coronapandemie voor de overheidsfinanciën en voor het private pensioenstelsel. Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerking in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 2020, no. 2020000609, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de verandering van de koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan

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

de stijging van de levensverwachting (Wet verandering koppeling AOW-leeftijd), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van de Algemene Ouderdomswet (AOW), ter uitvoering van de afspraken die het kabinet met sociale partners in het op 5 juni 2019 gesloten Pensioenakkoord heeft gemaakt. Daardoor stijgt de AOW-leeftijd vanaf 2025 niet één op één mee met de ontwikkeling van de (resterende) levensverwachting, maar met 2/3 van een jaar stijging van de levensverwachting. Daarmee ontstaat naar het oordeel van het kabinet een meer evenwichtige verhouding tussen de winst in levensverwachting en de leeftijd waarop het recht op ouderdomspensioen op grond van de AOW ontstaat.

Het wetsvoorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State als zodanig geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Wel merkt zij bij het voorstel het volgende op.

Uit de toelichting blijkt dat het voorstel een aanzienlijk en structureel beslag legt op de overheidsfinanciën. Ook wordt gewezen op nieuwe cijfers van het Centraal Planbureau. Daaruit komt een gunstige ontwikkeling van het houdbaarheidssaldo door een hogere verwachte arbeidsparticipatie naar voren. Gelet hierop acht de regering het verantwoord om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting te matigen. Dat versterkt het draagvlak voor de noodzakelijke koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting en leidt tot een meer evenwichtige balans tussen werk en pensioen.

De Afdeling merkt op dat thans onduidelijk is wat de gevolgen zullen zijn van de corona-crisis voor de overheidsfinanciën, alsook voor het stelsel van aanvullende pensioenen. Er moet rekening mee worden gehouden dat die gevolgen ook op de langere termijn groot zijn en dat de uitvoering van het Pensioenakkoord hierdoor diep kan worden geraakt. Tegen de achtergrond van de huidige crisis is het volgens de Afdeling thans dan ook niet goed in te schatten of de gevolgen van het voorliggende voorstel op verantwoorde wijze te dragen zullen zijn.

De Afdeling adviseert daarom pas op de plaats te maken met het voorstel totdat hierover meer duidelijkheid bestaat.

De coronapandemie heeft grote gevolgen voor de mondiale economie en ook in Nederland zijn de economische gevolgen merkbaar. In veel sectoren is de economische activiteit tot stilstand gekomen of vertraagd als gevolg van de contactbeperkende maatregelen. Ook de gevolgen van de coronacrisis voor de overheidsfinanciën zijn groot. Het kabinet neemt maatregelen om de gevolgen van de recessie voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. In maart heeft het kabinet een eerste noodpakket gepresenteerd om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen hun baan behouden en dat bedrijven de crisis doorstaan. Met een tweede pakket zijn deze maatregelen verlengd. Deze maatregelen zijn noodzakelijk, maar de kosten ervan zijn hoog. Tegelijkertijd leidt de afgenomen economische activiteit tot een afname van de belasting- en premie-inkomsten en een toename aan conjunctuurgevoelige uitgaven, zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen. De overheidsschuld loopt hierdoor op korte termijn sterk op. De ruimte om de schuld op te laten lopen is er, omdat de schuld in de jaren dat het economisch voor de wind ging, gestaag is afgebouwd.

De precieze impact op de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën zal afhangen van de snelheid waarmee het coronavirus onder controle komt in binnen- en buitenland, hetgeen op dit moment niet met

zekerheid te voorspellen is. Voor de korte termijn (2020 en 2021) heeft het CPB verschillende scenario's uitgewerkt om de mogelijke gevolgen in kaart te brengen van het coronavirus voor de economie en voor de overheidsfinanciën². De scenario's verschillen in de duur en de diepte van de economische crisis. In het basisscenario krimpt de economie in 2020 met 6%, gevolgd door een herstel van 3% in 2021. De uitgaven aan noodpakketten en de teruglopende inkomsten leiden, gepaard met een lagere economische groei, in dit scenario tot een begrotingstekort van 8% van het bbp in 2020 en 5% in 2021. De overheidsschuld loopt in het scenario op van 49% van het bbp eind 2019 naar 62% van het bbp eind 2021. In de scenario's met een zwak herstel van de economie of een tweede golf komt de EMU-schuld eind 2021 uit op 76% van het bbp. Volgens het CPB blijft de schuld hiermee «op ruime afstand van niveaus die in de literatuur als risicovol worden aangemerkt». In hoeverre de huidige gezondheidscrisis gevolgen heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, is niet in de CBP-scenario's meegenomen. Op Prinsjesdag publiceert het CPB een nieuwe middenlangetermijnraming. Deze raming zal ook een eerste inschatting zal geven van de gevolgen van de crisis voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De gevolgen van de coronacrisis voor het stelsel van aanvullende pensioenen zijn nog niet duidelijk. Pensioen is in beginsel de resultante van premie en rendement, en met name de gevolgen van de crisis op het rendement is ongewis. Na de enorme daling op de internationale financiële markten in maart 2020, lijkt een voorzichtig herstel ingezet. De volatiliteit in de markt geeft geen aanleiding om voorafgaand aan het gebruikelijke toetsmoment op 31 december van een jaar maatregelen te nemen.

De noodzaak van het hervormen van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen blijft ook na de coronacrisis onverminderd van belang om een goede oudedagsvoorziening te bieden voor huidige en toekomstige generaties ouderen. Op 19 juni 2020 heeft het kabinet de uitwerking van de pensioenafspraken uit het pensioenakkoord in de hoofdlijnennotitie aan het parlement gestuurd.

Om zekerheid te bieden aan burgers en bedrijven in deze onzekere tijd, houdt het kabinet zo veel mogelijk koers. Koers houden betekent dat voorgenomen beleid zo veel mogelijk wordt uitgevoerd en dat gemaakte afspraken worden nagekomen.

Met het indienen van het wetsvoorstel, komt het kabinet ook de afspraak na die op 5 juni 2019 is gemaakt met sociale partners in het Pensioenakkoord. Een onderdeel van het akkoord, is dat de stijging van de AOW-leeftijd wordt gematigd.

Zoals in het wetsvoorstel toegelicht, is de aanpassing van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting van belang om het draagvlak voor het publieke pensioenstelsel te behouden. Met de een-op-een koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zoals deze in de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd is opgenomen, wordt elk extra jaar aan levensverwachting volledig vertaald in een hogere AOW-leeftijd. De winst aan levensverwachting wordt volledig omgezet in een verlenging van de arbeidsloopbaan. Uit de maatschappelijke discussie komt naar voren dat dit niet als eerlijk wordt ervaren en dat een deel van de levenswinst zich ook zou moeten vertalen in een langere pensioenperiode. Het kabinet erkent het gevoel dat werkenden ervaren en wil met een vertraagde koppeling hieraan tegemoetkomen. Met deze gedeeltelijke koppeling streeft het kabinet naar een evenwichtige verhouding tussen de duur van het werkzame leven en

² Juniraming 2020, CPB, juni 2020

de duur van het pensioen voor huidige en toekomstige generaties, waarvoor meer draagvlak lijkt te bestaan.

Door het wetvoorstel nu reeds in te dienen kan worden bewerkstelligd dat burgers die de komende jaren de AOW-leeftijd zullen bereiken, tijdig zekerheid wordt verschaft over de ingangsdatum van hun AOW-uitkering. Die zekerheid is van belang, zodat burgers zich tijdig kunnen voorbereiden op hun pensionering. De beoogde wetswijziging biedt die mensen duidelijkheid en zekerheid. Dit is mede van belang omdat mensen zelf hun pensioendatum kunnen kiezen voor het arbeidsvoorwaardelijke pensioen en dat die pensioendatum niet standaard de AOW-datum is. In wetgeving is geregeld dat reeds ingegane pensioenen kunnen worden aangepast indien de AOW-datum onverwacht op een ander moment valt dan verwacht op het moment dat het pensioen is ingegaan. Het is zeer wenselijk dat een dergelijke onverwachte aanpassing van de AOW-datum zich bij zo min mogelijk mensen voordoet.

Ook voor de in het pensioenakkoord afgesproken drempelvrijstelling voor regelingen voor vervroegde uittreding (RVU), te introduceren per 1 januari 2021, is duidelijkheid over de AOW-datum van belang. Deze maatregel biedt ruimte voor vervroegde uittreding in de 36 maanden voor AOW-datum. Om sociale partners voldoende gelegenheid te geven tijdig afspraken te kunnen maken in arbeidsvoorwaardelijke regelingen dient er duidelijkheid te zijn over de AOW-datum.

Ten slotte wil ik ook kort ingaan op de gevolgen van de coronapandemie voor de ontwikkeling van de levensverwachting op de lange termijn. In het wetsvoorstel blijft de methodiek gehandhaafd dat de stijging van de AOW-leeftijd gekoppeld is aan de ontwikkeling van de levensverwachting, zoals deze wordt geraamd door het CBS. Helaas zijn er in de eerste maanden van dit jaar meer overledenen te betreuren geweest dan in normale jaren het geval zou zijn geweest³. Het is nog onbekend wat de exacte gevolgen zijn van de hogere sterfte als gevolg van de coronapandemie op de levensverwachting. Opgemerkt moet worden dat de huidige gezondheidscrisis een uitzonderlijke situatie is, en dat een eenmalige gebeurtenis wellicht meerjarige maar geen structurele gevolgen hoeft te hebben voor de ontwikkeling van de levensverwachting op de lange termijn. Door de koppelingssystematiek volgt de AOW-leeftijd de meest recente inzichten omtrent de ontwikkeling van de levensverwachting.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State op verschillende plaatsen aangevuld met de hierboven genoemde teksten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, verzoeken het hierbij gevoegde 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,
W. Koolmees

³ <https://cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70895ned>