

Vergaderjaar 2018–2019

35 223

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd en de Wet tegemoetkomingen loondomein in verband met temporisering van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd (Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP) is in 2012 de vaste leeftijd waarop op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) recht op ouderdomspensioen ontstaat (de AOW-leeftijd) van 65 jaar losgelaten en is een stapsgewijze verhoging en vervolgens de koppeling van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde resterende levensverwachting geïntroduceerd. In 2015 is met de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd¹ de stapsgewijze verhoging versneld. De aan de verhoging van de AOW-leeftijd ten grondslag liggende overwegingen worden onverminderd door het kabinet onderschreven. De verhoging van de AOW-leeftijd is noodzakelijk voor het borgen van de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden, tussen jongere en oudere generaties. De betaalbaarheid van collectieve voorzieningen staat onder druk door vergrijzing, ontgroening en een groeiende gemiddelde levensverwachting.² Dit betekent echter niet dat het kabinet de ogen sluit voor de gevolgen die de verhoging van de AOW-leeftijd kan hebben voor oudere werknemers die nu vlak voor hun pensioen staan. Bij de totstandkoming van de Wet VAP en de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd is daarom gekozen voor een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd.

Zowel de Wet VAP als de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd zijn tot stand gekomen ten tijde dat de economische crisis dermate op de overheidsfinanciën drukte dat iedereen in Nederland, werkenden en niet-werkenden, jongeren en ouderen, dat heeft gevoeld. De financieel-economische situatie is nu verbeterd en de effecten van de

¹ Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en Overige fiscale maatregelen 2013 in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd (Stb. 2015, 218).

² Kamerstukken II 2011/12, 33 290, nr. 3, blz. 3 en Kamerstukken II 2014/15 34 083, nr. 3 blz. 2.

(versnelde) verhoging worden steeds tastbaarder. Het kabinet constateert nu samen met sociale partners dat sommige mensen zich ondanks de geleidelijkheid van de verhoging overvallen voelen door de verhoging en moeite hebben de AOW-leeftijd werkend te behalen.

Er is een inherente spanning tussen enerzijds de noodzakelijke verhoging van de AOW-leeftijd uit het oogpunt van de financiële houdbaarheid en daarmee de solidariteit tussen generaties op de lange termijn en anderzijds oudere werknemers die binnen een betrekkelijk korte termijn met een verhoging van hun AOW-leeftijd worden geconfronteerd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de maatschappelijke discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd en het tempo daarvan al enige tijd gevoerd wordt. Tijdens de transitieperiode waarin langer doorwerken steeds meer de norm wordt, wil het kabinet ook de solidariteit op kortere termijn met de mensen die hun AOW-leeftijd verhoogd zien worden, niet uit het oog verliezen. Daarom heeft het kabinet in overleg met de sociale partners in het Principeakkoord afgesproken dat de AOW-leeftijd vanaf 2020 minder snel wordt verhoogd. Dit houdt in dat de AOW-leeftijd de komende jaren minder snel zal stijgen en in 2024 op 67 jaar zal uitkomen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de uitwerking van deze maatregel.

In lijn met deze temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd worden ook de voorwaarden aangepast waaronder in de tweede pijler in aanvulling op het ouderdomspensioen een fiscaal gefaciliteerd deelnemingsjarenpensioen kan worden opgebouwd. Tevens zijn in het voorliggende wetsvoorstel de dekkingsmaatregelen opgenomen waartoe het kabinet heeft besloten.

2. Principeakkoord

Nederland heeft een sterk stelsel van oudedagsvoorzieningen, met de AOW als basis en voor de meeste werkenden een aanvullend pensioen. Dankzij onze oudedagsvoorzieningen leven in Nederland verhoudingsgewijs minder ouderen in armoede dan in andere landen³. Veranderingen op de arbeidsmarkt, de stijgende levensverwachting en de lage rente laten echter ook kwetsbaarheden van ons stelsel zien. Verwachtingen worden onvoldoende waargemaakt en het stelsel van arbeidsvoorwaardelijke pensioenen sluit niet meer aan bij de veranderende arbeidsmarkt.

Het kabinet is daarom blij met het ontwerpadvies van sociale partners en kroonleden in de SER (d.d. 5 juni 2019) over de vernieuwing van het pensioenstelsel. Dit advies heeft mede aan de basis gelegen van de afspraken uit het Principeakkoord van 5 juni 2019. Zo zal een overstap worden gemaakt op een neutrale vorm van pensioenopbouw, waarbij premie en pensioen steeds bij elkaar passen en er een eind komt aan de herverdeling die het gevolg is van de zogenoemde doorsneesystematiek. Ook komt er een nieuw collectief pensioencontract zonder verplichte bufferopbouw, waardoor pensioenen sneller reageren op – positieve en negatieve – ontwikkelingen op financiële markten.

Het kabinet vindt het van groot belang om samen met sociale partners te werken aan herstel van vertrouwen in ons stelsel van oudedagsvoorzieningen. Daarom zijn in het Principeakkoord naast afspraken over een herziening van de tweedepijlerpensioenen ook maatregelen afgesproken om werkenden in staat te stellen op een gezonde wijze werkend hun pensioenleeftijd te halen. Ook het voorliggende wetsvoorstel maakt onderdeel uit van dit pakket.

³ Preventing ageing unequally, OECD 2017, p.29

In het Principeakkoord hebben kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken samen te werken aan een goede oudedagsvoorziening voor iedereen; voor huidige én voor toekomstige generaties. Om dit ook voor toekomstige generaties beschikbaar en betaalbaar te houden, gaat de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd nog steeds geleidelijk omhoog. De vergrijzing en de toenemende levensverwachting maken langer doorwerken nu eenmaal noodzakelijk, ook omdat ouderen niet gemist kunnen worden op de arbeidsmarkt.

Daarbij moeten mensen wel in goede gezondheid hun AOW-leeftijd kunnen bereiken. En daar wordt op dit moment een knelpunt ervaren. Uit onderzoek van het Nederlands Interdisciplinair Instituut (NIDI) uit 2015 onder 6800 oudere werknemers in Nederland komt naar voren dat circa 40% van de oudere werknemers zich ernstig zorgen maakt of men het werk fysiek vol kan houden tot de AOW-gerechtigde leeftijd en circa 33% maakt zich ernstig zorgen over het mentaal vol kunnen houden.⁴ Vier op de tien deelnemers aan het onderzoek geeft aan erg of heel erg te zijn overvallen door de verhoging van de pensioenleeftijd. Met de verhoging van de pensioenleeftijd en het afschaffen van regelingen om vervroegd uit te treden, blijven er meer ouderen actief op de arbeidsmarkt. Dit heeft ook een keerzijde: het is bekend dat oudere werknemers een grotere kans hebben op chronische ziekten en ander aandoeningen. Het is echter niet zo dat oudere werknemers die vroeger met de VUT gingen, nu allemaal via de WIA afvloeien. Zo is de kans om de WIA in te stromen voor oudere werknemers (60+) lager dan 1%. Hoewel dit percentage zal stijgen naarmate mensen steeds vaker tot hogere leeftijd doorwerken, kan het overgrote deel van de werknemers tot de pensioengerechtigde leeftijd doorwerken.

Door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd in recente jaren en doordat er in het verleden niet altijd voldoende aandacht is geweest voor duurzame inzetbaarheid, voelen sommige oudere werknemers zich niet in staat om op gezonde wijze door te werken tot aan hun pensioen. Naast afspraken over de hervorming van de tweede pijler hebben kabinet en sociale partners daarom afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat werkenden in Nederland gezond de eindstreep kunnen halen.

Duurzame inzetbaarheid

Het kabinet hecht een groot belang aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden en de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheid, werkgever en werkende daarvoor dragen. Een succesvol duurzame inzetbaarheidsbeleid vraagt om een cultuurverandering. Het moet voor werkgevers en werkenden vanzelfsprekend worden om van jongs af aan te investeren in goed, gezond en langer werken.

Het kabinet is daarom voornemens om in overleg met sociale partners een meerjarig integraal investeringsprogramma voor duurzame inzetbaarheid in te richten, waarin de overheid nauw samenwerkt met sectoren, branches en bedrijven. Door interactieve beleidsvorming en co-creatie kan praktisch invulling worden gegeven aan de gedeelde verantwoordelijkheid die overheid, werkgevers en werkenden hebben voor duurzame inzetbaarheid.

⁴ H. van Solinge and K. Henkens, Older Workers «Emotional Reactions to Rising Retirement Age: The Case of the Netherlands», Work, Aging and Retirement 2017, vol 3, no 3, pp 272–283 en Demos, Februari 2016, NIDI.

Dit investeringsprogramma is erop gericht om werkend Nederland (sectoren, werkgevers en werkenden, opdrachtgevers en zzp'ers) te stimuleren en te faciliteren om tijdig te investeren in wendbaarheid en productiviteit en in het omgaan met veranderingen in de aard van het werk en de veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Het programma helpt branches en bedrijven om inzicht te krijgen in de baten van het investeren in duurzame inzetbaarheid en in de effectiviteit van instrumenten en aanpakken.

Daarnaast zal een ondersteunende bewustwordingscampagne worden ingericht, met een centrale kernboodschap als uitgangspunt en, in nauwe samenwerking, (deel)campagnes per sector of branche. Het kabinet zal hiervoor een structureel budget van € 10 miljoen per jaar beschikbaar stellen. Er wordt aangesloten bij het meerjarig actieprogramma en het kabinetsbeleid gericht op leven lang ontwikkelen. Duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen liggen immers vaak in elkaars verlengde en kunnen elkaar versterken.

Om een kick start te geven aan de sectorale aanpak van duurzame inzetbaarheid, zal het kabinet, in aanvulling op het langjarige investeringsprogramma, hiervoor gedurende vier jaren een fors duurzame inzetbaarheidsbudget beschikbaar stellen. Aan de toekenning van dit budget zullen nadere voorwaarden worden gesteld, die gemonitord worden.

Daarnaast wil het kabinet ruimte bieden om op sectoraal niveau aan specifieke groepen werknemers, die niet hebben kunnen anticiperen op de verhoging van de AOW-leeftijd en die problemen hebben om die gezond werkend te bereiken, meer handelingsperspectief te bieden om vervroegd uit te treden. In de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer over het principeakkoord van 5 juni 2019 zijn de voorstellen verder toegelicht.

AOW leeftijd

Voor de korte termijn is ook afgesproken de AOW-leeftijd de komende jaren minder snel te verhogen dan nu is voorzien. Reeds bij de verhoging van de AOW-leeftijd heeft het toenmalige kabinet in 2012 overwogen dat op een later tijdstip op grond van veranderde inzichten tot een ander tijdspad gekomen kan worden. Het kabinet is met de sociale partners overeengekomen dat de AOW-leeftijd in 2020 en 2021 op 66 jaar en 4 maanden zal blijven staan zodat sociale partners in de gelegenheid zijn om op sectoraal niveau afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid en vervroegd uittreden. Vervolgens zal de AOW-leeftijd in 2022 stijgen naar 66 jaar en 7 maanden en in 2023 naar 66 jaar en 10 maanden. In 2024 wordt de AOW-leeftijd 67 jaar. De sociale partners hebben ingestemd met dit tijdspad.

Het kabinet heeft echter ook oog voor de zorgen van veel burgers over de ontwikkeling van de AOW-leeftijd op lange termijn en erkent dat als de levensverwachting verder doorstijgt, dit vragen oproept over de houdbaarheid van de 1 op 1 koppeling van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting. Daarom zijn het kabinet en sociale partners, mede in het licht van de motie Van Haersma Buma *cs.*⁵, overeengekomen dat het wenselijk is om de koppeling van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de resterende levensverwachting te matigen. Hierdoor blijft de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen ook voor volgende generaties meer in evenwicht. Concreet is afgesproken dat de ontwikkeling van de AOW-leeftijd met ingang van 2025 voor 2/3 gekoppeld wordt aan de

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 438.

ontwikkeling van de resterende levensverwachting op 65 jaar. Dit betekent dat elk jaar levenswinst wordt vertaald in gemiddeld 8 maanden langer doorwerken en gemiddeld 4 maanden langer AOW-pensioen. De koppeling van de pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting zal op vergelijkbare wijze worden aangepast.

Het mitigeren van de koppeling van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de resterende levensverwachting vanaf 65 jaar is niet in het voorliggende voorstel van wet opgenomen. In afwijking van de aanpassing voor de jaren 2020–2024, is dat ook niet nodig. In het najaar van 2019 wil het kabinet de Eerste en Tweede Kamer informeren over de voortgang van de uitwerking van de hoofdlijnen van het SER-advies. Vervolgens neemt het kabinet de wet- en regelgeving ter hand die nodig is voor de vernieuwing van het pensioenstelsel. Het gaat hierbij zowel om aanpassing van de regelgeving voor de AOW (eerste pijler), als om aanpassing van de wettelijke kaders voor het arbeidsvoorwaardelijk pensioen in de tweede pijler en voor de vrijwillige oudedagsvoorziening in de derde pijler.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

In dit wetsvoorstel wordt conform het principeakkoord voorgesteld de AOW-leeftijd minder snel te verhogen volgens onderstaande tabel.

Tabel 1: AOW-leeftijd in maanden volgens huidig pad en Principeakkoord:

	Huidig pad AOW-leeftijd	AOW-leeftijd Principeakkoord
2018	66 jaar	66 jaar
2019	66 en 4 maanden	66 en 4 maanden
2020	66 en 8 maanden	66 en 4 maanden
2021	67 jaar	66 en 4 maanden
2022	Koppeling aan levensverwachting (67 en 3 maanden) ¹	66 en 7 maanden
2023	Koppeling aan levensverwachting (67 en 3 maanden) ²	66 en 10 maanden
2024	Koppeling aan levensverwachting (67 en 3 maanden) ³	67 jaar
2025	Koppeling aan levensverwachting	Koppeling aan levensverwachting

¹ Mededeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 oktober 2016 tot bekendmaking van de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd in 2022 (Stcrt. 2016, 59248).

² Mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 november 2017 tot bekendmaking van de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd in 2023 (Stcrt. 2017, 65191).

³ Mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 november 2018 tot bekendmaking van de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd in 2024 (Stcrt. 2018, 62839).

Opbouwsystematiek, andere uitkeringsrechten en overgangsrecht

Anders dan soms wel wordt gedacht, is het eerder bereiken van de AOW-leeftijd niet voor iedereen gunstig. Het aanpassen van de AOW-leeftijd heeft onder meer gevolgen voor de opbouwperiode en ook voor het recht op andere uitkeringen of inkomens(voorzieningen).

De AOW kent een opbouwsystematiek waarbij men 2% AOW-pensioen per jaar opbouwt. Dit geldt voor ingezetenen en personen die in Nederland werken. De mogelijkheid van een onvolledig AOW-pensioen is inherent aan deze opbouwsystematiek. Voor ouderen met een onvolledig AOW-pensioen en zonder aanvullend pensioen (inclusief pensioen uit een ander land) of andere inkomsten, fungeert de aanvullende inkomensvoor-

ziening ouderen (aio) op grond van de Participatiewet als vangnet⁶. Als gevolg van de getemporeerde verhoging van de AOW-leeftijd verschuift de AOW-opbouwperiode met een overeenkomstige periode. Bij een AOW-leeftijd van 66 jaar en 8 maanden in 2020 is de opbouwperiode tussen 16 jaar en acht maanden en 66 jaar en acht maanden. Als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel wordt de AOW-leeftijd in 2020 op 66 jaar en vier maanden gesteld, hetgeen tot gevolg heeft dat de opbouwperiode gaat verschuiven naar de periode gelegen tussen 16 jaar en vier maanden en 66 jaar en vier maanden.

Deze verschuiving van de AOW-opbouwperiode heeft voor mensen die gedurende hun hele leven in Nederland wonen geen effect. Opbouwmaanden die vervallen aan het eind van de opbouwperiode doordat de opbouwperiode mee schuift met de AOW-leeftijd worden volledig gecompenseerd door de extra opbouwmaanden die ontstaan door diezelfde verschuiving aan het begin van de opbouwperiode. Personen die zich later in Nederland hebben gevestigd zullen, wanneer zij tot aan de nieuwe AOW-leeftijd in Nederland wonen of werken een iets kortere opbouwperiode hebben (de periode tot het bereiken van de leeftijd van 66 jaar en vijf maanden), ten opzichte van de huidige situatie waarbij opbouw tot aan 66 jaar en acht maanden mogelijk is. Mensen met AOW-opbouw, die vóór het bereiken van hun AOW-leeftijd naar het buitenland emigreren of geëmigreerd zijn, zullen een iets langere opbouwperiode hebben omdat hun opbouwperiode al eerder start.

Voor bepaalde groepen burgers kan het eerder bereiken van de AOW-leeftijd ook negatieve inkomensgevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat hun uitkering nu hoger is dan hun toekomstige AOW-uitkering. Dit kan gelden voor mensen met een WW- of WIA-uitkering. Ook zijn situaties denkbaar dat mensen een uitkering ontvangen op grond van een bijzondere regeling of private verzekering die stopt op de AOW-leeftijd. Daarnaast kan de omgekeerde situatie ontstaan als bij de AOW-leeftijdsverhoging waar mensen geen rekening mee hebben kunnen houden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat mensen een lijfrenteproduct hebben dat ingaat op de huidige AOW-leeftijd, maar bij de temporerisering dus 4 maanden te laat, waardoor mogelijk inkomensproblemen optreden. Tevens kunnen zich negatieve inkomenseffecten voordoen bij zieke werknemers waarbij de werkgever op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) verplicht is het loon door te betalen en gedurende twee jaar de arbeidsovereenkomst niet mag opzeggen. Wanneer de werknemer tijdens zijn ziekte de AOW-leeftijd bereikt vervalt het opzegverbod zes weken na het bereiken van de AOW-leeftijd.⁷ Tevens kan het recht op een WIA-uitkering niet ontstaan⁸. Hierdoor kan het eerder bereiken van de AOW-leeftijd een inkomensachteruitgang betekenen voor deze werknemers.

De hierboven beschreven negatieve (inkomens) effecten van de minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd kunnen raken aan de in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vervatte bescherming van eigendom. Op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kunnen socialezekerheidsrechten onder voorwaarden als eigendomsrechten gelden in de zin

⁶ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4, van de Participatiewet.

⁷ Zie artikel 7:670, eerste lid, BW.

⁸ Zie artikel 43, onderdeel g, WIA.

van artikel 1 EP bij het EVRM.⁹ Wanneer dit het geval is dient de inmenging in deze rechten, of de ontneming ervan, aan de eisen van artikel 1 EP bij het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM te voldoen. De inmenging dient een wettelijke basis te hebben; een legitiem doel in het kader van algemeen belang na te streven; en proportioneel te zijn. Bij de proportionaliteit dient de Staat, in dit geval in zijn hoedanigheid als wetgever, te streven naar een evenwichtige balans («fair balance») tussen het algemene belang dat met het legitieme doel wordt nagestreefd en het individuele eigendomsrecht. Vervolgens moet er proportionaliteit zijn tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last («an individual and excessive burden») moet dragen. Een mogelijke aanspraak op een andere uitkering speelt een rol bij de beoordeling hiervan.

Als gevolg van het onderhavige voorstel worden reeds toegekende uitkeringsrechten in het kader van bijvoorbeeld de WW en WIA, in tijd beperkt. Deze socialezekerheidsrechten vallen binnen de reikwijdte van het EP bij het EVRM. Bij de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, die de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers beperkte voor oudere werknemers, werd eveneens hetzelfde toetsingskader gehanteerd.¹⁰ Anders dan het standpunt dat de regering bij de Wet VAP en de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd innam¹¹ heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in 2016 in twee uitspraken geoordeeld dat opbouwmaanden wel binnen de reikwijdte van het eigendomsbegrip van artikel 1 EP vallen en daarmee door dit artikel beschermd worden.¹² In diezelfde uitspraken heeft de CRvB overigens ook herbevestigd dat de verhoging van de AOW-leeftijd in algemene zin voldoet aan de eisen van het EP bij het EVRM.

Zoals hierboven in §1 en §2 aangegeven acht het kabinet het algemeen belang gediend met de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd. Door deze correctie blijft de solidariteit op korte termijn behouden, terwijl de doelstelling achter de verhoging van de AOW-leeftijd op langere termijn -het betaalbaar houden van de voorziening- niet in gevaar gebracht wordt. Vervolgens dient overwogen te worden of de hierboven beschreven (indirecte) negatieve gevolgen die de temporisering voor bepaalde groepen in kan houden proportioneel zijn in verhouding tot het nagestreefde doel.

Bij de beoordeling of een inmenging proportioneel is, zijn onder andere de tijdige aankondiging en het overgangsrecht van belang. Zij kunnen immers het negatieve effect van de maatregel voor individuele groepen beperken en daarmee bijdragen aan de proportionaliteit. Hierbij is van belang dat de regering waarde hecht aan de AOW als generieke ouderdomsvoorziening waarbij de AOW-leeftijd voor iedereen gelijk is. De keuze om de AOW-leeftijd minder snel te verhogen is daarmee onderdeel van het nagestreefde doel. Gezien deze aard van de maatregel ligt een op specifieke groepen gerichte overgangsregeling of eerbiedigende werking minder voor de hand, tenzij de maatregel een onevenredig zware individuele last op zou leveren voor bepaalde (groepen) personen. De regering acht dit, met de voorgestelde afwijking van het huidige tijdspad, niet het geval.

⁹ Zie voor een overzicht van de relevante kaders de op het verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door de Raad van State gegeven voorlichting over dit onderwerp: Kamerstukken II 2012/13 33 400 XV, nr. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 073, nr. 3, blz. 16–18.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 290, nr. 3, blz. 11 en 12.

¹² CRvB 18 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2614 en CRvB 18 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2503.

Daarom wordt ingezet op een redelijke overgangstermijn door middel van een tijdige bekendmaking. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een overgangsperiode van een half jaar. De overgangstermijn wordt beoogd in te gaan in de maand juli 2019. Om dit te bewerkstelligen wordt er gestreefd naar vaststelling van de wet en publicatie in het Staatsblad voor uiterlijk die datum. Voorts treden de meer verstrekkende gevolgen van de maatregel voor bovengenoemde groepen later in, omdat de maximale afwijking van het huidige tijdspad in 2021, anderhalf jaar na de beoogde publicatiedatum in het Staatsblad, wordt bereikt. Hierdoor wordt de betrokkenen die het meest geraakt kunnen worden een langere overgangstermijn geboden. Voorts zal de SVB alle personen die in de jaren 2020 tot en met 2024 geraakt worden door het voorliggende voorstel nog in 2019 per brief informeren over de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel voor hun AOW-leeftijd. Daarnaast wordt ook via de website van de SVB voorlichting gegeven en zal bijvoorbeeld de online rekentool worden aangepast, waarmee men op basis van de geboortedatum de AOW-leeftijd kan bepalen.

Pensioenrichtleeftijd en deelnemingsjarenpensioen

De voorgestelde temporisering van de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd vormt geen aanleiding om de zogenoemde pensioenrichtleeftijd aan te passen. De pensioenrichtleeftijd is de (reken)leeftijd die wordt gebruikt voor de berekening van de maximaal toegestane fiscale opbouwruimte. De pensioenrichtleeftijd is weliswaar reeds verhoogd naar 68 jaar, maar een verhoging van de pensioenrichtleeftijd heeft – anders een verhoging van de AOW-leeftijd – automatisch een gefaseerd effect, omdat een verhoging van de pensioenrichtleeftijd geen gevolgen heeft voor reeds opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten. In het wetsvoorstel is daarom geen wijziging van de thans geldende pensioenrichtleeftijd van 68 jaar opgenomen. Zoals hiervoor is opgemerkt zal de wijziging van de koppeling van de pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting in een ander wetsvoorstel worden opgenomen.

De wijzigingen in de AOW-leeftijd werken in beginsel door in het zogenoemde deelnemingsjarenpensioen. Het deelnemingsjarenpensioen is een aanvullende vorm van pensioen dat fiscaal gefaciliteerd kan worden opgebouwd door deelnemers met een groot aantal deelnemingsjaren, zodat zij de mogelijkheid hebben om twee jaar eerder dan de geldende AOW-leeftijd met pensioen te gaan met een inkomen van 75% van het gemiddelde pensioengevend loon van de betreffende werknemer. Hiermee wordt een mogelijkheid geboden aan werknemers die al op jonge leeftijd zijn begonnen met werken om een paar jaar eerder met pensioen te gaan. De relevante grenzen voor het deelnemingsjarenpensioen zijn de facto gekoppeld aan de AOW-leeftijd. Bij een wijziging van de AOW-leeftijd wordt in beginsel zowel het vereiste aantal deelnemingsjaren als het leeftijds criterium op overeenkomstige wijze aangepast. In lijn met de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd, worden daarom ook de relevante grenzen van het deelnemingsjarenpensioen in dit wetsvoorstel aangepast.

Het aanpassen van de AOW-leeftijd heeft geen invloed op de dekkingsgraden van pensioenfondsen. Indien mensen hun pensioen vervroegen (bijvoorbeeld vanwege de temporisering van de AOW-leeftijd), dan gebeurt dit actuarieel neutraal. Als mensen eerder stoppen met werken, dan bouwen ze vanaf dat moment geen nieuwe pensioenaanspraken meer op.

Tevens zijn in het voorliggende wetsvoorstel de dekkingsmaatregelen opgenomen waartoe door het kabinet besloten is. Daarbij heeft het kabinet gezocht naar een evenwichtige verdeling van dekkingsmaatregelen aan de uitgavenkant en inkomstenkant met een evenwichtige verdeling van de lasten over burgers en bedrijven. Om de temporisering van de AOW-leeftijd te financieren wordt voorgesteld om een deel van de benodigde middelen vrij te maken binnen de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) op het lage-inkomensvoordeel (LIV) en het jeugd-LIV. Hiervoor zijn in dit wetsvoorstel twee maatregelen opgenomen: het jeugd-LIV wordt eerst per 1-1-2020 gehalveerd en vervolgens per 1-1-2024 afgeschaft. Het hoge tarief van het LIV van maximaal € 2.000 wordt per 1-1-2020 verlaagd naar maximaal € 1.000 per jaar.

Door de verlaging en afschaffing van het jeugd-LIV zullen werkgevers die werknemers in de leeftijd van 18 tot 21 jaar respectievelijk vanaf 2020 een lagere bijdrage en vanaf 2024 geen bijdrage meer ontvangen voor de hogere loonkosten door de verhoging van het minimumjeugdloon per 2017 en 2019. De verlaging van het LIV raakt werkgevers die werknemers met een gemiddeld loon van 100% WML tot en met 110% WML in dienst willen nemen of in dienst hebben. Zij zullen jaarlijks maximaal 1.000 euro minder aan lage inkomensvoordeel ontvangen. Voor de financiering van het Principeakkoord binnen Wtl-domein is gekozen voor een besparing op het LIV en niet op de loonkostenvoordelen, omdat de loonkostenvoordelen gerichtere instrumenten zijn om bepaalde groepen aan het werk te krijgen. Bovendien wordt binnen het LIV een uniforme prijs gecreëerd voor mensen die onder het LIV vallen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd onderzoek te zullen doen naar de werkgelegenheidseffecten van het LIV. Dit onderzoek zal voor de Begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de Tweede Kamer worden gezonden.

4. Ontvangen commentaren

Uitvoeringsadvies SVB

De SVB heeft in haar uitvoeringsadvies aangegeven dat zij het voorstel uitvoerbaar acht¹³. De SVB adviseert om toekomstige gerechtigden die in de periode 2020–2024 de AOW-leeftijd bereiken te informeren over de gewijzigde AOW-leeftijd, aangezien hier voor de derde keer in relatief korte tijd een verandering wordt aangebracht. Uitgaande van een publicatie van de wet per 1 juli 2019 acht de SVB invoering per 1 januari 2020 haalbaar, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de SVB reeds in mei kan starten met voorbereidende werkzaamheden, zoals het werven en opleiden van tijdelijk extra personeel en het aanpassen van de website en wizard. De SVB acht dat het effect op de administratieve lasten beperkt is.

Het kabinet is met de SVB van oordeel dat het wenselijk is mutaties in de AOW-leeftijd te communiceren met burgers die in de periode 2020–2024 de AOW-leeftijd kunnen gaan bereiken. Ook zijn met de SVB afspraken gemaakt over de start van voorbereidende werkzaamheden in 2019. Daarnaast adviseert de SVB juridische analyse in de memorie van toelichting aan te passen op het punt van het overgangsrecht in relatie tot het Eerste Protocol EVRM. Dit heeft geleid tot een nadere onderbouwing van het overgangsrecht op dit punt.

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Uitvoeringsadvies UWV

Het UWV geeft in zijn uitvoeringsadvies aan dat de wijziging van de AOW-leeftijd uitvoerbaar is¹⁴. Deze aanpassing vergt geen ingrijpende ICT-aanpassing. Voorwaarde voor de uitvoerbaarheid is dat er geen sprake is van overgangsrecht en de implementatie-opdracht uiterlijk 1 juli 2019 wordt verstrekt.

De halvering van het tarief van het jeugd- LIV) en de verlaging van het hoge LIV-tarief zijn uitvoerbaar per 2020 mits de tarieven ruim voor 2020 worden gepubliceerd en het UWV uiterlijk 1 juli 2019 de implementatieopdracht ontvangt. Tevens geldt als voorwaarde dat het hoge en lage tarief apart onderscheiden blijven. Het afschaffen van het jeugd -LIV per 2024 is eveneens uitvoerbaar, onder de voorwaarde dat er geen sprake is van overgangsrecht.

Uitvoeringsadvies Belastingdienst

In het uitvoeringsadvies wordt aangegeven dat het aanpassen van de AOW-leeftijd uitvoerbaar is per 1 januari 2020 mits de publicatie in het Staatsblad plaatsvindt op uiterlijk 1 juli 2019¹⁵.

Het aanpassen van de AOW-leeftijd vergt brede communicatie richting de burger en bedrijven. De maatregel vergt aanpassingen in de systemen en gegevensspecificatie voor de loonheffingen, inkomensheffingen en toeslagen. De aanpassing van de AOW-leeftijd is een parameteraanpassing voor de inkomstenbelasting, welke zwaarder weegt dan een reguliere parameteraanpassing. Deze kan tijdig worden verwerkt per 1 januari 2020, ervan uitgaande dat de definitieve besluitvorming in juli 2019 plaatsvindt. Mits tijdig duidelijk wordt of de maatregel wordt ingevoerd per 2020 (uiterlijk 1 juli in Staatsblad) betreft het voor de gegevensspecificaties voor de loonaangifte een jaaraanpassing. Uiterlijk 1 juli moet de definitieve specificaties van de temporisering van de AOW-leeftijd per 2020 voor de loonaangifte met de LH-softwareleveranciers gecommuniceerd worden. De aanpassing van de AOW-leeftijd is een reguliere parameter-aanpassing voor Toeslagen. Deze kan tijdig worden verwerkt per 1 januari 2020, ervan uitgaande dat de definitieve besluitvorming voor september 2019 plaatsvindt. Deze aanpassing gaat mee met de overige parameteraanpassingen voor 2020. Het aanpassen van de AOW-leeftijd heeft geen gevolgen voor wat betreft de handhaafbaarheid indien de verwerking in systemen tijdig plaatsvindt.

In het uitvoeringsadvies voor de dekkingsmaatregel, wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl), wordt aangegeven dat de aanpassingen in de hoogte van de tegemoetkomingen van het Jeugd-LIV en LIV uitvoerbaar zijn per 1 januari 2020¹⁶. De aanpassingen welke zien op de afschaffing van het Jeugd-LIV per 2024 zijn technisch realiseerbaar, waarbij de inpasbaarheid in het portfolio nog niet kan worden beoordeeld omdat er nog geen zicht is in het portfolio voor de jaren 2024 en verder.

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

5 Financiële paragraaf

5.1 Budgettaire effecten

De maatregelen in dit wetsvoorstel maken onderdeel uit van een pakket aan maatregelen waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd middels de kabinetsreactie op het SER-advies over de pensioenen (brief d.d. 5 juni 2019 van de Minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal). Onderdeel van dit pakket zijn onder meer de in dit wetsvoorstel opgenomen gewijzigde verhoging van de AOW-leeftijd, het verlagen van het LIV en het verlagen en afschaffen van het jeugd-LIV. Het direct op de rijksbegroting inpassen van het totale pakket aan maatregelen betekent dat er forse incidentele bijstellingen van de uitgaven nodig zijn, vooral in de periode 2020–2024 (waarin de kosten van de getemporeerde verhoging van de AOW-leeftijd het hoogst zijn). Dit vindt het kabinet niet wenselijk. Daarom heeft het kabinet besloten om voor het inpassen in de rijksbegroting van de maatregelen een periode van vijftien jaar te hanteren. De benodigde dekkingsmaatregelen kunnen dan over een periode van vijftien jaar worden verdeeld, waardoor deze een meer geleidelijk verloop kunnen hebben. De hogere uitgaven in eerdere jaren worden dan gecompenseerd in de latere jaren. De omvang van het pakket aan maatregelen, en dus ook van de benodigde dekking, is cumulatief 8 miljard euro over een periode van vijftien jaar. De maatregelen hebben gevolgen voor zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant van de rijksbegroting, dus de maatregelen ter dekking bevatten zowel lagere uitgaven (bezuinigingen) als hogere inkomsten (lastenverzwaringen).

De concrete dekkingsmaatregelen die het kabinet neemt (en de structurele opbrengst) zijn als volgt. Aan de uitgavenkant zijn er aanpassingen aan het lage-inkomensvoordeel (onder meer verlagen hoge tarief en beëindigen van de tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon (jeugd-LIV) die circa 200 miljoen euro bedragen). Werkgevers gaan daarbij in overleg met het kabinet onderzoeken of voor het geheel aan instrumenten in de Wet Tegemoetkomingen Loondomein tot een effectievere invulling gekomen kan worden, waarmee niet het bezuinigingsbedrag maar wel de invulling daarvan kan veranderen. Daarnaast zet het kabinet structureel 100 miljoen euro in uit de algemene middelen.

Aan de inkomstenkant wordt de benodigde dekking 50/50 verdeeld over de lasten voor burgers en bedrijven. Tot slot vallen de in het regeerakkoord gereserveerde middelen voor de transitie afschaffen doorsneesystematiek vrij in 2020 en 2021 (in beide jaren 234 miljoen).

5.1.1 Verhoging van de AOW-leeftijd

Gevolgen uitgaven sociale zekerheid

Als gevolg van de getemporeerde verhoging van de AOW-leeftijd zullen de uitgaven aan de AOW, de inkomensondersteuning AOW (IOAOW) en de algemene bijstand voor personen boven de AOW-leeftijd op grond van de Participatiewet (AIO), vanaf 2020 toenemen ten opzichte van de situatie zonder wetswijziging. De andere socialezekerheidsregelingen, zoals de WW, de WIA en de algemene bijstand voor personen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd op grond van de Participatiewet, lopen door de lagere AOW-leeftijd minder lang door. De uitkeringslasten aan deze regelingen nemen dus af. De totale jaarlijkse gevolgen voor de uitgaven aan sociale zekerheid zijn weergegeven in onderstaande tabel (dit betreft zowel de extra uitgaven aan AOW, IOAOW en AIO als de inverdieneffecten op de overige sociale zekerheidsregelingen). In de periode 2020–2025 bedragen deze extra uitgaven circa € 3,5 miljard.

Gevolgen voor belasting- en premieontvangsten

Naast een budgettair effect aan de uitgavenkant, is sprake van lagere belasting- en premie-inkomsten, omdat het belasting- en premieregime meebeweegt met de AOW-leeftijd. In de raming van de gevolgen voor het inkomstenkader (derving belasting en AOW-premie) is uitgegaan van de huidige verdeling van belastbare inkomens van de mensen net voor de AOW-gerechtigde leeftijd. De derving van belasting- en premie-inkomsten in de periode 2020–2025 als gevolg van het wetsvoorstel bedraagt circa € 1,9 miljard.

In totaal heeft de vertraagde verhoging van de AOW-leeftijd een budgettair effect van cumulatief circa € 5,3 miljard in de periode 2020–2025. Omdat ook zonder deze maatregel de AOW-leeftijd gekoppeld is aan de levensverwachting (vanaf 2025), is er geen structureel budgettair effect.

Tabel 2: budgettaire gevolgen (bedragen x € 1 mln.; + = verslechtering overheidsfinanciën; –/– = verbetering)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Totaal effect uitgaven sociale zekerheid	2	449	891	1.047	650	390	33	0
Derving belasting- en AOW-premie	0	242	480	564	350	210	18	0
Totaal	2	690	1.370	1.610	1.000	600	50	0

5.1.2 Maatregelen Wet tegemoetkomingen loondomein

Om het pakket maatregelen uit de kabinetsreactie op het SER-advies over de pensioenen te financieren is besloten om een deel van de benodigde middelen vrij te maken binnen de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) op het lage-inkomensvoordeel (LIV) en het jeugd-LIV.

Tabel 3. Dekkingsmaatregelen Wtl (bedragen x € 1 mln.; + = verslechtering overheidsfinanciën; –/– = verbetering)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
J-LIV 50% verlagen per 2020 en afschaffen per 2024	0	– 41	– 41	– 41	– 41	– 83	– 83
Hoge LIV per 2020 verlagen van € 2.000 naar € 1.000 (– 50%)	0	– 120	– 120	– 120	– 120	– 120	– 115
Totaal	0	– 161	– 161	– 161	– 161	– 203	– 198

Het jeugd-LIV wordt met ingang van 2020 gehalveerd en met ingang van 2024 afgeschaft. De halvering van het jeugd-LIV in 2020 levert € 41 miljoen op vanaf 2021 (uitbetaling in t+1). De afschaffing van het jeugd-LIV in 2024 levert structureel € 83 miljoen op vanaf 2025 (uitbetaling in t+1).

Het hoge tarief van het LIV¹⁷ wordt met ingang van 2020 gehalveerd van maximaal € 2.000 naar maximaal 1.000 euro per jaar. Hierdoor geldt er één tarief voor alle werknemers die onder het LIV vallen. De halvering van het hoge LIV tarief in 2020 levert € 120 miljoen op vanaf 2021 (uitbetaling in t+1).

¹⁷ Het LIV is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die werknemers in dienst hebben die een gemiddeld uurloon hebben van 100 tot en met 125% van het WML. De hoogte van het LIV is afhankelijk van het gemiddeld uurloon van de werknemer en het aantal uren dat een werknemer werkt. Het LIV bedraagt maximaal € 2.000 voor de groep die een gemiddeld uurloon van 100 tot en met 110% van het WML heeft en maximaal € 1.000 voor de groep die een gemiddeld uurloon heeft van meer dan 110 tot en met 125% van het WML.

5.2 Inkomenseffecten

Het minder snel verhogen van de AOW-leeftijd in de periode 2020 tot en met 2024 leidt ertoe dat circa 180.000 tot 200.000 mensen per jaar in de periode 2020–2024 eerder de AOW-leeftijd bereiken. Dit zorgt ervoor dat mensen eerder te maken krijgen met een inkomensverandering, die afhankelijk is van het inkomen uit arbeid of uitkering voorafgaand aan de AOW-leeftijd en eventueel inkomen uit aanvullend pensioen. Omdat de hoogte van de AOW-uitkering in dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd blijft de inkomensverandering als gevolg van het gaan ontvangen van AOW gelijk ten opzichte van de huidige situatie.

Werkenden

Circa 55% van de mensen die te maken krijgen met deze wijziging, ofwel 100.000 tot 110.000 per jaar, werkt voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd. Het exacte verschil tussen de hoogte van de AOW-uitkering en het inkomen uit arbeid is afhankelijk van de hoogte van het inkomen voor de (verlaagde) AOW-leeftijd. Het totale inkomen (inclusief AOW) is hoger voor werkenden die na het bereiken van de AOW-leeftijd door kunnen blijven werken maar toch eerder een AOW-uitkering gaan ontvangen. Indien mensen tot aan de hogere AOW-leeftijd hadden willen doorwerken, bijvoorbeeld omdat zij een pensioentekort hebben, maar nu door de lagere AOW-leeftijd gedwongen worden eerder te stoppen in hun huidige baan, is er sprake van een verlies aan inkomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als doorwerken na de AOW-leeftijd op grond van de cao alleen nog maar in specifieke gevallen mogelijk is. Het inkomen vanaf de AOW-leeftijd kan eventueel worden aangevuld door het aanvullend pensioen eerder in te laten gaan (tegelijk met de AOW-uitkering), dit leidt tot een langere uitkeringsperiode tegen een actuariael herrekenende (lagere) pensioenuitkering gedurende de rest van het leven. Met name voor mensen met een onvolledige opbouw in hun aanvullend pensioen, had langer doorwerken lonend kunnen zijn.

Uitkeringsgerechtigden

Circa een kwart van de mensen die te maken krijgen met deze wijziging, ofwel 45.000 tot 50.000 personen per jaar, ontvangt voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd een uitkering. Of de AOW-uitkering hoger of lager is dan de ontvangen uitkering voor de (verlaagde) AOW-leeftijd is mede afhankelijk van het type uitkering voordat de (verlaagde) AOW-leeftijd wordt bereikt. Indien er sprake is van een minimumuitkering, zoals de bijstand of Anw zonder aanvullende inkomsten, is er sprake van een inkomensstijging vanaf de AOW-leeftijd omdat zowel de AOW-uitkering als een AIO-aanvulling op een hoger niveau liggen dan het sociaal minimum voor niet-AOW-gerechtigden. Omdat dit wetsvoorstel geen invloed heeft op de hoogte van de AOW-uitkering is er geen invloed op de beschreven inkomensstijging. Deze inkomensstijging vindt als gevolg van dit wetsvoorstel wel op een eerder tijdstip plaats. Indien er sprake is van een loongerelateerde uitkeringen ligt de uitkering doorgaans boven het niveau van de AOW-uitkering. De verlaging van de AOW-gerechtigde leeftijd leidt dan tot een lager inkomen vanaf de AOW-leeftijd. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij loongerelateerde uitkeringen zoals de WIA, WW, ZW en WAO.

Niet-uitkeringsgerechtigden die niet op de arbeidsmarkt participeren

Personen die voorafgaand aan de AOW-leeftijd niet participeren op de arbeidsmarkt kunnen, afhankelijk van de leefvorm en de vermogenspositie, niet-uitkeringsgerechtigd zijn en zodoende geen inkomen hebben.

Deze personen zien hun inkomen stijgen vanaf de (verlaagde) AOW-leeftijd, ze ontvangen vanaf dat moment immers de AOW-uitkering. De precieze omvang van deze groep is niet bekend.

Personen die vervroegd aanvullend pensioen opnemen

Personen kunnen, afhankelijk van de hiervoor geldende voorwaarden, voorafgaand aan de AOW-leeftijd het door hen opgebouwde aanvullend pensioen eerder laten ingaan. Dit leidt dan tot een actuariële herberekening (verlaging) van de pensioenuitkering. Door de verlaagde AOW-leeftijd ontvangt men op een jongere leeftijd AOW. Voor deze groep heeft dit een positief inkomenseffect omdat het leidt tot een minder grote actuariële herberekening van de pensioenuitkering. Deze groep neemt immers minder (lang) vervroegd hun aanvullend pensioen op. De exacte omvang van dit effect hangt af van de pensioenopbouw voordat deze personen hun vervroegd aanvullend pensioen opnemen en het aantal jaar dat dit wordt gedaan. De precieze omvang van de groep die vervroegd hun opgebouwde aanvullend pensioen opneemt is niet bekend.

5.3 Gevolgen uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten SVB

De eenmalige uitvoeringskosten zijn voor de SVB beperkt tot circa € 700.000 in verband met kleine aanpassingen aan het systeem, instructies en communicatie. Als gevolg van het temporiseren van de AOW-leeftijd nemen het aantal aanvragen AOW en AIO toe, evenals het totaal aantal AOW'ers. In 2019 dient de SVB vier maanden eerder te starten met het bevorderen en beoordelen van nieuwe aanvragen. In 2019 nemen de uitvoeringskosten van de SVB toe met € 1,2 miljoen als gevolg van het verschuiven van werkzaamheden. Cumulatief tot 2025 nemen de uitvoeringskosten toe als gevolg van het sneller toenemen van het bestand van AOW-gerechtigden waar mutaties kunnen optreden. Vanaf 2025 zijn de uitvoeringskosten gelijk aan de geraamde uitvoeringskosten op grond van de thans geldende regelgeving

Uitvoeringskosten UWV

De uitvoeringskosten voor het wijzigen van de AOW-leeftijd kan het UWV op dit moment nog niet exact ramen, maar deze zullen beperkt zijn. Voor de tariefwijzigingen bij het jeugd-LIV en het LIV per 2020 zijn de incidentele kosten beperkt en de structurele kosten nihil. Het afschaffen van Jeugd LIV in 2024 vergt systeemaanpassingen, waarvan de kosten nu nog niet exact geraamd kunnen worden. De eenmalige kosten zullen tussen de € 0,5 miljoen en € 1 miljoen liggen.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

Het aanpassen van de AOW-leeftijd (exclusief de dekkingsmaatregel) leidt niet tot extra incidentele of structurele uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten voor aanpassingen in het Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl) ten aanzien van de Jeugd-LIV en LIV bedragen € 1,6 mln incidenteel.

5.4 Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk geeft aan dat voorgestelde wetswijziging geen structurele gevolgen heeft voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers¹⁸. Wel zijn er eenmalige gevolgen, zoals kennisnemingskosten voor burgers en bedrijven (pensioenuitvoerders en verzekeraars). Zij zullen moeten beoordelen of de huidige regelingen en voorzieningen (lijfrentes, aanvullende pensioenen) aanpassingen behoeven aan de nieuwe situatie. Daarnaast vraagt het Adviescollege aandacht voor de voorbereidingstijd van zes maanden voor burgers, pensioenfondsen, verzekeraars en tussenpersonen om eventueel noodzakelijke wijzigingen in lijfrentepolissen, aanvullende deelnemingsjaarpensioenen en dergelijke door te voeren. Die termijn is er ook voor eventueel noodzakelijke aanpassingen van (andere) regelingen en voorzieningen in bedrijven die nog aan de huidige AOW-leeftijd zijn gekoppeld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. Wijziging van de Algemene Ouderdomswet

De pensioengerechtigde leeftijd is volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de AOW de leeftijd waarop recht op AOW-ouderdomspensioen ontstaat. De aanvangsleeftijd is volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de AOW de leeftijd waarop het opbouwtydvak voor het AOW-ouderdomspensioen start. In de wet zoals deze nu luidt is opgenomen dat de pensioengerechtigde en aanvangsleeftijd in de jaren 2019 tot en met 2021 jaarlijks met vier maanden stijgt en vanaf 2022 aan de macro gemiddelde resterende levensverwachting wordt gekoppeld. Ingevolge het huidige artikel 7a, eerste lid, onderdeel i, worden de pensioengerechtigde leeftijd en aanvangsleeftijd in 2020 aldus verhoogd van 66 jaar en vier maanden en 16 jaar en vier maanden naar 66 jaar en acht maanden en 16 jaar en acht maanden.

Dit wetsvoorstel voorziet in het stopzetten van de verhoging van de pensioengerechtigde en aanvangsleeftijd voor 2020 en 2021 en een getemporiseerde verhoging van 2022 tot en met 2024. In artikel I wordt daartoe voorgesteld de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd voor de jaren 2020 en 2021 niet te verhogen ten opzichte van de pensioengerechtigde leeftijd en aanvangsleeftijd voor 2019. Op grond van artikel 7a, eerste lid, onderdeel h, is de pensioengerechtigde leeftijd 66 en vier maanden en is de aanvangsleeftijd 16 jaar en vier maanden in 2019. Artikel 7a, eerste lid, onderdelen i. en j. worden gewijzigd zodat deze onderdelen eveneens deze pensioengerechtigde leeftijd en aanvangsleeftijd bevatten. Voorts worden de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd bij wet vastgesteld voor de jaren 2022 tot en met 2024 door drie onderdelen aan artikel 7a, eerste lid, toe te voegen. De pensioengerechtigde leeftijd en aanvangsleeftijd stijgen in 2022 en 2023 met drie maanden en in 2024 met twee maanden. Dit houdt in dat in 2024 de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd 67, respectievelijk 17 jaar zullen zijn. Onderstaande tabel maakt de ontwikkeling van de van de pensioengerechtigde leeftijd voor 2020 tot en met 2024 inzichtelijk.

Verhoging in	Verhoging in maanden	AOW-leeftijd	Betreft personen geboren:
2020	0	66 + 4 maand	na 31 augustus 1953 en voor 1 september 1954
2021	0	66 + 4 maanden	na 31 augustus 1954 en voor 1 september 1955

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Verhoging in	Verhoging in maanden	AOW-leeftijd	Betreft personen geboren:
2022	3	66 + 7 maanden	na 31 augustus 1955 en voor 1 juni 1956
2023	3	66 + 10 maanden	na 31 mei 1956 en voor 1 maart 1957
2024	2	67 jaar	na 28 februari 1957 en voor 1 januari 1958

In artikel 7a, tweede lid, is thans bepaald dat ieder jaar, voor de eerste maal uiterlijk op 1 januari 2017, wordt vastgesteld of de pensioengerechtigde en de aanvangsleeftijd verder worden verhoogd, indien uit de berekening aan de hand van de in artikel 7a, tweede lid, genoemde formule blijkt dat de ontwikkeling van de levensverwachting daar aanleiding toe geeft. Die verhoging treedt op grond van artikel 7a, derde lid, telkens in werking vijf jaar na de uiterste datum van vaststelling. De eventuele eerste verhoging zou in werking treden met ingang van 1 januari 2022.

Nu als gevolg van de voorgestelde getemporeerde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd de pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar niet in 2021 maar pas in 2024 wordt bereikt, dient ook het tijdstip van eventuele verdere verhoging te worden aangepast. Daartoe strekken de voorgestelde wijzigingen van artikel 7a, tweede en derde lid. De verdere verhoging zal vervolgens jaarlijks, voor de eerste maal uiterlijk op 1 januari 2020 voor het jaar 2025 worden vastgesteld.

De verhoging moet worden vastgesteld volgens de in artikel 7a, tweede lid, opgenomen formule. Zoals in §2 van het algemeen deel van deze toelichting aangegeven is de regering voornemens een andere verhouding tussen de stijging van de pensioengerechtigde leeftijd en de macro gemiddelde resterende levensverwachting in de AOW op te nemen. Onderhavig voorstel voorziet daar nog niet in. Het is niet mogelijk om vooruit te lopen op een toekomstig wetsvoorstel, daarom zal uiterlijk op 1 januari 2020 op grond van artikel 7a, tweede lid, de pensioengerechtigde leeftijd voor 2025 worden vastgesteld en in de Staatscourant worden medegedeeld. Het wetsvoorstel waarin een andere koppeling aan de macro gemiddelde resterende levensverwachting wordt opgenomen zou in een nieuwe vaststelling van de pensioengerechtigde leeftijd voor 2025, en eventuele navolgende jaren, kunnen voorzien.

Artikel II. Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964

Met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 18 en 18e van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) wordt geregeld dat de relevante grenzen voor het deelnemingsjarenpensioen worden aangepast. Dit geldt zowel voor het vereiste aantal deelnemingsjaren als voor het leeftijdscriterium. Deze criteria worden op gelijke wijze aangepast als de wijziging van de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW. Als gevolg van deze wijzigingen wordt bijvoorbeeld per 2022 de $64\frac{7}{12}$ -jarige leeftijd de richtleeftijd voor het deelnemingsjarenpensioen en moet de werknemer ten minste $41\frac{7}{12}$ deelnemingsjaren hebben bereikt om voor dat pensioen in aanmerking te komen. Ingevolge de in artikel I opgenomen wijzigingen van de AOW is in 2022 immers de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW ten opzichte van de tot 2013 geldende pensioengerechtigde leeftijd met $1\frac{7}{12}$ jaar opgehoogd. Per 2024, het jaar waarin de pensioengerechtigde leeftijd ingevolge de in artikel I opgenomen wijzigingen 67 jaar zal belopen, zal het wettelijk vereiste aantal deelnemingsjaren op 42 worden gesteld. De richtleeftijd voor het deelnemingsjarenpensioen wordt dan gesteld op de 65-jarige leeftijd.

Artikel III. Wijziging van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd

In verband met de getemporiseerde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW dient ook de inwerkingtredingsbepaling van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd te worden aangepast. Het betreffende onderdeel van die inwerkingtredingsbepaling, zoals dat is komen te luiden na de in de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd opgenomen wijziging van dat onderdeel, ziet op een wijziging van artikel 18e Wet LB 1964 per 1 januari 2022. Met de voorgestelde aanpassing van die inwerkingtredingsbepaling wordt geregeld dat de datum waarop het deelnemingsjarenpensioen wordt gekoppeld aan de levensverwachting drie jaar wordt opgeschoven.

Artikel IV. Wijziging van de Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en Overige fiscale maatregelen 2013 in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd (Stb. 2015, 218)

Door de getemporiseerde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW dienen een aantal van de wijzigingsbepalingen uit de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd te worden geschrapt. Deze wijzigingsbepalingen zien op de artikelen 18 en 18e Wet LB 1964. Deze te schrappen wijzigingsbepalingen worden vervangen door de in artikel II opgenomen wijzigingen van de artikelen 18 en 18e Wet LB 1964. Ook de inwerkingtredingsbepaling van de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd wordt in dat kader aangepast.

Artikel V. Wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein

Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven worden de kosten die de getemporiseerde verhoging van de AOW leeftijd met zich meebrengen deels gedekt door aanpassingen in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). De wijzigingen die in artikel V worden voorgesteld strekken daartoe.

Onderdelen A en E tot en met L (artikelen 2.1, 3.4, Hoofdstuk IIIa, 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 4.7, 6.1 en 6.2).

Per 1 januari 2024 wordt, na een verlaging in 2020 die hieronder bij onderdeel D wordt toegelicht, het minimumjeugdloon voordeel afgeschaft door Hoofdstuk IIIa te laten vervallen (zie: artikel VI (inwerkingtreding), tweede lid, onderdeel c.). Onderdelen A en F tot en met L betreffen technische wijzigingen vanwege het vervallen van Hoofdstuk IIIa. Ook deze onderdelen treden per 1 januari 2024 in werking.

Onderdelen B en C (artikelen 3.1 en 3.2)

In hoofdstuk III van de Wtl zijn tegemoetkomingen neergelegd aan werkgevers die werknemers in dienst hebben zonder doelgroepverklaring, maar die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden omdat zij een laag inkomen hebben. Dit gebeurt in de vorm van een lage-inkomensvoordeel (LIV). Voor het LIV is het gemiddelde uurloon in een kalenderjaar de maatstaf. In artikel 3.1, eerste lid, onderdeel a, worden twee groepen onderscheiden: werknemers met een gemiddeld uurloon van meer dan € 10,05, maar niet meer dan € 11,07, en werknemers met een gemiddeld uurloon van meer dan

€ 11,07, maar niet meer dan € 12,58. Voor hen maakt de werkgever, indien aan de overige voorwaarden is voldaan, aanspraak op een LIV van respectievelijk € 1,01 per verloond uur met een maximum van € 2.000 per werknemer per kalenderjaar en € 0,51 per verloond uur met een maximum van € 1.000 per werknemer per kalenderjaar. Deze bedragen zijn bepaald in artikel 3.2.

Met de voorgestelde wijzigingen in artikelen 3.1 en 3.2 wordt het onderscheid tussen de bovengenoemde groepen opgeheven en worden het bedrag per verloond uur en het maximale bedrag per werknemer per kalender jaar verlaagd. Voor werknemers met een gemiddeld uurloon per kalenderjaar van meer dan € 10,05, maar niet meer dan € 12,58 kan de werkgever, indien aan de overige voorwaarden is voldaan, aanspraak maken op een LIV van € 0,51 per verloond uur met een maximum van € 1.000 per werknemer per kalenderjaar.

Onderdeel D (artikel 3.4)

Met de Wet van 25 januari 2017, houdende wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en enige andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop men recht heeft op het volwassenminimumloon, in verband met stukloon en meerwerk en enige andere wijzigingen (Stb. 2017, 24) werd met ingang van 1 januari 2018 een minimumjeugdloon voordeel geïntroduceerd middels een ingevoegd hoofdstuk IIIa in de Wtl. Dit voordeel is van toepassing op werknemers van 18 tot 22 jaar van wie het gemiddelde uurloon in het kalenderjaar overeenkomt met de in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel b, bedoelde bandbreedtes. Voor 18, 19, 20 en 21-jarigen gelden afzonderlijke bandbreedtes, andere bedragen aan minimumjeugdloon voordeel per verloond uur en een ander maximaal bedrag per werknemer per kalenderjaar. Deze bedragen zijn in artikel 3.4, onderdelen a tot en met d vastgelegd.

De voorgestelde wijziging verlaagt het minimumjeugdloon voordeel per 1 januari 2020, door het bedrag per verloond uur en het maximale bedrag per kalenderjaar per werknemer in artikel 3.4 te verlagen. Deze bedragen zullen overigens per 1 januari 2020 nog worden geïndexeerd aan de hand van de hoogte van het minimumloon per 1 januari 2020, wanneer die hoogte bekend is.

Artikel VI. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding vindt plaats met ingang van 1 januari 2020. Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel vóór 1 juli 2019 tot wet wordt verheven en dat die wet ook vóór die datum in het Staatsblad wordt geplaatst. De eerste stap van de in artikel I voorziene temporisering van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in de zin van de AOW vindt plaats met ingang van 1 januari 2020. De daaropvolgende stappen van de in artikel I voorziene temporisering van de verhoging van die pensioengerechtigde leeftijd vinden plaats gedurende de jaren 2021 tot en met 2024. Per 1 januari 2022, 1 januari 2023 en 1 januari 2024 wijzigen ingevolge artikel II de grenzen voor het deelnemingsjarenpensioen. Artikel V, onderdelen A, E, F, G, H, I, J, K en L, waarin de afschaffing van het minimumjeugdloonvoordeel wordt geregeld, treden in werking met ingang van 1 januari 2024.

Deze toelichting wordt mede ondertekend namens de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees