

Vergaderjaar 2010–2011

32 767

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 van 65 naar 66 jaar (Wet verhoging pensioenleeftijd naar 66 jaar)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 april 2011 en het nader rapport d.d. 2 mei 2011, aangeboden aan de Koningin 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.

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2011, no. 11.000939, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 van 65 naar 66 jaar (Wet verhoging pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot verhoging van de leeftijd waarop het recht op uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW) ontstaat van 65 naar 66 per 1 januari 2020. Daarnaast strekt het voorstel tot wijziging van de fiscale faciliteiten voor de opbouw van aanvullende pensioenen (het zogenoemde Witteveenkader) per 1 januari 2013. In verband daarmee is een besparing van structureel € 700 mln voorzien.

Het voorstel vervangt het in 2009 ingediende wetsvoorstel dat ertoe strekte de AOW-leeftijd in twee stappen te verhogen, te weten in 2020 naar 66 jaar en vervolgens in 2025 naar 67 jaar.²

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel in aanvulling daarop een aantal opmerkingen over het overleg met sociale partners, de redengeving, de maatvoering en het tempo en over de samenhang met het Witteveenkader. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

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.

² Voorstel van wet tot 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 (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nrs. 1–3). In de bijlage bij dit advies is een korte samenvatting van het advies van de Raad van State bij dat voorstel opgenomen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 april 2011, nr. 11.000939, 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 21 april 2011, nr. W12.11.0113/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over het overleg met sociale partners, de redengeving, de maatvoering en het tempo en over de samenhang met het Witteveenkader. De Afdeling is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd. De Afdeling advisering is van oordeel dat er een te grote discrepantie is tussen enerzijds de omvang en urgentie van de gesignaleerde problematiek en anderzijds de maatvoering en tempo van de voorgestelde maatregelen. Naar het oordeel van de Afdeling advisering wordt onvoldoende bijgedragen aan het vertrouwen in de toekomstbestendigheid van het stelsel van de AOW en dreigt het maatschappelijk draagvlak voor de AOW aangetast te worden. Zij adviseert daarom de maatvoering en het tempo van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd te heroverwegen en het voorstel niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Het advies van de Afdeling advisering geeft aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

1. Overleg sociale partners

In de afgelopen periode is er overleg gevoerd tussen regering en sociale partners over de totstandkoming van een pensioenakkoord. Het ging over onder meer het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen, het verhogen van de AOW- en pensioengerechtigde leeftijd en aanpassingen van het stelsel van aanvullende pensioenen en het Witteveenkader. Tot een akkoord hebben deze gesprekken vooralsnog niet geleid. In een recente brief kondigt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat niet langer op de uitkomsten van het overleg zal worden gewacht.¹ Mede vanwege de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zoals in het regeerakkoord is uiteengezet, wil de regering een eerste stap zetten door de AOW-leeftijd te verhogen naar 66 jaar in 2020 en door een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies vanaf 2013. Vanwege de noodzakelijke termijnen van wetsbehandeling en de daarop volgende aanpassing van alle pensioencontracten zal de regering op korte termijn een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal zenden, zo vermeldt de brief.

De Afdeling begrijpt dat in eerste instantie is gepoogd te komen tot een – ook door sociale partners – breed gedragen pensioenakkoord. Het gaat immers om een pakket van maatregelen waarvan de onderdelen met elkaar samenhangen.

Dat laat onverlet, dat de primaire verantwoordelijkheid over verschillende actoren is verdeeld: de wetgever is verantwoordelijk voor de eerste pijler van het pensioengebouw, de volksverzekering AOW, en de sociale partners zijn (binnen wettelijke kaders) in eerste instantie verantwoordelijk voor de tweede pijler, de aanvullende pensioenen. Een pensioenakkoord, zoals wordt beoogd, zal recht kunnen doen aan de samenhang tussen beide pijlers. Nu kennelijk een dergelijk akkoord op zich laat wachten, begrijpt de Afdeling dat de regering haar eigen verantwoordelijkheid wil nemen.

Wel roept de gekozen handelwijze de vraag op naar de gevolgen die het uitblijven van een breed gedragen pensioenakkoord heeft voor het pakket maatregelen als geheel. Zo kan worden gewezen op de samenhang

¹ Brief van 5 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 30 413, nr. 154).

tussen de verhoging van de AOW-leeftijd en maatregelen om de arbeids(markt)positie van ouderen te verbeteren, waar sociale partners een belangrijke rol hebben. De effecten van maatregelen zijn in dit geval niet alleen afhankelijk van de wetgever, maar ook van de mate waarin sociale partners hun verantwoordelijkheden nemen en metterdaad waarmaken.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan.

2. Redengeving, maatvoering en tempo

De toelichting gaat in paragraaf 2 in op de vraag waarom aan maatregelen tot aanpassing van de AOW niet valt te ontkomen.

De toelichting wijst erop dat de naoorlogse geboortegolf en de forse daling van de bevolkingsgroei sinds het eind van de jaren zestig elkaar versterken. Dit zal leiden tot een krimp van de beroepsbevolking en tekorten aan arbeidskrachten in cruciale sectoren zoals het onderwijs en de zorg, alsmede in de private sector. De eerste effecten hiervan zijn reeds nu zichtbaar.¹

Sinds de invoering van de AOW, in de jaren vijftig van de vorige eeuw, is de levensverwachting aanzienlijk gestegen. De levensverwachting bij de invoering van de AOW was voor mannen 67 jaar en voor vrouwen 70 jaar. Thans, in 2011, zijn deze leeftijden: 81 en 83 jaar. De verwachting is dat de levensverwachting ook in de toekomst verder zal stijgen.²

Dit gegeven, in combinatie met de ontgroening, zorgt voor een aanzienlijke versmalling van het draagvlak: van één AOW-gerechtigde op zes personen in de leeftijd 20–64 in de jaren vijftig naar een verhouding van één op twee in 2040. Dit, alsmede de omstandigheid dat door de vergrijzing de zorgkosten toenemen, zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, die door de economische crisis en de olopemde begrotingstekorten al een flinke deuk hebben opgelopen, verder onder druk.

Sinds de invoering van de AOW in de jaren vijftig van de vorige eeuw is de levensverwachting met bijna 15 jaar toegenomen. Het voorstel houdt in om met ingang van 2020 de AOW-leeftijd met één jaar te verhogen. Echter, alleen al in de jaren tot 2020 zal naar verwachting de levensverwachting met meer dan een jaar toenemen ten opzichte van de situatie op dit moment.

De Afdeling constateert, gelet op deze ontwikkelingen, een discrepantie tussen de geschetste ontwikkelingen en de thans voorgestelde maatregelen wat betreft maatvoering en tempo. Daarbij vraagt zij aandacht voor de volgende overwegingen.

a. In het eerdere voorstel, dat bij de indiening van het onderhavige voorstel zal worden ingetrokken, was voorgesteld een verdere verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 in 2025. In de gesprekken met sociale partners over een pensioenakkoord is sprake geweest van (automatische) koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de regering van oordeel is dat met de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd tot 66 in 2020 voldoende recht wordt gedaan aan de in de toelichting geschetste demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor overheidsfinanciën en arbeidsmarkt. Ook wordt niet duidelijk waarom de genoemde eerdere alternatieven – daargelaten het antwoord op de vraag of met die alternatieven wél voldoende recht wordt gedaan aan de ontwikkelingen – thans in het voorstel niet zijn opgenomen.

b. De gevolgen van de vergrijzing en ontgroening zijn op de arbeidsmarkt reeds nu merkbaar en zullen in de nabije toekomst sterk toenemen. De voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd zal pas vanaf 2020 een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van dit probleem. In de

¹ Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2011, blz. 63–65.

² Uit recente cijfers van het CBS (Bevolkingstrends 1^o kwartaal 2011, 28 maart 2011) blijkt dat de prognose voor de ontwikkeling van de levensverwachting naar boven moet worden bijgesteld ten opzichte van eerdere ramingen uit 2008.

toelichting wordt overigens wel gesteld dat het voorstel een bijdrage levert aan de oplossing van de krimpende arbeidsmarkt, maar een (cijfermatige) onderbouwing hiervan ontbreekt. Met name ontbreekt inzicht in de aanpak van deze problematiek in de periode tot 2020.

c. Het voorstel beoogt blijkens de toelichting ook een bijdrage te leveren aan het oplossen van het houdbaarheidstekort. Uit de toelichting blijkt dat de houdbaarheidsbijdrage 0,3% BBP bedraagt. In het eerdere voorstel was die bijdrage 0,7% BBP. In de toelichting wordt niet nader toegelicht waarom er ook op dit punt voor is gekozen de ambities zo vergaand terug te schroeven.

d. Het tempo en de maatvoering waarmee de thans voorgestelde maatregelen worden doorgevoerd, hebben aanzienlijke invloed op de verdeling van de gevolgen van de vergrijzing over de verschillende leeftijdsgroepen. De beperkte en nog voor jaren uitgestelde verhoging van de AOW-leeftijd in relatie tot de feitelijke ontwikkelingen brengt mee dat de lasten van de vergrijzing in verhouding meer bij de jongere bevolkingscategorieën worden neergelegd.

In de toelichting wordt ingegaan op het creëren van overgangstermijnen voor (oudere) werknemers en werkgevers om zich voor te bereiden op het langer doorwerken. De toelichting gaat echter niet in op de gevolgen voor degenen die de lasten van de vergrijzing dragen. Ook ontbreekt daarbij een afweging van de betrokken belangen.

De Afdeling is van oordeel dat het maatschappelijk debat van de afgelopen periode laat zien dat het voor het draagvlak voor welke maatregel dan ook van het grootste belang is dat wordt uiteengezet op welke wijze een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen verschillende leeftijdsgroepen (cohorten) wordt bereikt. In dat verband kan een beschouwing over de financiering van de AOW naar het oordeel van de Afdeling niet worden gemist. De Afdeling doelt op de verhouding tussen de financiering van de AOW uit premies en uit de algemene middelen. Zij acht een versterking van de intergenerationele solidariteit in de financiering van de AOW van groot belang, ook gelet op de houdbaarheid van deze basisoudedagsvoorziening.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat er een te grote discrepantie is tussen enerzijds de omvang en urgentie van de in de toelichting gesignaleerde problematiek, en anderzijds maatvoering en tempo van de voorgestelde maatregelen. De Afdeling ziet niet hoe deze discrepantie te verantwoorden is. Daarmee wordt naar het oordeel van de Afdeling met dit voorstel in onvoldoende mate bijgedragen aan het vertrouwen in de toekomstbestendigheid van het stelsel van de AOW en dreigt het maatschappelijk draagvlak voor de AOW aangetast te worden. Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de maatvoering en het tempo van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd te heroverwegen.

2. Redengeving, maatvoering en tempo.

De Afdeling advisering refereert aan de demografische ontwikkelingen die zijn geschetst in de toelichting van het wetsvoorstel die ertoe bijdragen dat een verhoging van de AOW-leeftijd nu geboden is. De Afdeling advisering geeft aan dat sinds de invoering van de AOW de levensverwachting met bijna 15 jaar is toegenomen.

Het voorstel houdt in om met ingang van 2020 de AOW-leeftijd met één jaar te verhogen, terwijl alleen al in de jaren tot 2020 de levensverwachting naar verwachting met meer dan een jaar zal toenemen ten opzichte van de situatie op dit moment. De Afdeling advisering constateert, gelet op deze ontwikkelingen, een discrepantie tussen de omvang

en urgentie van de geschetste ontwikkelingen en de maatvoering en het tempo van de thans voorgestelde maatregelen.

De Afdeling advisering vraagt ook hoe de houdbaarheidsbijdrage van 0,3% BBP die dit wetsvoorstel oplevert zich verhoudt tot de 0,7% houdbaarheidsbijdrage uit het eerdere wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2009/10, 32 247). De Afdeling advisering is van oordeel dat met dit voorstel in onvoldoende mate bijgedragen wordt aan het vertrouwen in de toekomstbestendigheid van het stelsel van de AOW.

Levensverwachting

Het beeld van de ontwikkeling van de levensverwachting, zoals de Afdeling advisering dat schetst, behoeft enige bijstelling. Eind jaren vijftig van de vorige eeuw bedroeg de levensverwachting 71 jaar voor mannen en 75 jaar voor vrouwen. Inmiddels is dat respectievelijk 79 en 83 jaar, een stijging van acht jaar. Dit betreft echter de levensverwachting bij geboorte. Voor de AOW en de pensioenen is de resterende levensverwachting op 65 jaar relevant. Deze bedroeg bij invoering van de AOW 15 jaar voor mannen en 16 jaar voor vrouwen, nu is dat 18 en 21 jaar, een (gemiddelde) toename van vier jaar.

Overheidsfinanciën

De krimp van de beroepsbevolking en de toename van het aantal 65-plussers maakt langer doorwerken noodzakelijk. In het regeer- en gedoogakkoord is dit ingevuld met een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar in 2020. Tevens is afgesproken een verhoging van de richtleeftijd in de aanvullende pensioenen tot 66 in samenhang met een aanpassing van de maximale opbouwpercentages vanaf 2013. Deze aanpassing van het Witteveenakkoord levert 700 miljoen op vanaf 2013. In totaal levert het voorliggende wetsvoorstel structureel circa 0,4% BBP op. Met dit wetsvoorstel wordt in deze kabinetsperiode een eerste stap gezet in dit beleid ten aanzien van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit past binnen het algemene beleid van het kabinet tot het op orde brengen van de overheidsfinanciën met een pakket besparingen van 18 miljard euro in 2015. In termen van houdbaarheid leidt het kabinetsbeleid tot een verkleining van het houdbaarheidstekort met 24 miljard euro. Het kabinet pakt hiermee het opgelopen tekort snel aan door de overheidsuitgaven terug te dringen. Door nu adequaat in te grijpen voorkomen we dat er een rekening naar de toekomst wordt doorgeschoven. Het huidige voorstel ten aanzien van de pensioengerechtigde leeftijd doet daarmee recht aan de in de toelichting geschetste demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën.

Zoals aangegeven is de verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 een eerste stap om langer door werken te stimuleren. Het kabinet blijft in gesprek met de sociale partners om te verkennen of verdergaande stappen naar bijvoorbeeld een leeftijdsverhoging tot 67 jaar dan wel een koppeling aan de levensverwachting mogelijk zijn. Zoals ook de Afdeling advisering aangeeft, zal een verdergaande verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd een bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en langer doorwerken nog meer stimuleren.

Het kabinet zet zich daarom met overtuiging in voor het bereiken van een sociaal akkoord. Een akkoord met de sociale partners kan leiden tot aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel.

Krimp op de arbeidsmarkt

De Afdeling advisering refereert aan de verwachte krimp op de arbeidsmarkt en stelt vast dat de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd pas vanaf 2020 een bijdrage kan leveren aan de oplossing van dit probleem. De Afdeling advisering vraagt om inzicht in de aanpak van deze problematiek in de periode tot 2020. Ook vraagt de Afdeling advisering zich af wat de gevolgen zijn van het uitblijven van een pakket aan maatregelen waarbij ook sociale partners aangeven de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren.

Het kabinet is zich bewust van de verwachte krimp van de beroepsbevolking. Deze krimp zet zich geleidelijk in en zal zich na 2020 in volle omvang openbaren. De komende jaren al wil het kabinet de duurzame inzetbaarheid van ouderen blijvend verbeteren en hun mobiliteit bevorderen, zodat ouderen zich nog beter staande kunnen houden op de veranderende arbeidsmarkt. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in 2020 zal ook een stimulans zijn voor werkgevers en werknemers om de komende jaren ervoor te zorgen dat werknemers langer inzetbaar worden. Om dit proces te stimuleren beziet het kabinet op welke manier de middelen die gericht zijn op het stimuleren van ouderenparticipatie effectiever ingezet kunnen worden. Ook komt het kabinet voor de zomer met een invulling van de afspraak uit het regeerakkoord om de levensloopregeling en de spaarloonregeling te integreren in een vitaliteitsregeling. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Intergenerationele solidariteit

De Afdeling advisering wijst op het belang van een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen verschillende leeftijdsgroepen. In dit verband vraagt de Afdeling advisering een beschouwing over de verhouding tussen de financiering van de AOW uit premies en uit algemene middelen.

Het kabinet is van mening dat de verdeling van de lasten over generaties en de daaraan verbonden intergenerationele solidariteit in de volle breedte moet worden gezien. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is het op orde brengen van de overheidsfinanciën met ombuigingen een belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Het kabinet dringt het begrotingstekort snel terug met maatregelen ter grootte van 18 miljard euro in 2015. In termen van houdbaarheid, neemt het kabinet voor 24 miljard euro maatregelen, daar waar het CPB heeft berekend dat het houdbaarheidstekort in totaal 29 miljard euro bedraagt. Een zeer groot deel van het tekort wordt door dit kabinet dus opgelost. Hiermee wordt juist voorkomen dat er een rekening naar de toekomst wordt doorgeschoven.

Ten aanzien van de financiering van de AOW is van belang vast te stellen dat de AOW een omslagstelsel kent. Dat betekent dat de uitkeringen in een bepaald jaar ook in dat jaar gefinancierd worden. De AOW-premie is op dit moment gemaximeerd op 17,9%. Dit is al zo sinds de jaren 90. De premieopbrengsten zijn echter onvoldoende om alle uitkeringslasten te kunnen financieren. Het verschil wordt aangezuiverd uit belastingmiddelen. Door de maximering van het premiepercentage zal de komende jaren het gedeelte dat betaald moet worden uit belastingmiddelen verder toenemen. Dit effect wordt versterkt door het feit dat het vorige kabinet heeft besloten de bovengrens van de tweede belastingschijf niet volledig te indexeren, waardoor de grondslag voor de AOW-premie is achtergebleven. Het aandeel van de AOW-lasten dat in 2040 uit belastingen wordt betaald, neemt daarom snel toe tot bijna twee derde van het totaal.

Wanneer de AOW nog verder en in een sneller tempo gefiscaliseerd zou worden, treden er ook grotere herverdelingseffecten tussen generaties op. Het kabinet kiest hier niet voor vanwege de negatieve inkomenseffecten voor ouderen die dit met zich mee zal brengen. Ouderen hebben vaak geen mogelijkheid dit inkomensverlies te compenseren.

3. Witteveenkader

Blijkens de memorie van toelichting wordt de voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader in verband gebracht met de verhoging van de leeftijd naar 66 jaar waarop men in het voorstel recht krijgt op AOW-ouderdomspensioen. Daartoe wordt voorgesteld in de fiscale facilitering LB/IB de maximale opbouwpercentages per jaar voor eindloonregelingen te verlagen van 2% naar 1,75% en van 2,25% naar 2% voor middelloonregelingen. Dit komt neer op een verhoging van het aantal benodigde opbouwjaren voor het aanvullende pensioen met 5 jaar ten opzichte van de huidige regeling. Tegelijk wordt overeenkomstig deze inperking van de fiscale maxima in de tweede pijler het maximale premiepercentage in de derde pijler verlaagd van 17% naar 14,5%. Deze maatregelen zullen ingaan in 2013 terwijl de verhoging van de AOW-pensioenleeftijd in het voorstel ingaat in 2020. Daar is volgens de toelichting bewust voor gekozen. Volgens de toelichting is dit nodig om de taakstellende besparing van € 700 miljoen per 2013 te kunnen realiseren, waarbij een inperking van het Witteveenkader bovendien met vertraging doorwerkt in een stijging van de feitelijke pensioenleeftijd (uittreedleeftijd).

De Afdeling merkt hierover het volgende op:

a. Wat betreft het eerder laten ingaan van de aanpassing van het Witteveenkader merkt de Afdeling op, dat dit aangepaste kader ook zal gelden voor diegenen, die vóór 1 januari 2020 65 jaar worden en voor wie de AOW leeftijd 65 jaar blijft. Een gevolg hiervan is onder andere dat zij bij pensionering op 65-jarige leeftijd als gevolg van het aangepaste kader over de periode 2013 tot de datum van pensionering geconfronteerd zullen worden met herrekening op actuariële grondslagen wegens vervroegd ingaan van het pensioen (artikel 18a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964). In de toelichting mist de Afdeling een beschouwing over de omvang van de gevolgen van de vervroegde aanpassing van het Witteveenkader ten opzichte van de aanpassing van de AOW leeftijd per 1 januari 2020 voor deze groep personen. Daarbij adviseert de Afdeling ook in te gaan op de mogelijkheden voor deze groep personen om de bedoelde herrekening te voorkomen door een jaar langer door te werken; dit in verband met het vooralsnog gebruikelijke leeftijdsontslag bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

b. Een belangrijk element van de aanpassingen in de fiscale sfeer betreft de verlenging van de opbouwperiode van 35 jaar naar 40 jaar. In de toelichting wordt vermeld, dat dit – mede in het licht van de toegenomen levensverwachting – naar de mening van de regering een redelijk aantal dienstjaren is dat van werknemers verlangd kan worden om een naar maatschappelijke maatstaven volledig pensioen op te bouwen. Hierbij dient tevens volgens de toelichting bedacht te worden dat de uiterste minimumtoetredingsleeftijd voor deelname in een pensioenregeling in de Pensioenwet op 21 jaar is gesteld, zodat binnen de wettelijke kaders van de Pensioenwet 45 dienstjaren het uitgangspunt is. De Afdeling begrijpt deze keuze, mede tegen de achtergrond van de budgettaire situatie, maar mist een beschouwing over de praktische consequenties die dit heeft voor de betreffende pensioenregelingen en de financiële gevolgen voor pensioenfondsen, werknemers en werkgevers. Evenmin wordt aange-

geven welke onderbouwing ten grondslag ligt aan de veronderstelde opbrengst van € 700 mln.

3. Witteveenkader

De Afdeling advisering mist in de toelichting een beschouwing over de gevolgen van de vervroegde aanpassing van het Witteveenkader per 1-1-2013 ten opzichte van de aanpassing van de AOW leeftijd per 1 januari 2020, voor de groep personen die voor 2020 de 65-jarige leeftijd bereiken. Deze groep zal over de periode vanaf 2013 tot het moment van pensionering geconfronteerd worden met herrekening op actuariële grondslagen wegens vervroegd ingaan van het pensioen (artikel 18a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964). Daarbij adviseert de Afdeling advisering ook in te gaan op de mogelijkheden voor deze groep personen om deze herrekening te voorkomen door een jaar langer door te werken; dit in verband met het vooralsnog gebruikelijke leeftijdsontslag bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het aangepaste Witteveenkader uitsluitend ziet op pensioenrechten die vanaf 2013 worden opgebouwd. De verlaging van de maximale opbouwpercentages heeft geen invloed op de reeds opgebouwde pensioenrechten. Voor deze pensioenrechten hoeft bij pensionering op 65-jarige leeftijd derhalve geen herrekening plaats te vinden.

De groep waar de Afdeling advisering op doelt gaat voor 2020 met pensioen en is derhalve in 2013 58 jaar of ouder. Voor deze groep geldt dat zij doorgaans over het merendeel van de dienstjaren pensioen heeft opgebouwd onder het huidige regime, met een pensioenleeftijd van 65 jaar, of – met betrekking tot het pensioen dat is opgebouwd in de periode vóór de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling – met een pensioenleeftijd vanaf 60 jaar. Er is voor deze groep – afhankelijk van de leeftijd van de desbetreffende werknemers op 1 januari 2013 – sprake van een geleidelijke verhoging van de datum waarop een werknemer met eenzelfde pensioenuitkering als voorheen kan stoppen met werken. Uitgaande van 40 opbouwjaren geldt dat de groep die een jaar na 2013 de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt ongeveer een halve maand langer moet doorwerken, om op hetzelfde pensioen uit te komen als onder het huidige Witteveenkader mogelijk is. Dit loopt geleidelijk op tot circa 4½ maand langer doorwerken voor werknemers die kort voor de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd per 2020 AOW-gerechtigd worden. Naarmate een werknemer eerder na 2013 de 65 jarige leeftijd bereikt, is het effect op het aantal maanden dat langer moet worden doorgewerkt derhalve kleiner.

Het kabinet heeft bewust gekozen voor een inperking van het Witteveenkader per 2013 voor alle werknemers, inclusief de werknemers met een AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar. Op deze wijze wordt ook van deze groep een bijdrage gevraagd.

De toelichting is aangevuld met bovenstaande beschouwing.

De Afdeling advisering merkt overigens terecht op dat leeftijdsontslag bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd vooralsnog gebruikelijk is. In veel collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) is afgesproken dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. In de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid is bepaald dat ontslag in verband met het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd of een bij of krachtens wet vastgestelde of tussen partijen overeengekomen hogere leeftijd geen verboden leeftijdsonterscheid is. Steeds meer cao's bieden ook de mogelijkheid om door te werken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, zo blijkt uit

cao-onderzoek van het ministerie van SZW. Het is aan cao-partijen om voor de groep personen die vóór 1 januari 2020 65 jaar wordt en voor wie de AOW-gerechtigde leeftijd 65 jaar blijft, de bepalingen omtrent leeftijdsontslag in de cao aan te passen.

Verlenging opbouwperiode

De Afdeling advisering geeft aan de verlenging van de opbouwperiode van 35 jaar naar 40 jaar te begrijpen, mede tegen de achtergrond van de budgettaire situatie, maar mist een beschouwing over de praktische consequenties die dit heeft voor de betreffende pensioenregelingen en de financiële gevolgen voor pensioenfondsen, werknemers en werkgevers. Het kabinet is verheugd dat de Afdeling advisering de keuze begrijpt om de opbouwperiode voor aanvullend pensioen te verlengen van 35 naar 40 jaar. Deze verlenging van de opbouwperiode resulteert in een verlaging van de maximale opbouwpercentages van 2% naar 1,75% voor eindloonregelingen en van 2,25% naar 2% voor middelloonregelingen. Ook de opbouwruimte voor beschikbare premieregelingen wordt in lijn daarmee gewijzigd. Daarbij wordt de fiscale pensioenleeftijd gericht op een leeftijd van 66 jaar. De Afdeling advisering vraagt naar de praktische consequenties die deze maatregelen hebben voor bestaande pensioenregelingen en de financiële gevolgen voor pensioenfondsen, werknemers en werkgevers.

De verhoging van de richtleeftijd en de verlaging van de maximale opbouwpercentages hebben tot gevolg dat bestaande pensioenregelingen die een ruimere opbouwruimte gebruiken dan onder het nieuwe fiscale kader is toegelaten, moeten worden aangepast om gebruik te kunnen blijven maken van de fiscaal gunstige behandeling van pensioenopbouw. De praktische gevolgen zijn dat voor de pensioenopbouw vanaf 2013 een andere (fiscale) pensioenrichtleeftijd en aangepaste opbouwpercentages van toepassing zijn. Het wetsvoorstel leidt voor het overige niet tot een aanpassing van de vormgeving van de pensioencontracten (bijvoorbeeld eindloon, middelloon of beschikbare premie). Verder wijst het kabinet erop dat de wijziging van het Witteveenkader geen gevolgen heeft voor aanspraken die zijn opgebouwd in de periode vóór 2013, het jaar waarin de inperking van het kader is beoogd. Voor bestaande aanspraken ingevolge een pensioenregeling blijven de op het moment van ontstaan van deze aanspraken geldende fiscale maxima namelijk van toepassing.

Over de financiële gevolgen voor pensioenfondsen en werkgevers en werknemers merkt het kabinet het volgende op. Een inperking van het Witteveenkader leidt via een versoering van de pensioenregelingen in de toekomst naar verwachting tot lagere premieniveaus, of in elk geval een minder grote verwachte stijging van het gemiddelde premieniveau, dan zonder deze inperking het geval zou zijn geweest. Het kostenverlagend effect werkt door in de kosten van de pensioenopbouw vanaf 2013. De kostendeckende premie voor toekomstige pensioenopbouw vanaf dit jaar zal hierdoor afnemen. De feitelijke premie die betaald wordt voor pensioen is echter (ook) gebaseerd op een beslissing van pensioenfondsbesturen en afspraken tussen sociale partners. Bij de vaststelling van de te betalen premie wordt met meer factoren rekening gehouden dan alleen de berekende kostprijs voor de opbouw van pensioen. Zo spelen – zeker bij de huidige dekkingsgraadproblematiek – op dit moment afspraken over extra herstellpremies een belangrijke rol bij de vaststelling van de hoogte van het totale premieniveau. Op de langere termijn is echter de verwachting dat pensioenpremies circa 11% minder zullen stijgen dan op basis van continuering van de huidige pensioenregelingen mag worden verondersteld. Indien sociale partners ervoor kiezen om vanaf 2013 de als gevolg van versoering vrijvallende premie in te zetten voor een

versterking van de financiële positie van het fonds, kan dit op langere termijn bijdragen aan een structurele verbetering van de dekkingsgraad.

Onderbouwing veronderstelde opbrengst van € 700 mln.

De Afdeling advisering vraagt welke onderbouwing ten grondslag ligt aan de geraamde opbrengst van € 700 mln.

In de bijlage bij het regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid» is een taakstellende opbrengst ingeboekt van structureel € 700 mln. Een deel van deze opbrengst wordt gerealiseerd door de pensioenrichtleeftijd te verhogen van 65 naar 66 jaar. Het andere deel van de opbrengst wordt bereikt door de verlaging van de maximale opbouwpercentages van 2% naar 1,75% voor eindloonregelingen en van 2,25% naar 2% voor middelloonregelingen.

De structurele opbrengst wordt gerealiseerd doordat de fiscale facilitatie van de pensioenopbouw wordt beperkt. Daar staat tegenover dat het totale bedrag aan pensioen- en lijfrenteuitkeringen en de daarbij horende belastingopbrengsten in de toekomst ook lager zullen zijn. Het tarief waartegen premies worden afgetrokken dan wel onbelast blijven is echter hoger dan het gemiddelde tarief waartegen pensioen- en lijfrenteuitkeringen later worden belast. Gerekend is met een verschil van 17%-punt. Daarnaast is de waarde van een pensioenaanspraak – in tegenstelling tot andere vermogensbestanddelen – als gevolg van de toepassing van de omkeerregel vrijgesteld van belastingheffing in box 3. Er is rekening mee gehouden dat een deel van afname van belastingvrije pensioenbesparingen gecompenseerd zal worden doordat mensen zelf extra bijsparen voor de oude dag. Deze besparingen zijn niet vrijgesteld van box-3 heffing en leiden tot extra opbrengsten. Tevens is rekening gehouden met de arbeidsmarkteffecten. Aan de ene kant zullen mensen langer moeten doorwerken om hetzelfde pensioen te bereiken, maar aan de ander kant wordt werken iets minder aantrekkelijk, omdat de fiscale facilitering van pensioenopbouw wordt ingeperkt.

De verhoging van de pensioenrichtleeftijd en de verlaging van de maximale opbouw per dienstjaar resulteren in een versobering van het Witteveenkader met zo'n 15%. Een deel van de pensioenregelingen benut op dit moment niet de maximale fiscale ruimte, zodat een beperking van de fiscale aftrekbaarheid niet hoeft te leiden tot een evenredige versobering van de regeling. Op basis van actuele gegevens van pensioenregelingen in Nederland wordt geschat dat een inperking van het Witteveenkader van zo'n 15% resulteert in een versobering van pensioenregelingen met 11%. Een versobering van de pensioenregelingen van circa 11% leidt tot een budgettaire opbrengst van € 700 mln. Dit volgt uit berekeningen van de structurele kosten van de omkeerregel van het Centraal Planbureau.¹

De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

Overige aanpassingen

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

¹ Voor de cijfermatige onderbouwing is uitgegaan van de veronderstellingen in de CPB publicatie «Vergrijzing verdeeld» uit juni 2010. Deze zijn eveneens gebruikt voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's (Keuzes in kaart 2011–2015). De in deze publicaties gehanteerde rekenmethodiek is verder verfijnd door eveneens rekening te houden met de feitelijke benutting van het fiscale kader door pensioenfondsen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigd memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

Bijlage

Korte samenvatting van het advies bij het voorstel van wet tot 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 (Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4)

In zijn advies bij het voorstel onderschreef de Raad van State de voorgestelde verhoging. De aanvaardbaarheid hing voor de Raad echter af van de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze verhoging zou worden ingevoerd. Voor de verhoging van de AOW-leeftijd werden twee redenen aangevoerd: het betaalbaar houden van de overheidsuitgaven en het vergroten van arbeidsdeelname door ouderen. De Raad constateerde dat, gelet op het tempo waarin de verhoging gaat plaatsvinden, op korte termijn aan geen van beide doelen substantieel wordt bijgedragen. Verder wees de Raad er op dat de toelichting niet inging op het vraagstuk van de verdeling van de lusten en lasten van de maatregel over de bevolking. Het tijdpad van invoering van de verhoging droeg volgens de Raad niet bij aan de solidariteit tussen de generaties, terwijl dat toch een wezenlijk element van de AOW is. Reeds eerder had de Raad in dit verband geadviseerd de mogelijkheid van verdere fiscalisering van de financiering van de AOW onder ogen te zien. Daardoor worden de AOW-lasten naar draagkracht verdeeld over – in beginsel – alle belastingplichtigen, zowel onder als boven de pensioengerechtigde leeftijd.