

Vergaderjaar 2020–2021

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 560

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2021

In het pensioenakkoord van 5 juni 2019 hebben sociale partners en het kabinet naast de hervorming van de tweede pijler ook onderschreven dat werkenden in Nederland gezond hun pensioen moeten kunnen bereiken. Hiervoor zijn afspraken gemaakt over duurzame inzetbaarheid en een leven lang leren, maar ook afspraken over eerder uittreden, omdat nog niet iedereen kan doorwerken tot zijn pensioen. Het gaat om zowel overgangsmaatregelen op de korte termijn als structurele maatregelen voor de langere termijn. Het doel van partijen is zo snel mogelijk te komen tot een structureel pakket aan maatregelen, dat uiterlijk in werking kan treden voor de afloop van de overgangsmaatregelen.

De overgangsmaatregelen zien onder andere op de minder snelle stijging van de AOW-leeftijd tot 2025 en de (tijdelijke) mogelijkheid die werkgevers sinds afgelopen 1 januari hebben om uittredingsregelingen te financieren zonder extra heffing, waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om drie jaar voor de AOW-leeftijd te stoppen met werken. Voorts zijn afspraken voor de langere termijn gemaakt, bijvoorbeeld over de minder strenge koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting en over de mogelijkheden voor extra verlofsparen. Het kabinet en sociale partners zijn ervan overtuigd dat het met deze afspraken het voor een ieder haalbaar moet zijn om in goede gezondheid de pensioendatum te behalen.

In het kader «gezond werkend naar pensioen» is ook overeengekomen te onderzoeken of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren, bijvoorbeeld 45.¹ Op 29 januari 2021 heb ik u het eindrapport over dit onderzoek, zonder nadere standpuntbepaling toegezonden.² Naar aanleiding van de procedurevergadering van 9 februari 2021 heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 457

² Kamerstuk 32 043, nr. 556

en Werkgelegenheid mij verzocht om een kabinetsreactie op dit onderzoek.

In het rapport zijn de bevindingen weergegeven van de werkgroep, waarin vertegenwoordigers van CNV, FNV, VNO-NCW en MKB-Nederland, VCP en SZW hebben samengewerkt. Het rapport doet geen uitspraken over de noodzaak of wenselijkheid van een dienstjarenregeling. Het rapport geeft een gedegen technische analyse van de verschillende aspecten die verbonden zouden zijn aan een generieke dienstjarenregeling. De inzichten en uitkomsten bieden een goede basis om met sociale partners in gesprek te blijven over de mogelijkheden om werkenden in de toekomst gezond hun pensioen te laten halen.

In het rapport worden verschillende keuzes gepresenteerd die gemaakt zouden moeten worden, mocht een dergelijke dienstjarenregeling overwogen worden. Ondanks dat het rapport vooral de keuzes en bijbehorende consequenties beschrijft, laat het rapport al wel zien dat een generieke publieke regeling waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren, zowel juridisch als qua uitvoering zeer complex is.

Belangrijk is om te constateren dat in de maatschappelijke discussie over een dienstjarenregeling verschillende motieven en doelstellingen naar voren worden gebracht. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat een generieke regeling op basis van het criterium van 45 dienstjaren geen gericht instrument is voor het behalen van deze doelstellingen voor de beoogde doelgroepen.

Een motief dat wordt genoemd is dat mensen met een lagere opleiding of een zwaar beroep vaker vroeg zijn begonnen met werken en minder mogelijkheden hebben om vroegpensioen te realiseren. Een generieke dienstjarenregeling zou deze groep lager opgeleiden of mensen met een zwaar beroep meer handelingsperspectief moeten bieden rondom pensionering. Het onderzoek laat echter zien dat een generieke 45-dienstjarenregeling niet specifiek deze groepen bereikt. Weliswaar vallen relatief veel lager opgeleiden binnen de doelgroep, maar middelbaar en hoger opgeleiden vormen samen in absolute aantallen het merendeel van de groep werkenden met 45 dienstjaren. In de nabije toekomst zou het aandeel middelbaar en hoger opgeleiden dat zou voldoen aan het criterium van 45 dienstjaren, verder toenemen. Ook blijkt dat de gemiddelde duur van het arbeidsverleden en de startleeftijd van mensen met zwaar werk, amper afwijkt van andere werkenden. Het onderzoek laat zien dat ook veel sectoren die normaliter niet met zwaar werk geassocieerd worden, tot de doelgroep zouden behoren. Een generieke dienstjarenregeling is daarom geen gericht instrument voor het realiseren van meer mogelijkheden voor vroegpensioen specifiek voor lager opgeleiden of mensen met zwaar werk.

Mensen met een lang arbeidsverleden ervaren het als rechtvaardig dat zij eerder kunnen stoppen met werken. Dit is een ander belangrijk motief. Uit het SEO-onderzoek³ komt naar voren dat een groot deel van de werknemers die voldoen aan een 45 dienstjaren eis ook aanvullend pensioen heeft opgebouwd en het tweedepijlerpensioen zou kunnen benutten voor vervroegde uittreding. In het onderzoek is hiernaar gekeken. De groep werkenden met veel dienstjaren is divers. Een deel zal over voldoende instrumenten beschikken om uit te treden op een moment naar keuze. Hierop zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld zelfstandigen en werknemers met een pensioenhiat of beperkte opbouw. Voor hen zal dit

³ Gevolgen flexibele AOW-leeftijd, SEO, 2017

verwachte eigen handelingsperspectief beperkter zijn. Een generieke 45 dienstjarenregeling zou niet alleen voor deze groep beschikbaar zou zijn, maar ook voor mensen die nu al mogelijkheden hebben om eerder te stoppen met werken.

Een generieke publieke 45 dienstjarenregelingen kent ook andere kwetsbaarheden. Zo laat het onderzoek zien dat vrouwen veel minder vaak een arbeidsverleden van 45 dienstjaren behalen omdat zij vaker loopbaanonderbrekingen kennen en vaker in deeltijd werken. Onderscheid op basis van het jaarlijks gewerkte aantal uren zou leiden tot een direct onderscheid naar arbeidsduur en vermoedelijk ook tot een indirect onderscheid naar geslacht. Dit is juridisch zeer kwetsbaar. In het onderzoek zijn verschillende gelijkstellingen onderzocht die mogelijke ongelijkheid kunnen verminderen.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat een generieke dienstjarenregeling moeilijk uitvoerbaar is omdat gegevens over het arbeidsverleden maar beperkt beschikbaar zijn. Op basis van beschikbare fiscale data kan voor zelfstandigen tot maximaal 12 jaar teruggegaan worden. Voor werknemers kan maximaal tot 1998 worden teruggegaan op basis van UWV-data. Andere bronnen zoals van pensioenuitvoerders zijn onvolledig. Om deze reden wordt bij de uitvoering van de arbeidsverledeneis in de WW uitgegaan van een fictief arbeidsverleden. Een fictief arbeidsverleden zou echter geen recht doen aan het basisargument van een dienstjarenregeling, omdat dit niet specifiek gericht is op werkenden die op jonge leeftijd de arbeidsmarkt betreden. In het onderzoek is tevens geëduid dat het uitgaan van het arbeidsverleden op basis van opleidingsniveau eveneens niet uitvoerbaar is, omdat geen bruikbare informatiebron voorhanden is omdat het diplomaregister niet ver genoeg terug gaat.

Bij het omkeren van de bewijslast over het arbeidsverleden worden praktische en juridische kanttekeningen geplaatst in het rapport. Omdat er voor burgers geen noodzaak was om hun administratie langer te bewaren dan bijvoorbeeld in het kader van de belastingaangifte nodig is, is het zeer waarschijnlijk dat veel burgers informatie over hun arbeidsverleden niet altijd zelf beschikbaar zullen hebben. Een regeling voor vervroegde uittreding zou ook internationaalrechtelijke gevolgen hebben. Binnen de EU zou de uitkering geëxporteerd moeten kunnen worden en als de regeling bij wet wordt vormgegeven, tellen ook buitenlandse arbeidsjaren mee. Dit is vanuit uitvoeringsoptiek complex.

Een 45 dienstjarenregeling kan op korte termijn leiden tot een afname van het arbeidsaanbod, terwijl we de komende jaren alle handen op de arbeidsmarkt nodig zullen blijven hebben. Op basis van het CBS-onderzoek wordt ingeschat dat op de korte termijn, circa 20% van de 65-jarigen voldoet aan het 45 dienstjaren criterium. Dat aantal loopt vervolgens verder op door het stijgen van de AOW-leeftijd en de hogere arbeidsparticipatie (van met name vrouwen). Voor een publieke regeling ter hoogte van de netto AOW leidt dat tot directe kosten die vanaf 2026 oplopen van ruim € 2 miljard jaarlijks naar circa € 5 miljard per jaar in 2038. Door het meenemen van gelijkstellingen zouden deze kosten naar verwachting 50%-70% hoger uitvallen. Dat zou forse gevolgen voor de overheidsfinanciën kunnen hebben. De kosten en het gebruik voor een publieke regeling liggen naar verwachting hoger dan bij een cao-regeling tussen werkgevers en werknemers.

Het onderzoek laat zien dat deze generieke en publiek gefinancierde dienstjarenregeling voor vervroegde uittreding, zonder enige beperking, het gewenste doel niet bereikt. Een dergelijk regeling is zeer lastig uitvoerbaar, bovendien juridisch kwetsbaar en ook zouden er forse

gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën. Hierover willen wij de komende periode graag in overleg gaan met sociale partners en daarbij ook de eerste ervaringen van de nieuwe regeling uit het Pensioenakkoord meenemen.

Dat neemt echter niet weg dat er in het Pensioenakkoord afspraken gemaakt zijn over duurzame inzetbaarheid, die eraan moeten bijdragen dat alle werkenden gezond werkend hun pensioen kunnen bereiken. Naast een forse investering in een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd zijn voor duurzame inzetbaarheid zowel structurele middelen, als tijdelijke middelen ten behoeve van een impuls beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn ook afspraken gemaakt over de situatie waarin dat niet meer lukt: afgesproken is dat werkgevers onder voorwaarden tijdelijk de mogelijkheid krijgen om aan oudere werknemers die, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van het werk, niet kunnen doorwerken een uitkering aan te bieden waarmee ze eerder kunnen uittreden. Het kabinet introduceert hiertoe, naast de structurele versoepelingen rondom verlofsparen, voor de periode 2021 tot en met 2025 een tijdelijke fiscale drempelvrijstelling voor regelingen voor vervroegde uittreding (RVU). Om sociale partners te ondersteunen bij het maken van integrale sectorale maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden, stelt het kabinet bovendien € 1 miljard aan subsidie beschikbaar via de tijdelijke Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid & Eerder Uittreden (MDI&EU). Deze regeling is met ingang van 1 januari 2021 in werking getreden. Het is van groot belang dat sociale partners in sectoren eerst ervaring opdoen met de vormgeving van regelingen voor duurzame inzetbaarheid en vervroegde uittreding. De effecten van deze tijdelijke regeling zullen worden geëvalueerd.

Het vraagstuk hoe werkenden gezond werkend hun pensioen kunnen bereiken is bij uitstek een vraagstuk waar de sociale partners het verschil kunnen maken samen met de overheid. De uitkomsten van het onderzoek bieden een gedegen basis voor het kabinet en sociale partners om met elkaar over de knelpunten hierbij in gesprek te blijven. Daarbij kunnen de ervaringen met de tijdelijke maatregelen uit het pensioenakkoord als input benut worden. Het zal aan het volgende kabinet zijn om op basis van de ervaringen met deze maatregelen met sociale partners in gesprek te blijven over de vraag hoe werkenden in de toekomst gezond hun pensioen kunnen bereiken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees