

Vergaderjaar 2017–2018

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2018

Conform de uitwerking van de motie Harbers c.s.¹ licht ik u met deze brief in over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 8 van de SZW-begroting.

Het doel van een beleidsdoorlichting is inzicht krijgen in de verwezenlijking van de doelstelling van het begrotingsartikel alsmede effecten van het beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). De doelstelling van artikel 8 luidt als volgt:

De overheid biedt een basisinkomen aan personen die de pensioenge-rechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan.

Onder artikel 8 vallen de volgende regelingen:

- Overbruggingsregeling AOW (OBR)
- Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) (Caribisch Nederland)
- Algemene Ouderdomswet (AOW)
- Inkomensondersteuning AOW (IOAOW)
- Kaderstellende regelgeving aanvullende pensioenen

Oorsprong van het beleid rond de oudedagsvoorziening is het voorkomen van armoede onder AOW-gerechtigden door het bieden van een basispensioen. Daarnaast bevordert de overheid het opbouwen van toekomstbestendige aanvullende pensioenen, zodat werknemers na hun pensionering niet te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang. Samen moeten de eerste en tweede pijler in het stelsel van oudedagsvoorzieningen voorzien in een adequaat inkomen voor ouderen. Vanuit deze basisdoelstelling wordt in de beleidsdoorlichting allereerst onder-

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 36, nr. 52, nr. 59.

zocht hoe de inkomenspositie van AOW-gerechtigden zich in de onderzochte periode heeft ontwikkeld.

In samenhang hiermee zal de beleidsdoorlichting zich focussen op de twee voornaamste beleidswijzigingen die de afgelopen periode in relatie tot de doelstelling van het begrotingsartikel zijn doorgevoerd namelijk afschaffing van de partnertoeslag en de AOW-leeftijdsvrhoging. De afschaffing van de partnertoeslag heeft effect op de hoogte van het huishoudinkomen van AOW-gerechtigden met een jongere partner en raakt daarmee aan de doelstelling van het beleid. De AOW-leeftijdsvrhoging heeft invloed op de doelgroep van de regeling en bepaalt wanneer mensen met pensioen kunnen en heeft daarmee groot maatschappelijk effect.

Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting

De 15 onderzoeksvragen die de RPE voor elke beleidsdoorlichting voorschrijft (zie bijlage) dienen als leidraad voor de opzet van de beleidsdoorlichting. De onderzoeksvragen uit de RPE richten zich op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Deze beleidsdoorlichting zal zich niet beperken tot deze vragen. Er wordt beoogd een breed inzicht te verschaffen in de effecten van het beleid.

Voor de beleidsdoorlichting is de volgende centrale vraagstelling opgesteld:

In hoeverre wordt met het gevoerde beleid bereikt dat armoede onder AOW-gerechtigden wordt voorkomen en ouderen niet met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd na pensionering? In hoeverre worden deze doelen op efficiënte wijze bereikt? Welke effecten hebben de beleidswijzigingen in de periode 2013–2017 gehad op de inkomenspositie van AOW-gerechtigden en de arbeidsparticipatie van ouderen?

De centrale vraag wordt beantwoord langs de lijn van drie hoofdthema's.

1. Inkomenspositie van AOW-gerechtigden

Hoofdvraag die in een beleidsdoorlichting beantwoord moet worden is of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Om te beoordelen of aan deze doelstellingen van het beleid wordt voldaan, bestaat het eerste deel van de beleidsdoorlichting uit een onderzoek naar de inkomens- en schuld-/vermogenspositie van AOW-gerechtigden en de ontwikkeling hiervan. Door de beschikbaarheid van gegevens kan de inkomenspositie in kaart worden gebracht tot en met 2015 en de schuld-/vermogenspositie tot en met 2014. Bij de inkomenspositie wordt gekeken naar inkomen uit verschillende inkomensbronnen (AOW, pensioen, arbeid). Bij de schuld-/vermogenspositie worden diverse schuld- en vermogensbestanddelen behandeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van CBS-gegevens. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door het Ministerie van SZW.

Door de inkomenspositie van AOW-gerechtigden in beeld te brengen kan een uitspraak gedaan worden in hoeverre het doel van het begrotingsartikel, het tegengaan van armoede onder AOW-gerechtigden wordt behaald. Daarbij kan ook gekeken worden naar de hoogte van de AOW. De uitsplitsing naar inkomensbestanddelen maakt het mogelijk een uitspraak te doen in hoeverre het bereiken van het doel aan de verschillende beleidsinstrumenten toe te schrijven is.

Behalve de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat onder het begrotingsartikel valt wordt met het onderzoek beoogd een breder beeld te geven van de inkomenspositie van ouderen.

2. Afschaffen partnertoeslag

In 1995 is in de wet vastgelegd dat met ingang van 1 januari 2015 de partnertoeslag voor nieuwe gevallen geheel komen te vervallen. Deze wetswijziging heeft dus in de onderzoeksperiode zijn effect gekregen. De achtergrond van de wetswijziging was dat het toekennen van een partnertoeslag niet langer noodzakelijk is in een tijd van voortschrijdende individualisering waarbij het belang van het aanvullend pensioen in betekenis toeneemt en het steeds vaker voorkomt dat beide partners over een eigen inkomen beschikken.

Omdat de veronderstelling bij het afschaffen van de partnertoeslag was dat de arbeidsparticipatie (van met name vrouwen) dermate zou toenemen dat de partnertoeslag niet langer noodzakelijk zou zijn wordt de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in beeld gebracht. Hoe heeft de arbeidsparticipatie zich ontwikkeld en is dit in lijn met de verwachting op het moment dat de afschaffing van de partnertoeslag in gang werd gezet?

Meer specifiek wordt gekeken naar hoe de arbeidsparticipatie van jongere partners van AOW-gerechtigden zich heeft ontwikkeld. Hierbij wordt zowel gekeken naar de groep die nog wel partnertoeslag ontvangt als de groep die daar niet langer recht op heeft.

Als de AOW-gerechtigde overlijdt terwijl de jongere partner de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt vervalt het recht op de partnertoeslag en zal de jongere partner zelf in diens inkomen moeten voorzien. In de beleidsdoorlichting zal een beeld worden gegeven van de groep jongere partners waarvoor nu nog een partnertoeslag wordt ontvangen. Hiermee wordt beoogd inzichtelijk te maken in hoeverre de deze jongere partners risico lopen onder het bestaansminimum te geraken.

3. AOW-leeftijdsverhoging

De belangrijkste beleidswijziging die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden is de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.

Het doel van de leeftijdsverhoging is tweeledig. Het betaalbaar houden van de AOW en het op peil houden van de beroepsbevolking. Daartoe moeten mensen langer doorwerken en de participatie van met name oudere werknemers worden verhoogd. Van belang is om te onderzoeken of dit gelukt is, maar ook waar dit problemen oplevert.

Rond het thema AOW-leeftijdsverhoging zullen twee onderzoeken worden uitgevoerd:

- Een monitor om een beeld te krijgen van de gevolgen van de leeftijdsverhoging;
- Een overzichtsstudie van bestaande onderzoeken en wetenschappelijke inzichten over langer doorwerken en de belemmeringen daarbij.

Monitor

Doel van de monitor is om de feiten en trends die samenhangen met de AOW-leeftijdsverhoging in beeld te brengen. Het gaat om effecten op de thema's: arbeidsmarkt, duurzame inzetbaarheid en pensioenen. Uitgangspunt daarbij is dat gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare

gegevens. Het is de bedoeling jaarlijks dezelfde feiten te presenteren zodat een ontwikkeling in beeld kan worden gebracht.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de leeftijdsverhoging wordt met name met de monitor in beeld gebracht. In de monitor wordt onder andere in beeld gebracht in hoeverre de arbeidsparticipatie onder ouderen is toegenomen.

Beoogd wordt echter om een breder beeld te schetsen van de effecten die AOW-leeftijdsverhoging heeft gehad. Daarom worden in de monitor op meerdere thema's de feiten verzameld en wordt het beeld vervolgens met het literatuuroverzicht aangevuld met feitelijke inzichten uit de wetenschap en literatuur met betrekking tot de AOW-leeftijdsverhoging.

Literatuur overzichtsstudie

Rond het thema AOW-leeftijdsverhoging is in de onderzoeksperiode een grote hoeveelheid onderzoeken verschenen. In al deze onderzoeken komen verschillende deelthema's aan de orde die het onderwerp ook steeds weer uit een ander perspectief benaderen. Aanvullend op de monitor wordt daarom ook een literatuurstudie uitgevoerd. Doel van het literatuuronderzoek is overzicht te bieden van de kennis en inzichten die de literatuur biedt met betrekking tot de vraag in hoeverre mensen langer doorwerken en waar de belemmeringen en knelpunten liggen. Het literatuuronderzoek zal worden uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau.

Afbakening

De laatste beleidsdoorlichting van artikel 8 en het IBO Inkomen en vermogen van ouderen zijn in 2013 uitgekomen. Deze beleidsdoorlichting zal daarom de periode 2013–2017 beslaan.

Naast de eerdergenoemde hoofdthema's zal in de beleidsdoorlichting ook expliciet aandacht worden besteed aan de OBR en aan het onderwerp handhaving. Daarnaast wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de leefvormen binnen de AOW. De resultaten van dit onderzoek zullen voor zover relevant worden betrokken bij de beleidsdoorlichting.

In de beleidsdoorlichting van artikel 8 uit 2013 is de nadruk gelegd op de tweede pijler. Daarna zijn stappen gezet om te komen tot een vernieuwing van het pensioenstelsel. Hoewel de kaders voor die vernieuwing bekend zijn, is de precieze invulling nog onduidelijk. Er wordt daarom voor gekozen het tweedepijlerpensioen slechts beperkt mee te nemen in de beleidsdoorlichting. Een evaluatie zal niet plaatsvinden, maar het tweedepijlerpensioen als inkomensbestanddeel en de toereikendheid hiervan zal in het thema inkomenspositie aan de orde komen.

De AOV BES wordt niet meegenomen in de beleidsdoorlichting. In opdracht van SZW is een onderzoek uitgevoerd om te komen tot een ijkpunt bestaanszekerheid voor Caribisch Nederland². Dit onderzoek is onder andere aanleiding om een toeslag voor alleenstaande AOV-gerechtigden te introduceren. Daarnaast is in de kabinetsreactie op het onderzoek aangekondigd dat de AOV onderdeel uit zal maken van de modernisering van de sociale zekerheidswetgeving in Caribisch Nederland. Het ligt meer voor de hand de AOV te beschouwen in dit kader van het gehele sociale stelsel in Caribisch Nederland dan het te betrekken in deze beleidsdoorlichting.

² Kamerstuk 34 755 IV, nr. 45.

De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is onderdeel van de Participatiewet en valt niet onder begrotingsartikel 8, maar onder artikel 2. De AIO komt bij de beleidsdoorlichting van artikel 2 aan de orde (deze beleidsdoorlichting verschijnt eveneens in 2019). In het onderzoek naar de inkomenspositie van ouderen zal de AIO wel als inkomensbestanddeel in beeld komen.

Met artikel 8 is in 2017 ruim € 37,4 miljard gemoeid.³ Bijna alle uitgaven (circa € 37,4 miljard) hebben betrekking op de premiegefinancierde uitgaven aan de Algemene ouderdomswet (AOW) en de Inkomensondersteuning AOW (IOAOW). De uitgaven aan de begrotingsgefinancierde regelingen bedroegen in 2017 circa € 24 miljoen.⁴ In totaal behandelt de beleidsdoorlichting circa 99,9% van de middelen op artikel 8.

De beleidsdoorlichting resulteert in een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, een beschouwing over mogelijke maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen, en biedt een verkenning van beleidsopties om op de uitgaven van artikel 8 te besparen of te intensiveren. De doeltreffendheid van beleid is de mate waarin de onderzochte beleidsinstrumenten de beleidsdoelstellingen realiseren. De doelmatigheid van beleid betreft de relatie tussen de kosten en de effecten van beleid.

Onafhankelijke deskundige

Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te borgen heb ik prof. dr. C.J.I.M. (Kène) Henkens werkzaam bij Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en hoogleraar bij de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het eindoordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Dit eindoordeel wordt integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting aan uw Kamer.

Planning

De beleidsdoorlichting zal uiterlijk eind 2019 aan uw Kamer worden toegestuurd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

³ Jaarverslag 2017 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstuk 34 950 XV, nr. 1.

⁴ Dit betreft de uitgaven aan de Overbruggingsregeling AOW (OBR) en de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV, Caribisch Nederland).

Bijlage onderzoeksvragen bij een beleidsdoorlichting (RPE)

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de
2. beleidsdoorlichting?
3. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
4. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
5. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
6. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
7. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
8. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
9. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
10. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
11. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
12. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
13. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
14. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
15. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
16. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?