

Vergaderjaar 2009–2010

32 247

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 november 2009 en het nader rapport d.d. 30 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2009, no.09.003065, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in twee stappen: naar de leeftijd van 66 in 2020 en vervolgens naar die van 67 in 2025. Daarnaast wordt het zogenoemde Witteveen-kader in de loon- en inkomstenbelasting voor de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen (tweede en derde pijler) op deze verhoging afgestemd.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 5 november 2009 met de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het wetsvoorstel beraadslaagd.

De Raad heeft zich al in eerdere adviezen uitgesproken voor verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar.² Hij ziet geen reden om thans terug te komen op dat pleidooi. In zoverre onderschrijft de Raad daarom de voorgestelde verhoging; dat geldt ook voor de analyse waarop deze berust.

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

² Zie bijvoorbeeld het advies over de Miljoenennota 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 3). In dit advies is verhoging van de AOW-leeftijd genoemd als een – noodzakelijk – onderdeel van een breder pakket aan maatregelen ter bestrijding van de houdbaarheidsproblematiek.

Wil deze verhoging aanvaardbaar zijn, dan luistert de invoering ervan nauw. Ook moeten bijzondere eisen worden gesteld aan het flankerende beleid dat is gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen. Met name voor dit flankerende beleid geldt echter dat belangrijke onderdelen van de beoogde verandering geen onderdeel uitmaken van het voorliggende wetsvoorstel zelf. De toelichting maakt op dit punt slechts – in globale zin – melding van voornemens tot toekomstige wetgeving en/of beleid, overigens nog niet voorzien van een tijdplanning.

De Raad gaat hierna, in paragraaf 1, eerst in op het karakter van de AOW: een volksverzekering die een basis oudedagsvoorziening biedt aan alle ingezetenen. Daarna komen, in paragraaf 2, de beide hoofddoelen van het voorstel aan de orde: het leveren van een bijdrage aan de aanpak van het houdbaarheidstekort en aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen. Vervolgens bevat paragraaf 3 een beoordeling van het voorgestelde tijdpad voor de invoering van het voorstel. Paragraaf 4 gaat in op de aangekondigde voornemens voor het flankerende beleid. De voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd zal volgens het voorstel moeten doorwerken in de arrangementen voor de pensioenopbouw in de tweede en derde pijler; dit onderwerp komt aan de orde in paragraaf 5.

De Raad van State is van oordeel dat in verband met zijn opmerkingen het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 31 oktober 2009, nr. 09.003065, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 november 2009, nr. W12.09.0441/III, bieden wij U hierbij aan.

De Raad van State geeft aan zich al in eerdere adviezen voor verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar te hebben uitgesproken. De Raad ziet geen reden om thans terug te komen op dat pleidooi. De Raad onderschrijft daarom zowel de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd als ook de analyse waarop deze berust.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel maakt de Raad een aantal opmerkingen, onder andere over het karakter van de AOW, de hoofddoelen van het voorstel, het voorgestelde tijdpad voor de invoering van het voorstel, de aangekondigde voornemens voor het flankerend beleid en de doorwerking van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd in de arrangementen voor de pensioenopbouw in de tweede en derde pijler. De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband hiermee deels nader dient te worden overwogen.

Het advies van de Raad van State geeft aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

1. De AOW: een volksverzekering

Alvorens in te gaan op het voorstel tot verhoging van de AOW-leeftijd, zal de Raad hierna eerst een korte schets geven van de situatie ten tijde van de invoering van de AOW, en van een aantal belangrijke ontwikkelingen sindsdien. Tegen de achtergrond van deze context wordt daarna een typering gegeven van het stelsel van de AOW.

a. De situatie ten tijde van de invoering van de AOW

De AOW is, na een lange daaraan vooraf gaande discussie, tot stand gekomen in 1956.¹ De AOW is een volksverzekering; zij combineert elementen van een verzekering (premiebetaling) met die van een staatspensioen (uitkering voor iedere ingezetene). De ingangsdatum van de AOW-uitkering is destijds vastgesteld op de leeftijd van 65 jaar. De uitkering kreeg een opbouwperiode van 50 jaar, van het 15e tot het 65e levensjaar. Als enig criterium voor de opbouw werd gekozen voor het ingezetenschap.

De AOW werd destijds beschouwd als een uniforme bodemvoorziening: aanvulling zou plaats moeten hebben via privaatrechtelijke pensioenvoorzieningen. Om die reden lag het niet voor de hand een relatie te leggen tussen het inkomen tijdens de actieve periode en dat op de oude dag.² De financiering van de AOW werd gebaseerd op de zogenoemde generatiesolidariteit. Deze kreeg gestalte door een omslagstelsel: de generatie die economisch actief is, financiert door premiebetaling de uitkering aan de AOW-gerechtigden. Op het moment van invoering stonden tegenover één AOW-gerechtigde ruim 6 personen in de leeftijd van 20–64.³

Van de generatie die in 1957 65 jaar werd, was bij geboorte de gemiddelde levensverwachting iets meer dan 50 jaar. De resterende levensverwachting van die generatie bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd was in 1957 ongeveer 15 jaar. Ten tijde van de invoering van de AOW is overigens al gesproken over de

¹ Wet van 31 mei 1956, Stb. 281. Invoering vond plaats op 1 januari 1957.

² Kamerstukken II 1954/55, 4 009, nr. 3, blz. 30.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66.

effecten van een verdere stijging van de gemiddelde levensduur op de houdbaarheid van de leeftijdsgrens voor de AOW van 65 jaar.¹ Deze discussie heeft destijds echter niet geleid tot een ander leeftijds criterium dan 65 jaar.

b. Veranderingen sinds 1957

In de periode van ruim 50 jaar sinds de invoering van de AOW heeft zich in onze samenleving een aantal belangrijke veranderingen voorgedaan. De welvaart is sinds 1957 sterk toegenomen. De AOW was aanvankelijk van een bescheiden niveau en is in latere jaren geleidelijk verhoogd tot een uitkering op het niveau van het sociaal minimum, met een indexering op basis van de ontwikkeling van de contractlonen. Daarnaast hebben de private pensioenvoorzieningen (tweede en derde pijler) aanmerkelijk in belang gewonnen.² Wel is de AOW met name voor de oudere generaties (boven 75) nog steeds verreweg de belangrijkste inkomensbron.³ De financiering van de AOW vindt sedert 1997 niet langer uitsluitend plaats via premiebetaling (omslag), maar deels ook uit de algemene middelen.⁴

De gemiddelde levensverwachting bij geboorte is sinds 1900 sterk gestegen: van toen iets meer dan 50 jaar naar rond de 80 jaar nu. Aangenomen wordt dat deze in de toekomst nog verder zal stijgen. Méér mensen worden ouder dan 65 jaar; de resterende levensverwachting van de boven 65-jarigen is aanzienlijk toegenomen, tot ongeveer 19 jaar. Velen genieten een belangrijk deel van die periode nog een relatief goede gezondheid. Zoals ook verwoord in de kabinetsnota «Men is zo oud als men zich voelt»⁵, behoort deze demografische ontwikkeling tot de belangrijkste verbeteringen van ons dagelijks leven in de loop van de 20e eeuw.

Mede door de toegenomen scholing, is de leeftijd van het toetreden tot de arbeidsmarkt gestegen. Tegelijk is, met name vanaf de jaren '80, de arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie 55–65 fors gedaald, tot een niveau van ongeveer 25% begin jaren '90 van de vorige eeuw. Daarna is er (met name door afschaffing van regelingen voor vervroegde uitstroom) weer een toename zichtbaar, tot 47% in 2008.⁶

Combinatie van hiervoor genoemde factoren (we worden met meer mensen ouder, beginnen later met werken en stoppen eerder) heeft aanzienlijke gevolgen voor de financiering van de AOW: waar in 1957 tegenover één AOW-gerechtigde nog zes economisch actieven stonden, zijn dat er thans nog maar vier.⁷

c. Karakter van de AOW

De AOW wordt gekenmerkt door voorspelbaarheid en eenvoud van uitvoering. Voorspelbaarheid was en is een basiskenmerk van de AOW: een basispensioenregeling voor iedere ingezetene, ongeacht zijn status, inkomen en arbeidsverleden.⁸ Het stelsel van de AOW als volksverzekering, gevoegd bij de eis van 50 jaar ingezetenschap als de – enige – voorwaarde voor een volledige AOW-uitkering, maakte de AOW daarenboven in zijn opzet van meet af aan eenvoudig in zijn uitvoering. Dat is zij gebleven: ongeacht alle hiervoor genoemde veranderingen, is het stelsel in de afgelopen 50 jaar ongewijzigd gehandhaafd. Handhaving van deze twee kenmerken is van belang voor het vertrouwen van de burgers in het stelsel, nu en in de toekomst. Bij zijn beoordeling van het voorstel tot aanpassing van de AOW zal de Raad mede het oog houden op deze karakteristieken van de AOW, als een bijzonder en essentieel onderdeel van ons stelsel van sociale zekerheid. Dit komt met name aan de orde in paragraaf 4.1., waar het aangekondigde voornemen zal worden behandeld tot flexibilisering van de AOW tot vóór de nieuwe spilleeftijd van 67 jaar. De Raad zal daar wijzen op de aantasting die dit voornemen betekent voor de stelselzuiverheid van de AOW.

1. Onderbouwing van de verhoging van de AOW-leeftijd
De Raad adviseert een nadere onderbouwing te geven van de noodzaak van de voorgestelde aanpassing van de AOW in het licht van het houdbaarheidstekort en de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

¹ Kamerstukken II 1954/55, 4 009, nr. 3, blz. 28.

² Thans heeft ongeveer 95% van de werknemers in de tweede pijler een aanvullend pensioen.

³ SVB, De AOW, 2006, blz. 333.

⁴ Inmiddels wordt een bijdrage van ongeveer 3 mrd. in de kosten van de AOW gefinancierd uit de belastingopbrengsten. Ziet de Raad het goed, dan is dit ongeveer 30% van de totale kosten van de AOW.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 29 544, 152.

⁶ CBS Statline.

⁷ Terwijl op het hoogtepunt van de vergrijzing (2040), dat er nog maar ongeveer twee zullen zijn. Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66, blz. 4.

⁸ De volledige AOW-uitkering vereist ingezetenschap van 50 jaar. De hoogte van de uitkering wordt verminderd overeenkomstig de periode waarin betrokkene – als gevolg van emigratie of immigratie – niet heeft voldaan aan de eis van het ingezetenschap. Dat doet echter aan de voorspelbaarheid als zodanig niet af.

Houdbaarheidstekort

De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Bij de houdbaarheidsberekeningen worden alle plussen en minnen van de overheidsfinanciën in de toekomst meegenomen, zoals zorgkosten, belastinginkomsten en aardgasbaten.

Momenteel is er sprake van een houdbaarheidstekort. Dat betekent dus dat de bestaande overheidsvoorzieningen niet gehandhaafd kunnen worden zonder belastingverhoging of steeds verder toenemende overheidsschuld. De laatste berekening van het Centraal Plan Bureau (CPB) dateert uit 2007 en kwam uit op 2,2% BBP. Hierbij is dus nog geen rekening gehouden met de huidige financiële en economische crisis. Deze heeft het houdbaarheidstekort aanmerkelijk vergroot. Het CPB zal in de loop van 2010, bij de publicatie van de nieuwe vergrijzingsstudie «Ageing in the Netherlands», komen met een geactualiseerde raming van het houdbaarheidstekort. Deze gegevens zijn derhalve nog niet beschikbaar. Duidelijk is al wel dat dit tekort sinds de vorige raming in 2007 fors is toegenomen. Zo schat bijvoorbeeld het IMF, weliswaar op basis van een iets andere methodiek, het huidige Nederlandse houdbaarheidstekort in op 8% BBP.

Ontwikkeling van de levensverwachting

De levensverwachting van een 65-jarige stijgt momenteel met ongeveer een maand per jaar. Volgens de actuele prognose van CBS zet die stijging door in de toekomst, zij het in een afvlakkend tempo. Tussen 2010 en 2040 stijgt de levensverwachting van een 65-jarige naar verwachting met ruim 2 jaar. Zo bezien zal de periode dat een 65-jarige van zijn AOW kan genieten in 2040 bij een AOW-leeftijd van 67 jaar even lang zijn als nu bij een AOW-leeftijd van 65 jaar.

Als de levensverwachting in de verre toekomst steeds verder blijft stijgen, ligt een verdere aanpassing van de AOW-leeftijd in de rede. Op dit moment is het voor zo'n conclusie echter nog te vroeg. In de eerste plaats omdat prognoses op zo'n lange termijn zeer onzeker zijn. Maar ook omdat het essentieel is dat, net als in de afgelopen decennia gebeurd is, de gezonde levensverwachting in voldoende mate meestijgt met de levensverwachting. Welke ontwikkeling van de gezonde levensverwachting in de toekomst verwacht mag worden, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk.

Verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De betaalbaarheid van dit stelsel op lange termijn komt geleidelijk steeds meer onder druk te staan door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. De gevolgen van de huidige crisis voor de economie en de overheidsfinanciën brengen deze ontwikkelingen in een stroomversnelling. In de komende jaren versterken de demografische gevolgen van de naoorlogse geboortegolf en de forse daling van de bevolkingsgroei sinds het eind van de jaren zestig elkaar. Onder invloed van ontgroening zal de beroepsbevolking vanaf 2010 kleiner worden, terwijl het aantal 65-plussers naar verhouding snel toeneemt. Dit zal leiden tot tekorten aan arbeidskrachten in cruciale sectoren van de economie zoals onderwijs en zorg. Het CPB verwacht dat de beroepsbevolking tussen 2010 en 2040 met 400 000 personen krimpt. Daarin is al inbegrepen een verwachte stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen. De bevolking tussen de 20 en 65 jaar krimpt met 900 000 personen. Tegenover één AOW-gerechtigde staan nu nog 4 mensen die werken, straks nog maar 2. Dat betekent dus dat de grijze druk – de verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking – oploopt tot bijna 50%. Dit is drie keer zo hoog als in de tijd dat de AOW werd ingevoerd.

Conform het advies van de Raad is de memorie van toelichting op bovenstaande punten verduidelijkt.

2. Het voorstel tot verhoging van de AOW-leeftijd

2.1. De motieven voor het voorstel

Door de demografische ontwikkeling van ons land stijgt de komende decennia het aandeel van de ouderen in de bevolking als geheel: het proces van vergrijzing. Zoals de toelichting bij het voorstel uiteenzet, resulteert deze vergrijzing in twee belangrijke problemen: een houdbaarheidstekort in de openbare financiën en een structurele krapte op de arbeidsmarkt. Beide problemen – in hun samenhang – vormen de aanleiding tot het voorstel; zij zullen hierna kort worden besproken.

a. Houdbaarheidstekort

Het proces van vergrijzing valt samen met een afname van het aandeel van jongeren in de bevolking als geheel: de ontgroening. Door dit samengaan verschuift de verhouding tussen het aantal 65-plussers en 65-minners. Gevolg daarvan is dat de AOW-premies, evenals de lasten van andere collectieve voorzieningen, zullen moeten worden opgebracht door een afnemend aantal actieve personen, terwijl de groep AOW-gerechtigden in omvang toeneemt.¹ Bij ongewijzigd beleid en zonder reserveringen draagt deze ontwikkeling in sterke mate bij aan het zogenoemde houdbaarheidstekort: de situatie dat de publieke financiën op (middel)lange termijn niet houdbaar zijn. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft een berekening gemaakt van de omvang van het houdbaarheidstekort en schat de noodzakelijke reservering (de zogenoemde vergrijzingslast) om de financiering van bestaande overheidsvoorzieningen ook in de toekomst veilig te stellen op 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Daarbij is nog geen rekening gehouden met de huidige financiële en economische crisis. Deze heeft het houdbaarheidstekort nog aanmerkelijk vergroot.²

Verhoging van de AOW-leeftijd is een van de methoden die een bijdrage leveren aan het terugdringen van het houdbaarheidstekort. Een hogere AOW-leeftijd vermindert immers de «grijze druk»: de groep 65–67 jarigen behoort dan in beginsel niet langer tot de groep inactieven, maar tot hen die enerzijds, naast de belastingbetaling, nog premies afdragen en anderzijds nog niet een beroep doen op de AOW, als collectieve voorziening. Bij eerdere gelegenheden heeft het CPB berekend dat een verhoging van de AOW-leeftijd een bijdrage van ca. 0,7% BBP aan het oplossen van de houdbaarheidsopgave zou leveren.³

b. Arbeidsmarkt

Naast gevolgen voor de collectieve financiën heeft de vergrijzing van de bevolking, gezien in samenhang met een gelijktijdige ontgroening, ook belangrijke consequenties voor de arbeidsmarkt. Uit het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie blijkt dat al vanaf 2010 grote veranderingen op de arbeidsmarkt plaatsvinden. Het aantal werkenden gaat dan voor een langere periode dalen; bij een participatie van 80%⁴ zal de economie in 2040 met 700 000 personen minder draaien dan in 2016.⁵ Deze ontwikkeling zal onvermijdelijk leiden tot aanzienlijke en structurele tekorten op de arbeidsmarkt. Dergelijke tekorten beginnen zich in bepaalde sectoren (zorg, onderwijs) nu al af te tekenen. Tekorten op de arbeidsmarkt hebben hun weerslag op de mogelijkheden voor economische groei – die dan immers enkel nog uit productiviteitsgroei kan bestaan – en op de publieke dienstverlening. In verschillende sectoren zal het beroep op die publieke dienstverlening toenemen, terwijl daarvoor minder middelen en minder menskracht beschikbaar zullen zijn.

Blijkens de toelichting is verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen van belang uit een oogpunt van de beperking van het houdbaarheidstekort, zij kan ook bijdragen aan de bestrijding van een structurele krapte op de arbeidsmarkt. Verhoging van de AOW-leeftijd met twee jaar leidt er immers toe dat de potentiële beroepsbevolking overeenkomstig groeit. Het voorstel berust voorts op de verwachting dat de gemiddelde uittreedleeftijd (nu ongeveer 62 jaar) eveneens naar boven opschuift.

c. Onderbouwing noodzaak

De Raad acht het opmerkelijk dat de toelichting geen cijfermatige informatie bevat ter onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde aanpassing van

¹ Deze verandering wordt wel getypeerd als het oplopen van de grijze druk.

² Zie de Miljoenennota 2010 Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 1. Een recente studie van de Europese Commissie (Sustainability Report 2009) komt voor Nederland op bijna 7% BBP, waarmee het Nederlandse houdbaarheidstekort nog iets groter is dan het Europese gemiddelde. Het IMF komt in de laatste artikel IV consultatie (2 november 2009) zelfs op een percentage van bijna 8% (IMF 2009 article IV consultation, blz. 2).

³ CPB, Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd, CPB notitie 19 juni 2009.

⁴ Van de potentiële beroepsbevolking werkt 80% ten minste 12 uur per week.

⁵ Commissie Arbeidsparticipatie, 16 juni 2008, blz. 20/21.

de AOW. Onderbouwing van het houdbaarheidstekort – zowel met gegevens over de huidige omvang van dit tekort als met de meest recente ramingen over de ontwikkeling ervan in het komende decennium – is van direct belang voor de overtuigingskracht van het voorstel. Dat geldt evenzeer voor de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: ook hier mist de Raad node in de toelichting een cijfermatige en gespecificeerde onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde verhoging. De Raad adviseert de toelichting op beide punten aan te vullen.

2.2. De toekomstbestendigheid van de AOW

De voorgestelde verhoging: toereikend?

Met het voorstel tot het verhogen van de AOW-leeftijd beoogt de regering bij te dragen aan een effectieve aanpak van beide hiervoor genoemde problemen. Onder 1.c., is voorspelbaarheid genoemd als een van de basiskenmerken van de AOW. Deze voorspelbaarheid is, met de eenvoud van de uitvoering van de AOW, een voorwaarde voor het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de AOW als basisvoorziening.

De Raad acht het in verband daarmee van belang dat de regering in de toelichting een antwoord geeft op de vraag of mag worden verwacht dat met de nu voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd een zodanige bijdrage zal worden gegeven aan de aanpak van beide problemen dat in zoverre continuering van het stelsel van de AOW, na de invoering van het voorstel, voor een ruime periode verzekerd zal zijn.

De Raad wijst er voorts op dat reeds bij de invoering van de AOW de maatregel is overwogen om de ingangsdatum van de AOW-uitkering aan te passen aan de verhoging van de leeftijdsverwachting. Hiervan is destijds afgezien omdat werd geconstateerd dat het bereiken van een hogere leeftijd niet automatisch hoefde te leiden tot een verhoging van het prestatievermogen van 65-jarigen en ouderen.¹ Gebleken is dat de mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt (ten minste deels) zijn meegegroeid met de stijging van de levensverwachting, onder invloed van de aanzienlijk betere arbeidsomstandigheden en een betere gemiddelde gezondheidssituatie van werknemers nu vergeleken met de situatie in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Dit roept, nog meer dan destijds bij de invoering, de vraag op of het overweging verdient om de ingangsdatum van de AOW-uitkering te laten meestijgen met de levensverwachting, zoals in een aantal andere landen is ingevoerd.

Verdere fiscalisering?

Verder trok het de aandacht van de Raad dat de toelichting niet ingaat op het vraagstuk van de verdeling van de kosten van de AOW over de bevolking. Reeds eerder heeft de Raad geadviseerd de mogelijkheid onder ogen te zien van verdere fiscalisering van de financiering van de AOW. Een snellere (of op afzienbare termijn zelfs volledige) fiscalisering dan de geleidelijke fiscalisering die reeds is voorzien, zou betekenen dat ook de stijging van de AOW-lasten als gevolg van de vergrijzing wordt betaald door – in beginsel – alle belastingplichtigen, zowel onder als boven de pensioengerechtigde leeftijd.

Ook de Sociaal Economische Raad (SER) heeft meermalen geadviseerd tot een geleidelijke verdergaande fiscalisering.² De SER heeft dienaangaande opgemerkt dat de vormgeving van een geleidelijke uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen op zodanige wijze moet geschieden dat naast actieven ook AOW-gerechtigden naar draagkracht een bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW-lasten. De AOW-lasten komen zo minder eenzijdig te liggen bij een bepaalde bevolkingsgroep of categorie van heffingsplichtigen. Ook wordt daardoor een groter beroep gedaan op de intragenerationele solidariteit van 65-plussers.³

De Raad voegt daaraan toe dat met een volledige fiscalisering van de AOW-premie een naar draagkracht gedifferentieerde heffing zal worden gerealiseerd. Dat kan op zichzelf een bijdrage leveren aan de inter- en intragenerationele solidariteit (zie daarvoor nader hierna, onder 3.2. en 5.1.) en aan het aanzienlijk versterken van de houdbaarheid van het stelsel.

¹ Kamerstukken II 1954/55, 4 009, nr. 3, blz. 28.

² Zie onder meer het advies van de SER 1997/05 «Werken aan zekerheid» en nr. 2005/2 «Van alle leeftijden».

³ SER advies «Van alle leeftijden» blz. 65.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, mede tegen de achtergrond van de vraag naar de toekomstbestendigheid van de AOW als zodanig, als een belangrijk bestanddeel van het gehele bouwwerk van voorzieningen van sociale zekerheid.

2. Verdere fiscalisering?

Naar aanleiding van de overwegingen van de Raad rond de wenselijkheid van een verdergaande fiscalisering van de financiering van de AOW merkt het kabinet op dat de effecten van verdergaande fiscalisering niet overschat moeten worden.

Sinds eind jaren '90 is de AOW-premie gemaximeerd op 17,9%. De AOW-lasten worden naast deze gemaximeerde premie uit belastingen betaald. Het aandeel van de AOW-lasten dat uit belastingen wordt betaald, neemt daarom snel toe tot bijna twee derde van het totaal in 2040. Het huidige kabinet heeft bovendien besloten tot beperking van de indexering van de tweede belasting-schijf. Het aandeel van de AOW-lasten dat in 2040 uit belastingen wordt betaald zal daardoor hoger uitkomen.

Een nog verdere versnelling van de fiscalisering zal nog maar een beperkte aanvullende bijdrage aan de houdbaarheid leveren. Deze moet worden afgewogen tegen een aantal nadelen die het kabinet zwaar vindt wegen. In de eerste plaats de negatieve en ingrijpende inkomenseffecten voor ouderen die dit met zich mee zal brengen. Het kabinet kiest hier niet voor, ook omdat het voor 65-plussers zeer moeilijk is om deze ingrijpende inkomenseffecten ongedaan te maken. In de tweede plaats heeft fiscalisering een negatief effect op de arbeidsparticipatie, omdat fiscalisering uitgesteld loon zwaarder belast en daarmee de prikkel om te werken verkleint. En in de derde plaats betekent verdergaande of volledige fiscalisering ook dat het verzekeringskarakter van de AOW steeds meer naar de achtergrond schuift.

3. Beoordeling van de voorgestelde invoering

De regering beoogt invoering van het wetsvoorstel op 1 januari 2011. De voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd zal echter pas 9 jaar later daadwerkelijk beginnen, met de eerste stap in 2020, gevolgd door de tweede stap in 2025. Dit tijdpad wordt gemotiveerd met het belang dat iedere burger die het aangaat, en de partijen op de arbeidsmarkt meer in het bijzonder, voldoende gelegenheid moet hebben om zich voor te bereiden op de verandering die gaat komen.

De Raad zal hierna de voorstelde invoering met een wachttijd van 9 jaar¹ allereerst bezien vanuit de hiervoor, onder 2.1., weergegeven twee hoofdmotieven voor de voorgestelde verhoging. Vervolgens zal hij ingaan op een belangrijk neveneffect van deze aanpak: de betekenis voor de intergenerationale solidariteit. Daarna komt de vraag aan de orde naar een mogelijk alternatief tijdpad voor de invoering van de verhoging.

3.1. Tijdpad van de invoering in relatie tot de hoofdmotieven van het voorstel

a. Bestrijding houdbaarheidstekort

Al vóór de crisis op de financiële markten en zijn gevolgen stond het kabinet voor de opgave de zogenoemde vergrijzingslast op te vangen. Bij de aanvang van deze kabinetsperiode werd beoogd een derde van de totale toekomstige vergrijzingslast op te vangen door middel van een overschot op het structurele overheidssaldo van 1% BBP in 2011. Door de crisis is dat streven thans buiten beeld. Duidelijk is ook dat de houdbaarheidsopgave bovendien groter is geworden als gevolg van de crisis.²

Het wetsvoorstel is nadrukkelijk geplaatst in de sleutel van de noodzaak van het op deze wijze leveren van een bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hiervoor, onder 2.1., heeft de Raad al geadviseerd de toelichting aan te vullen met gegevens die de omvang van de houdbaarheidsproblematiek zichtbaar maken, en aldus de noodzaak en urgentie kunnen onderbouwen van maatregelen om dit probleem aan te pakken.

De Raad mist in de toelichting eveneens een cijfermatige onderbouwing die een indicatie kan geven van de bijdrage van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd met 2 jaar aan de aanpak van het houdbaarheidstekort. Daarbij gaat het niet alleen om inzicht in de uiteindelijke structurele bijdrage – per

¹ Gerekend vanaf de datum van het uitbrengen van dit advies: ruim 10 jaar.

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

2020/25 – aan de aanpak van het houdbaarheidstekort. De Raad acht het evenzeer van belang dat de toelichting inzicht geeft in de betekenis van het voorstel voor de aanpak van het houdbaarheidstekort in de tussenliggende periode. In dat kader ware tevens in te gaan op de voortgang van de partiële fiscalisering van de AOW, en de ontwikkeling van het aandeel daarvan in het totaal van de kosten van de AOW.

Bij gebreke van gegevens in de toelichting die zouden kunnen leiden tot een anders luidende conclusie, ontkomt de Raad niet aan het oordeel dat het nu voorgestelde tijdpad van invoering van de verhoging betekent dat het effect van de voorgestelde verhoging op de aanpak van het houdbaarheidstekort nog een fors aantal jaren zal uitblijven. Dat staat in scherp contrast met het ook in de toelichting erkende feit dat Nederland nu en de eerstkomende jaren al volop met deze houdbaarheidsopgave wordt geconfronteerd.¹ Aldus komt het de Raad voor dat het gekozen tijdpad van invoering geen recht doet aan de urgentie van het aanpakken van de houdbaarheidsproblematiek, en aldus vooralsnog geen bijdrage levert aan het doel dat op dit punt met het wetsvoorstel wordt beoogd.²

b. Arbeidsparticipatie

Ondanks de oplopende werkloosheid van dit moment, is in bepaalde sectoren nog steeds sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Deze krapte zal in de komende jaren verder toenemen. Reeds nu tekenen zich in bepaalde sectoren (zorg, onderwijs) al tekorten op de arbeidsmarkt af.³ Vanaf 2016 is sprake van krimp op de arbeidsmarkt.

De regering beoogt met het wetsvoorstel eveneens bij te dragen aan de bestrijding van een structurele krapte op de arbeidsmarkt. Gezien de hiervoor aangeduide ontwikkelingen zoals deze zich ook al de komende jaren op de arbeidsmarkt zullen voordoen, is de Raad van oordeel dat de in het voorstel opgenomen termijnen van invoering onvoldoende aansluiten bij het tijdpad waarin de effecten op de arbeidsmarkt van de vergrijzing zich gaan voordoen. Bij gebreke van andersluidende gegevens in de toelichting ontkomt de Raad niet aan de conclusie dat de bijdrage die het voorstel als zodanig kan leveren aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie naar verwachting nog geruime tijd zal uitblijven.

De Raad merkt voorts op dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat doorwerken tot de pensioengerechtigde leeftijd door ieder die daartoe in staat is – weer – normaal zal moeten worden. Een zo lange gewenningsperiode als voorzien – 10 jaar na nu – roept de vraag op of de hierna, onder 3.2. genoemde categorie ouderen voor de arbeidsparticipatie eigenlijk als «afgeschreven» wordt beschouwd, zodat zij niet behoeft te worden geraakt door de cultuuromslag die het beleid gericht op doorwerken veronderstelt. Moeten echter niet ook zij die behoren tot dit cohort – van hen die zijn geboren voor 1 januari 1955 – worden betrokken in deze cultuuromslag, en eveneens worden gestimuleerd tot het zo lang mogelijk doorwerken? In elk geval lijkt het tegenstrijdig om de arbeidsparticipatie ook van ouderen te willen bevorderen, terwijl tegelijk het hiervoor bedoelde cohort wordt ontzien op de wijze zoals nu uit het voorstel lijkt voort te vloeien.

3.2. Intergenerationele solidariteit

Zoals al opgemerkt, is de AOW gebaseerd op het beginsel van intergenerationale solidariteit. Een beroep op deze solidariteit vereist in dit verband in de eerste plaats dat een generatie van wie een bijdrage wordt gevraagd in de financiering van voorzieningen van sociale zekerheid er voldoende vertrouwen in kan hebben dat ook voor haar te zijner tijd de bedoelde voorzieningen in toereikende mate beschikbaar zullen zijn. In de tweede plaats is het van belang dat is voorzien in een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen de generaties.

De voorgestelde invoering van de leeftijdverhoging leidt ertoe dat een relatief grote categorie ouderen – zij die geboren zijn voor 1 januari 1955 – wordt ontzien, doordat zij nog aanspraak behoudt op AOW op de leeftijd van 65 jaar. In zoverre komt de last van het op deze wijze aanpakken van de gevolgen van de vergrijzing volledig te liggen bij hen die zijn geboren vanaf 1 januari 1955.⁴ Een dergelijke verdeling van lusten en lasten zet de solidariteit tussen de

¹ Zie paragraaf 7 van de toelichting.

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

³ Zie het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, blz. 19.

⁴ Afgewacht moet nog worden welke invloed overige heroverwegingsmaatregelen zullen hebben op een evenwichtige lastenverdeling tussen de generaties.

generaties – een wezenlijk fundament van ons stelsel van sociale zekerheid – onder spanning.

Gegeven de demografische ontwikkeling – zowel vergrijzing als ontgroening – met als gevolg een krimpende arbeidsmarkt, verdient het een overtuigende motivering indien een zo grote groep wordt ontzien als nu wordt voorgesteld en de lasten éézijdig worden gelegd bij hen die zijn geboren vanaf 1955. De toelichting gaat hier ten onrechte aan voorbij. De hiervoor bedoelde last wordt slechts ten dele gemitigeerd door de gedeeltelijke en geleidelijk oplopende fiscalisering van de financiering van de AOW. Verdergaande fiscalisering zou tot een evenwichtiger verdeling van lusten en lasten kunnen leiden.

De toelichting geeft geen cijfermatig inzicht in de balans van lusten en lasten als hiervoor bedoeld. De Raad acht het van groot belang dat dit inzicht alsnog wordt geboden. Alleen dan ook kan het debat over de gevolgen van de voorgestelde timing van de invoering voor de intergenerationele solidariteit worden gevoerd op objectieve gronden.

3.3. Een alternatief tijdpad

Hetgeen hiervoor is opgemerkt, roept de vraag op of het nu voorgestelde tijdpad van invoering de meest gereede keuze is. In elk geval mist de Raad in de toelichting een uiteenzetting over mogelijke alternatieve benaderingen.¹ Bezien dient te worden of een andere aanpak van de invoering wellicht eerder – en aldus ook beter – zal bijdragen aan de aanpak van de beide hoofdproblemen en tegelijk minder bezwaren zal oproepen uit een oogpunt van intergenerationele solidariteit.

De Raad kan zich in de eerste plaats voorstellen dat eerder dan in 2020 tot daadwerkelijke verhoging van de AOW-leeftijd wordt overgegaan.² Aldus wordt bij ieder die het aangaat eerder het bewustzijn bevorderd van de veranderingen die de verhoging van de AOW-leeftijd zal gaan betekenen, bijvoorbeeld voor de arbeidsverhoudingen. Niet valt in te zien dat een tijdshorizon van maar liefst 10 jaar nodig is uit een oogpunt van de vereiste gewenning. In verband met het belang van zorgvuldige invoering en een zekere mate van gewenning ligt bij een eerdere start ook een meer geleidelijke invoering, in een groter aantal stappen, in de rede. Aldus zou tevens de hardheid van de nu voorgestelde twee scheidslijnen zich niet voordoen.

De Raad merkt op dat een dergelijke aanpak ook is aanbevolen door de Commissie Arbeidsparticipatie. Een aantal omliggende landen heeft reeds gekozen voor een snellere en meer geleidelijke aanpak. De Raad onderkent dat een dergelijke alternatieve aanpak uitvoeringstechnische problemen met zich kan brengen die zich niet of minder voordoen bij de nu voorgestelde timing van de invoering. Hij acht het gewenst dat de toelichting op dit punt de nodige informatie verstrekt. Verder zullen eventuele uitvoeringstechnische problemen moeten worden afgewogen tegen de voordelen van een snellere start uit een oogpunt van de aanpak van de beide hoofdproblemen, en van het vermijden van niet te onderschatten problemen in relatie tot de intergenerationele solidariteit.

De Raad adviseert de voorgestelde aanpak van de invoering in het licht van het voorgaande nader te overwegen. Daarbij ware tevens aan te geven of in dit kader verdere fiscalisering onder ogen is gezien.

3. Tijdpad van invoering van de voorgestelde verhoging

a. Houdbaarheidstekort

Anders dan de Raad meent het kabinet dat het gekozen tijdpad van invoering recht doet aan de urgentie van het aanpakken van de houdbaarheidsproblematiek.

Verhoging van de AOW-leeftijd in twee stappen van één jaar in 2020 en 2025 en het inperken van de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen in één stap per 2020, verkleint het houdbaarheidstekort met 0,7% van het BBP.

Snellere invoering zou relatief slechts beperkte houdbaarheidseffecten hebben. Het houdbaarheidstekort ziet op alle toekomstige jaren, van 2010 tot (in theorie) het oneindige. Hierbij wordt gerekend met een discontovoet waardoor vroegere jaren zwaarder meetellen. Dat betekent dat een keuze voor een eerder of later tijdspad voor invoering van de verhoging van de AOW-leeftijd

¹ Een uiteenzetting op dit punt is wel te vinden in de brief van de bewindslieden van SZW van 5 juni 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 66, blz. 18/19.

² De Raad wijst er in dit verband op dat daarbij rekening gehouden moet worden met het aflopen van de VUT-regelingen in 2015.

wel een effect op de houdbaarheidswinst heeft, maar dat dit effect beperkt is. De extra houdbaarheidswinst van directe en volledige verhoging naar 67 per 2011 bedraagt 0,1% BBP. In eerdere doorrekeningen van het CPB (zoals de CPB-notitie van 19 juni 2009 aan de SER) is ook expliciet aangegeven dat verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar een houdbaarheidseffect van 0,7% BBP heeft bij vertraagde invoering en van 0,8% BBP bij onmiddellijke invoering.

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

b. Arbeidsparticipatie

Met de Raad onderkent het kabinet dat langer doorwerken niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden. De arbeidsmarktpositie van ouderen blijft aandacht vragen. De studie van het CPB Rethinking Retirement laat zien dat de arbeidsmarktpositie van ouderen die een nieuwe baan zoeken op dit moment slecht is. Ook de commissie Arbeidsparticipatie wees hierop.

Van het afschrijven van het cohort werknemers geboren vóór 1 januari 1955 is geenszins sprake.

De overgangstermijn tot 2020 schept de ruimte om de arbeidsmarktsituatie van oudere werknemers te verbeteren. Het kabinet heeft al verschillende maatregelen ingezet gericht op verbeteren van de arbeidsparticipatie van ouderen. Het gaat hierbij onder meer om de premiekortingen voor werkgevers om oudere werknemers in dienst te nemen of te houden en de doorwerkbonus voor werknemers. Naast de doorwerkbonus is er ook de al langer bestaande arbeidskorting voor werknemers van 57 jaar en ouder. Daarnaast werkt het kabinet aan een notitie, die op korte termijn aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Hierin zal het kabinet verschillende maatregelen presenteren die gericht zijn op het verbeteren van de arbeidsparticipatie en de arbeidsmarktsituatie van ouderen.

Daarnaast is duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers onderdeel van de aanpak van het kabinet in de aanloop naar de AOW-leeftijdverhoging. Werkgevers en werknemers hebben gedurende de periode tot 2020 de tijd en de plicht om een duurzaam inzetbaarheidsbeleid te voeren. Deze plicht komt zowel bij werkgevers als werknemers te liggen. Het gaat daarbij niet alleen om goede arbeidsomstandigheden, maar ook om tijdige om- en bijscholing. De inzet op duurzame inzetbaarheid, waaronder her- en bijscholing, is een generieke en gezamenlijke verplichting voor werkgevers en werknemers. Ook zij, die geboren zijn vóór 1 januari 1955, profiteren van die inzet.

c. Intergenerationele solidariteit

De Raad acht het van belang te komen tot een evenwichtige verdeling tussen de generaties waar het gaat om de lasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. Ook het kabinet acht een evenwichtige verdeling van de lasten tussen generaties van belang. Het kabinet is daarop ook aanspreekbaar. Het kabinet is van mening dat de verhoging van de AOW-leeftijd niet geïsoleerd gezien moet worden, maar in de context van het bredere, evenwichtige kabinetsbeleid dat is gevoerd en nog gevoerd zal worden.

d. Een alternatief tijdspad

Naar aanleiding van het advies van de Raad de voorgestelde aanpak van de invoering nader te overwegen, is de keuze voor het voorgestelde invoeringspad in de memorie van toelichting verduidelijkt. Aangegeven is dat het kabinet de verhoging van de AOW-leeftijd zorgvuldig wil doorvoeren met oog voor de menselijke maat. Daar is ook ruimte voor, omdat snellere invoering slechts beperkte houdbaarheidseffecten zal hebben. Van personen die thans vlak voor het pensioen staan kan niet worden verwacht dat zij plotseling twee jaar langer moeten werken. Ze hebben zich niet daarop kunnen voorbereiden, en dat geldt des te meer voor mensen met zware beroepen. Werkgevers moeten hun personeelsbeleid kunnen aanpassen. De overgangperiode biedt daarnaast werkgevers en werknemers de gelegenheid een duurzaam inzetbaarheidsbeleid vorm te geven.

Verder wijst de memorie van toelichting erop dat als de AOW-leeftijd wordt gewijzigd, dan ook de sociale zekerheid, de fiscaliteit en andere wet- en regelgeving daarop zal moeten worden aangepast. De wijze waarop deze leeftijdsgrens wordt verhoogd heeft grote impact op de uitvoeringspraktijk.

Verhoging van de AOW-leeftijd in kleine geleidelijke stapjes zal leiden tot hoge uitvoeringskosten omdat voor elk leeftijdscohort een andere AOW-leeftijdsgrens en dus een andere uitvoeringspraktijk zal ontstaan. Voorts is van belang wat de effecten van het invoeringspad voor burgers en bedrijven zijn. Voor burgers en bedrijven zal een geleidelijk invoering minder transparant zijn. Niet onderschat moet worden dat deze complexiteit zal leiden tot een toename van geschillen en processen in de sociale zekerheid (en bijbehorende uitvoeringslast).

De pensioenrichtleeftijd in de aanvullende pensioenen wordt net als de AOW-leeftijd verhoogd naar 67 jaar. Iedere aanpassing van het fiscale kader introduceert een extra overgangsregeling. Als de invoeringstermijn een maand per jaar zou bedragen, zou dat neerkomen op 24 overgangsregelingen. Dit leidt tot hoge uitvoeringslasten. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen om de pensioenrichtleeftijd in de aanvullende pensioenen in één keer te verhogen naar 67 jaar.

4. Arbeidsparticipatie ouderen: flankerende maatregelen

4.1. Inleiding: aankondiging voornemens

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is een trend ontstaan om eerder te stoppen met werken. Geruime tijd heeft de overheid dat ook gestimuleerd. Dit had tot gevolg dat de gemiddelde uittreedleeftijd sinds de jaren zeventig daalde van rond de 64 jaar tot onder de 60 jaar begin jaren negentig. Meer recent is de gemiddelde uittreedleeftijd van ouderen echter weer gestegen, tot rond de 62 jaar. Deze stijging is mede het gevolg van de afschaffing van de VUT, (fiscale) versoering van prepensioenregelingen en aanpassing van sociale verzekeringen en voorzieningen (arbeidsongeschiktheidsregelingen en WWB), waardoor het accent meer op re-integratie is komen te liggen. Niettemin ligt de netto-arbeidsparticipatie van 60 tot 65-jarigen, met 28 procent, op dit moment nog beduidend lager dan de participatie in de overige leeftijdscohorten.¹

Zoals hiervoor opgemerkt, beoogt de regering met de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd bij te dragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie door met name de oudere werknemers. Zij onderkent dat dit niet als vanzelf al voortvloeit uit de verhoging van de AOW-leeftijd, maar dat ook andere, flankerende maatregelen nodig zijn om bij te dragen aan het bereiken van dat doel. Tevens blijkt uit de toelichting dat wordt onderkend dat arbeidsparticipatie kan stuiten op meer belemmeringen en bezwaren naarmate de leeftijdsgrens voor de AOW (en die voor een eventuele aanvullende pensioenvoorziening) dichterbij komt. Flankerende maatregelen kunnen eveneens er aan bijdragen de harde kant te verzachten van het doorwerken tot aan deze leeftijd.

De Raad tekent daarbij aan dat de noodzaak tot het verhogen van de AOW-leeftijd niet wegneemt dat ook nu al het verhogen van de arbeidsparticipatie tot de huidige grens van 65 jaar al forse inspanningen zal vergen. In een aantal gevallen zal langer doorwerken ook leiden tot problemen. Verhogen van de leeftijdsgrens van de AOW tot 67 jaar betekent in zoverre niet een nieuw probleem, maar veeleer een verdere aanscherping van een al bestaande problematiek.

In de toelichting wordt een aantal flankerende maatregelen aangekondigd:

- a. Aanpassing van het stelsel van de AOW: de introductie van de mogelijkheid voor werknemers die gedurende 42 jaar en tot hun 65e hebben gewerkt, om de AOW op hun 65e te laten ingaan; zij ontvangen dan echter wel de rest van hun leven een lagere uitkering;*
- b. Financiële maatregelen van de overheid: uitbreiding van de al bestaande voorzieningen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen (arbeidskorting) en een overbruggingsvoorziening voor werknemers die in het zicht van de AOW-leeftijd werkloos worden;*
- c. Het opleggen van een aantal verplichtingen aan werkgevers: werknemers in zware beroepen moeten na 30 jaar van de werkgever een aanbod krijgen voor minder belastend werk. Als dat niet gebeurt, moeten zij hiervoor worden gecompenseerd met een financiële vergoeding. In de Arbeidsomstandighedenwet zal een verplichting voor werkgevers en werknemers worden*

¹ 25–50 82% en 50–60 65%. CBS Statline.

opgenomen om te komen tot een duurzaam inzetbaarheidsbeleid voor werknemers.

Het betreft hier de aankondiging van voornemens waarvan de uitwerking in wetsvoorstellen (en beleid) nog moet plaatsvinden. De Raad zal dan ook ten principale pas op deze voornemens kunnen ingaan indien deze als voorstellen van wet aan hem voor advies zullen zijn voorgelegd. Intussen legt de toelichting echter een relatie tussen de in het voorstel neergelegde verhoging van de AOW-leeftijd en de aangekondigde flankerende maatregelen. Daarom zal de Raad hierna, onder 4.2., toch al enkele opmerkingen maken over deze voornemens. Daaraan voorafgaand merkt hij nog het volgende op.

Waar het gaat om de voorgenomen flankerende maatregelen, ligt in de toelichting een sterke focus op de positie van werknemers, met name de oudere werknemers. De Raad wijst in dit verband op de aard van de AOW: niet een werknemersverzekering, maar een volksverzekering. Deze geldt voor iedere ingezetene, zonder referentie naar bepaalde modaliteiten van het arbeidsverleden. Voorkomen moet worden dat bij het ontwikkelen van maatregelen die de invoering van de leeftijdverhoging moeten helpen bevorderen de aandacht alleen uitgaat naar de gevolgen van deze verhoging voor werknemers. Voor zover bijzondere aandacht geboden is voor werkenden, komt daar bij dat op de arbeidsmarkt inmiddels ook zeer velen – zoals de zzp-ers – werkzaam zijn buiten het verband van een arbeidsovereenkomst met een werkgever.

4.2. De voornemens nader bezien

a. Aanpassing van het stelsel van de AOW:

De toelichting kondigt het voornemen aan om werknemers die gedurende een periode van in totaal 42 jaar¹ en tot hun 65e jaar hebben gewerkt de mogelijkheid te bieden de AOW-uitkering op hun 65e jaar te laten ingaan. Zij ontvangen dan echter wel de rest van hun leven een lagere uitkering. In verband daarmee geldt als aanvullende voorwaarde dat betrokkenen beschikken over aanvullende inkomsten, om het verschil te overbruggen.²

Het gaat hier om een vorm van flexibilisering onder de zogenoemde spilleeftijd. Daarmee is er een duidelijk verschil ten opzichte van het voorstel voor flexibilisering van de AOW dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is.³ Dat voorstel legt namelijk geen relatie met het arbeidsverleden, maar opent voor iedere AOW-gerechtigde de mogelijkheid om de AOW-uitkering later te laten ingaan dan op de zogenoemde spilleeftijd. Op basis van een actuariële herberekening leidt dat tot een hogere uitkering dan de standaarduitkering zoals deze geldt voor alle AOW-gerechtigden.

Het aangekondigde voornemen tot flexibilisering als hiervoor beschreven, zou in de AOW een element – het arbeidsverleden⁴ – introduceren dat naar het oordeel van de Raad niet past binnen de AOW als volksverzekering. Anderen, zowel werkenden op een andere grondslag dan een arbeidsovereenkomst, zoals zzp-ers, als niet-werkenden vallen buiten zo'n maatregel. De Raad is van oordeel dat een uitsluitend op een bepaalde groep werknemers gerichte maatregel de zuiverheid van het stelsel van de AOW zal aantasten. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat de voorwaarden voor de bedoelde flexibilisering uitvoeringstechnisch de verzameling van gegevens vereist die zal leiden tot de nodige complicaties en bewerkelijkheid. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de eenvoud van uitvoering, als één van de karakteristieken van het stelsel van de AOW. De Raad meent dan ook het genoemde voornemen tot een beperkte flexibilisering beneden de spilleeftijd te moeten ontraden.

b. Financiële maatregelen van de overheid

De toelichting maakt ook melding van het voornemen tot het invoeren van een nieuwe, inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers, en van een nieuwe, niet vermogensgerelateerde regeling als overbrugging tot de nieuwe AOW-leeftijd voor werknemers die voor hun 65e werkloos worden. Beide voornemens betreffen maatregelen die aansluiten bij reeds bestaande overeenkomstige instrumenten. Mede daarom ziet de Raad op dit moment

¹ Al wordt in 2020 niet meer dan 15 jaar terug gekeken, omdat er nog geen registratie van arbeidsverleden is.

² Anders zouden zij immers een beroep op de bijstand kunnen doen en zou de verhoging van de AOW-leeftijd aan de onderkant van het inkomensgebouw geen enkel effect hebben.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 774, nr. 2.

⁴ Alsmede inkomen/vermogen.

geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over deze voornemens. Overigens bevat de toelichting geen gegevens die inzicht geven in de effecten op de arbeidsparticipatie die met de maatregelen kunnen worden bereikt, en in het budgettaire beslag ervan.¹

c. Verplichtingen voor werkgevers

De toelichting maakt voorts melding van het voornemen om in de Arbeidsomstandighedenwet een verplichting op te nemen voor werkgevers om, samen met de werknemers, te komen tot een duurzaam inzetbaarheidbeleid voor werknemers. De Raad ziet op dit moment geen reden voor opmerkingen over dit voornemen, en wacht daarom een desbetreffend wetsvoorstel af. Bijzondere aandacht wordt in dit verband verder gegeven aan de werknemers in zware beroepen. Zij moeten na 30 jaar van de werkgever een aanbod krijgen voor minder belastend werk. Als dat niet gebeurt, zal de werkgever hun een financiële vergoeding moeten toekennen, aldus de voornemens in de toelichting op dit punt. Beoogd wordt op die wijze het probleem aan te pakken van het lang(er) doorwerken na vele arbeidsjaren in een zwaar beroep. De Raad merkt in dit verband op dat voor beoefenaren van een zwaar beroep ook de huidige leeftijdsgrens, van 65 jaar, doorgaans al een ernstig probleem zal zijn. Het gaat dan ook niet om een problematiek die wordt opgeroepen door het voorstel de AOW-leeftijd te verhogen tot 67 jaar. Deze verhoging verscherpt wel dit probleem. Het betreft een problematiek die voor alles aan de orde is binnen de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer. De laatste jaren is een toenemende aandacht hiervoor waar te nemen in CAO-bepalingen.

Overigens lijkt de toelichting met name uit te gaan van beroepen met een zware fysieke belasting. Het is echter een ervaringsgegeven dat ook een zware psychische belasting van een beroep een belemmering kan vormen voor lang(er) doorwerken. Niet duidelijk is of de regering ook deze laatste categorie wil betrekken in de voornemens op dit punt. Dit alles nog daargelaten dat de – moeilijke – vraag naar de definitie van wat een zwaar beroep is in de toelichting niet wordt beantwoord, terwijl dat antwoord voor de operationele uitwerking van het voornemen wel van direct belang is.²

De Raad merkt verder op dat voor deze voorgenomen maatregel in het bijzonder geldt dat deze lijkt uit te gaan van de klassieke arbeidsrelatie van een decennialange verbintenis van een werknemer met dezelfde werkgever. Dat type arbeidsrelaties is echter al geruime tijd aan het afnemen, doordat vaker wordt gewisseld van werkgever en door de sterke toename van flexibele arbeidsrelaties, zoals die van zzp-ers. Niet valt uit te sluiten dat invoering van de bedoelde maatregel zal leiden tot een verdere toename van flexibele arbeidsrelaties, die vallen buiten het bereik van de maatregel. Verder merkt de Raad op dat met het hiervoor bedoelde voornemen een last zou worden gelegd die met name voor werkgevers in het MKB al gauw onevenredig lijkt te zullen uitwerken. Dat zou er, om die last te ontwijken, in de praktijk toe kunnen leiden dat wordt voorkomen dat een arbeidsrelatie wordt aangegaan of voortduurt boven de genoemde grens van 30 jaar.

Ook voor dit onderwerp geldt dat de Raad een nader oordeel zal moeten opschorten totdat hem een concreet wetsvoorstel zal hebben bereikt. Hij merkt echter wel op dat de positie van werkers met een zwaar beroep een dominant thema is geworden in het maatschappelijk debat over het voornemen tot verhoging van de AOW-leeftijd. De omstandigheid dat die verhoging op dit punt niet een geheel nieuw probleem creëert, lijkt daarbij op de achtergrond te geraken. Het zou passend zijn indien de toelichting alvast meer uitgewerkt inzicht zou bieden in de wijze waarop de regering verwacht dat een verantwoord aanpak – zowel naar werkenden als naar werkgevers – mogelijk is van personen met een zwaar beroep van wie wordt verwacht dat zij zo lang mogelijk blijven participeren op de arbeidsmarkt.

De Raad adviseert in de toelichting op de voorgaande opmerkingen in te gaan.

4. Arbeidsparticipatie ouderen: flankerende maatregelen

a. Aangekondigde voornemens

De Raad memoreert in zijn advies de flankerende maatregelen zoals die in de Memorie van Toelichting worden beschreven. De Raad geeft daarbij aan dat het hier de aankondiging van voornemens betreft, waarvan de uitwerking in

¹ In zijn doorrekening van het rapport van de Commissie arbeidsparticipatie heeft het CPB berekend dat een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor alle leeftijdscohorten gefinancierd door een generieke lastenverzwaring een mutatie van de werkgelegenheid van slechts 0.7% tot gevolg heeft.

² Overigens is ook de lengte van de periode waarin het zware beroep is uitgeoefend van belang.

wetsvoorstellen (en beleid) nog moet plaatsvinden. De Raad geeft daarom aan ten principale op deze voornemens in te kunnen gaan indien deze als voorstellen van wet aan hem voor advies zullen zijn voorgelegd. Evenals de Raad, onderschrijft het kabinet het karakter van de AOW als volksverzekering. Het kabinet zal het advies van de Raad daarom meenemen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel flankerende maatregelen verhoging AOW. Hierbij zal het kabinet ook de aangenomen motie Rutte c.s. (Kamerstukken II, 32 163, nr. 7) betrekken. Deze motie verzoekt de regering, bij de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de AOW-leeftijd, werknemers en zelfstandigen gelijkwaardig te behandelen.

b. Aanpassing van het stelsel van de AOW

Het kabinet heeft kennisgenomen van het advies van de Raad met betrekking tot het aangekondigde voornemen tot flexibilisering van de AOW onder de zogenoemde spilleeftijd. De Raad adviseert het aangekondigde voornemen tot flexibilisering niet te koppelen aan het arbeidsverleden, omdat dit de zuiverheid van het stelsel van de AOW zou aantasten en afbreuk doet aan de eenvoud van de uitvoering ervan.

Het voornemen tot flexibilisering van de AOW is een onderdeel van de afspraken van het kabinet. Tijdens het debat op 12 november 2009 over de toekomst van de AOW, is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de kabinetsvorstellen ten aanzien van het flankerend beleid als voorontwerp van wet zullen worden gepubliceerd.¹ Het kabinet zal in de uitwerking van deze voorstellen het advies van de Raad betrekken.

c. Verplichtingen voor werkgevers

Het kabinet zal het advies van de Raad over de voornemens met betrekking tot invoering van een duurzaam inzetbaarheidsbeleid en maatregelen met betrekking tot zware beroepen betrekken bij het opstellen en vormgeven van het wetsvoorstel flankerende maatregelen verhoging AOW-leeftijd.

5. Aanvullende pensioenregelingen

5.1. Naar langere opbouw

In aansluiting op het voorstel tot verhoging van de AOW-leeftijd wordt tevens een aanpassing voorgesteld van de Wet op de loonbelasting 1964 en van de Wet inkomstenbelasting 2001 waar het de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen in de tweede en de derde pijler betreft. Het betreft hier de fiscale facilitatie – door het zogenoemde Witteveen-kader – van onder andere de maximale jaarlijkse pensioenopbouw door middel van de omkeerregel (opbouw onbelast/afteikbaar, uitkering integraal belast). De maximale fiscaal gefaciliteerde jaarlijkse opbouw hangt in belangrijke mate samen met het stelsel waarop het ouderdomspensioen is gebaseerd. Daarbij geldt een spilleeftijd van 65 jaar.

Op dit punt is gekozen voor een andere systematiek dan voor de AOW: de aanvangsdatum voor de opbouw schuift niet op, maar er zal worden uitgegaan van een verlenging van de opbouwperiode met twee jaar. Daardoor zal 67 jaar gaan gelden als de nieuwe spilleeftijd. Dit betekent dat het daarvan afgeleide jaarlijkse maximale opbouwpercentage overeenkomstig wordt verlaagd, nu de opbouw over meer jaren plaatsvindt en de gemiddelde periode waarover pensioen wordt uitgekeerd korter wordt.²

De Raad is van oordeel dat aanpassing van het Witteveen-kader aan de verhoging van de AOW-leeftijd als zodanig in de rede ligt. Hij wijst er echter op dat het de verantwoordelijkheid van sociale partners is en blijft om de concrete inhoud – van afspraken en verplichtingen – te bepalen van de pensioenregelingen. Daarbij zullen zij rekening houden met de fiscale kaders. Een aanpassing van deze kaders, zoals nu voorgesteld, kan leiden tot aanpassingen van de reglementen, waaronder het treffen van overgangsregelingen. Afgewacht zal echter moeten worden tot welke ontwikkelingen het wetsvoorstel op dit punt zal leiden.

De toelichting (paragraaf 5) erkent ook de verantwoordelijkheid van de sociale partners, en daarmee van de besturen van de pensioeninstellingen. Zij spreekt echter tegelijk verwachtingen uit jegens hen. Zo wordt opgemerkt dat door de voorgestelde aanpassing van het fiscale kader de premies voor aanvullende pensioenen kunnen worden verlaagd. Zonder nadere afspraken zou dit ertoe

¹ Handelingen 2009–2010, nr. PM Tweede Kamer, pag. PM.

² Het is de Raad opgevallen dat wettekst en toelichting geen aandacht besteden aan de doorwerking in andere fiscale regelingen, alsmede aan aspecten van overgangsrecht. Zo is het voor de derde pijler de vraag welke gevolgen het verlagen van het percentage in artikel 3.127 van de Wet inkomstenbelasting 2001 moet hebben voor lopende contractuele verplichtingen. De Raad wijst voorts op punt 5 van zijn advies over het Belastingplan 2010 (kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 4).

kunnen leiden dat middelen worden onttrokken aan het pensioenstelsel en ten gunste komen van werkgevers, die het grootste deel van de pensioenpremies betalen. De regering acht het echter van belang dat middelen die beschikbaar komen als gevolg van de hiervoor bedoelde aanpassingen worden ingezet ter versterking van het pensioenstelsel. Zij wijst er in dat verband op dat er gelijktijdig ontwikkelingen zijn die de pensioenkosten verhogen. De «vrijval» creëert de mogelijkheid om de autonome stijging van de pensioenpremies op te vangen. Gebruik van die mogelijkheid is van belang in verband met de lage dekkingsgraden en de trendmatig stijgende levensverwachting, alsmede de eventuele (premie)gevolgen van eventuele andere maatregelen en aanpassingen ter versterking van de houdbaarheid van het pensioenstelsel. Afspraken over deze problematiek tussen sociale partners acht de regering wenselijk.

De passage in de toelichting over de vrijval van middelen maakt niet duidelijk op welke deelnemers deze vrijval betrekking zal (kunnen) hebben, en wat aldus de omvang zal zijn van het bedrag dat zou vrijvallen. Ziet de Raad het goed, dan gaat het om een mogelijk effect van een premieverlaging die kan resulteren uit de voorgestelde langere opbouwperiode samen met de latere spilleeftijd. Indien niet zou worden overgegaan tot deze premieverlaging en de premies ongewijzigd zouden worden gelaten, dan zouden daardoor middelen vrijvallen die, zoals de toelichting aangeeft, zouden kunnen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problematiek van de lage dekkingsgraad en de trendmatig stijgende levensverwachting.

Ook nu al worden pensioenfondsen geconfronteerd met de problematiek van de lage dekkingsgraad en de trendmatig stijgende levensverwachting. De Raad wijst er op dat met de voorgestelde weg de intergenerationele solidariteit – ook voor aanvullende pensioenen een leidend beginsel – onder druk zou (kunnen) komen. Evenwichtige lastenverdeling veronderstelt immers dat ieder naar vermogen bijdraagt. Dat zou in dit geval moeten betekenen dat niet uitsluitend de deelnemers, alsmede de werkgevers, hun aandeel zouden moeten leveren in de financiering van de pensioenen, maar dat ook van hen die inmiddels al pensioengerechtigd zijn een bijdrage zou moeten worden gevraagd (bijvoorbeeld in de sfeer van de indexering). Dit alles overigens daargelaten de vraag naar de houdbaarheid op langere termijn van het pensioenstelsel in de tweede pijler.¹

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan. In dat kader ware ook aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgestelde aanpassing van het Witteveen-kader en de autonomie van de fondsen ten aanzien van de pensioenreglementen.

5.2. Anticiperen

Blijkens paragraaf 5 van de toelichting wordt de verbetering die wordt bereikt met het voorstel gekwalificeerd als «houdbaarheidswinst». De regering is, blijkens artikel VII en de toelichting, bereid om een tussen sociale partners te sluiten convenant waarbij de premies ongewijzigd blijven te ondersteunen door de houdbaarheidswinst ter beschikking te stellen aan werkgevers en werknemers, en de aanpassing van het Witteveen-kader eerder in werking te laten treden.² In de periode tot 2020 leidt dit volgens de toelichting tot een lastenverlichting.³

De Raad wijst er in dit verband op dat voor wie vóór 2020 65 jaar wordt, het eventueel al eerder dan het jaar 2020 in werking laten treden van het aangepaste Witteveen-kader ertoe zou kunnen leiden dat betrokkenen niet meer een volledig gefacilieerd pensioen kunnen opbouwen. Voor hen blijft 65 jaar immers de spilleeftijd, terwijl in de overgangperiode hun maximale pensioenopbouw tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar zou uitgaan van een spilleeftijd van 67 jaar met dienovereenkomstig lagere maximale opbouwpercentages.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

5. Aanvullende pensioenregelingen

a. Naar langere opbouw

Het kabinet stelt vast dat ook de Raad van oordeel is dat aanpassing van de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen in de rede ligt. Wel wijst de Raad

¹ Hierover kunnen twijfels bestaan. Zie in dit verband onder ander het advies van de Commissie Parameters van 21 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 413, nr. 133).

² Daarbij ware aandacht te schenken aan de doorwerking van het eerder in werking laten treden van dit kader in andere regelingen, met name die in de derde pijler.

³ De toelichting maakt niet duidelijk waaruit de bedoelde lastenverlichting zou moeten bestaan. De Raad gaat ervan uit dat hiermee wordt bedoeld op de extra belastinginkomsten die het gevolg zijn van het beperken van de fiscale faciëring van de pensioenopbouw.

erop dat de verhoging van de AOW-leeftijd ook doorwerkt in andere fiscale regelingen. Het kabinet is zich daarvan bewust, maar is voornemens deze maatregelen eerst in de komende Aanpassingswet verhoging AOW-leeftijd mee te nemen.

De Raad wijst er terecht op dat pensioenfondsen ook nu al geconfronteerd worden met de problematiek van de lage dekkingsgraad en de trendmatig stijgende levensverwachting. Door de bedoelde vrijval van middelen ontstaat er extra ruimte om meer dan nu aan deze problematiek bij te dragen. In dit verband merkt het kabinet op dat het bestuur te allen tijde ertoe is gehouden om te beoordelen of aan de eis van evenwichtige lastenverdeling wordt voldaan.

Het pensioenfondsbestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van een pensioenreglement, dat in overeenstemming is met de afspraken tussen sociale partners. De voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader doet aan die autonomie niets af. De memorie van toelichting is conform het advies van de Raad op dit punt verduidelijkt.

b. Anticiperen

De Raad constateert terecht dat het – op verzoek van de sociale partners – eventueel al eerder dan het jaar 2020 in werking laten treden van het aangepaste Witteveenkader ertoe zou kunnen leiden dat voor wie voor degenen die vóór 2020 65 jaar worden niet altijd een volledig gefacilieerd pensioen kan worden opgebouwd. Het kabinet wijst er echter op dat het cumulatieve verschil als gevolg van vervroegde verlaging van de maximale opbouwpercentages over een korte periode relatief zeer gering is in verhouding tot de reeds opgebouwde rechten. Overigens behoren betrokkenen tot een generatie die in veel gevallen een ruimer ouderdomspensioen hebben opgebouwd als gevolg van een ruimer fiscaal kader voor aanvullende pensioenen in het verleden.

De memorie van toelichting is aangepast in die zin dat aangegeven is dat de eventuele vervroeging van de verlaging van de opbouwpercentages weliswaar ook mensen zal raken die voor 2020 65 jaar worden, maar dat het effect in verhouding tot het totaal opgebouwde pensioen gering is.

De Raad wijst er verder terecht op dat bij een eventueel eerder ingangstijdstip voor de aanpassing van het Witteveenkader aandacht geschonken zou moeten worden aan het eerder in werking laten treden van wijzigingen in andere regelingen, met name die in de derde pijler. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast in die zin dat een – op verzoek van sociale partners aan te brengen – aanpassing van het Witteveenkader vóór 2020 tegelijkertijd ook zal worden doorgevoerd voor de premieruimte in de derde pijler.

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel nog een aantal ondergeschikte aanpassingen van juridisch-technische aard aan te brengen, de overgangsbepalingen alsnog van een korte toelichting te voorzien en enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting door te voeren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen 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,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma