

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juni 2019, no. 2019001119, 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 12 juni 2019, nr. W12.19.0139/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de betekenis van het voorstel voor groepen burgers, de voorstellen met betrekking tot duurzame inzetbaarheid en de financiële dekking van het voorstel. Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 7 juni 2019, no. 2019001119, 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 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), met memorie van toelichting. Het voorstel bevat het eerste uitgewerkte onderdeel van een breder principeakkoord tussen werkgeversorganisaties, vertegenwoordiging van

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

werknemers en het kabinet over de oudedagvoorziening. Het voorstel strekt tot bevrozing van de AOW-gerechtigde leeftijd op 66 jaar en vier maanden voor de jaren 2020 en 2021, en voor de jaren 2022 tot en met 2024 een stapsgewijze verhoging van die leeftijd. Vanaf het jaar 2025 vindt de koppeling van de AOW-gerechtigde leeftijd met de levensverwachting plaats. Op dit moment is deze koppeling voorzien vanaf het jaar 2021. Het principeakkoord en de toelichting bij het voorstel spreken van een minder strikte koppeling; het voorliggend wetsvoorstel regelt dit aspect niet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel onderdeel is van een breder principeakkoord en tegen die achtergrond moet worden begrepen. Het voorstel is ingegeven vanuit de wens om tegemoet te komen aan oudere werknemers die zich niet in staat voelen op gezonde wijze door te werken tot hun pensioen en voor werknemers die zich door de eerdere versnelling van de stapsgewijze verhoging, ingegeven door de economische crisis, overvallen voelen. Voor een aantal mensen vormt dit een zware belasting. Zo gezien, en in het licht van het akkoord als geheel, acht de Afdeling het treffen van verzachtende maatregelen begrijpelijk. Zij wijst er niettemin op dat de voorgestelde regeling op een veel grotere groep ziet, nu de Algemene Ouderdomswet (AOW) niet alleen geldt voor werknemers, maar voor alle in Nederland voor de AOW verzekerde personen, of zij nu werken of niet. In verband daarmee merkt de Afdeling op dat met het voorstel een aanzienlijke hoeveelheid collectieve middelen wordt ingezet.

Daarnaast neemt het voorstel niet het risico weg dat ook in de toekomst mensen de AOW-gerechtigde leeftijd niet werkend behalen. Voorkomen moet worden dat de voorgestelde maatregel, die nu incidenteel van aard is, in verband daarmee structureel van aard dreigt te worden. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de gevolgen die dit heeft op de huidige vergrijzende en ontgroenende arbeidsmarkt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De Afdeling adviseert daarom veel concreter in te zetten op een beleid dat gericht is op duurzame inzetbaarheid van werknemers, waarbij de overheid uitdrukkelijk medeverantwoordelijkheid moet nemen. Daartoe worden nog onvoldoende aanzetten gegeven, terwijl dergelijk beleid essentieel is.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

a. Inhoud en context van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe de thans in de wet voorziene verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd in de jaren 2020 tot en met 2024 te wijzigen. In de jaren 2020 en 2021 zal de huidige AOW-gerechtigde leeftijd van 66 jaar en vier maanden gehandhaafd blijven. In de jaren 2022 tot en met 2024 zal deze in drie jaarlijkse stappen worden verhoogd tot 67 jaar.

De huidige wet voorziet daarnaast vanaf het jaar 2025 in een koppeling van de stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd aan de stijging van de gemiddelde levensverwachting. Het ligt in het voornemen om deze koppeling minder streng door te voeren. Niet langer zal elk jaar een verwachte toename van de gemiddelde levensduur tot een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd van een jaar leiden. In plaats daarvan zal de AOW-gerechtigde leeftijd steeds met gemiddeld acht maanden stijgen. Daardoor zal elk jaar gemiddelde levenswinst leiden tot gemiddeld acht maanden langer doorwerken en gemiddeld vier maanden langer AOW-pensioen. Het voorstel voorziet nog niet in deze aanpassing van de koppeling. Daartoe zal in een later stadium een voorstel worden gedaan.

Het voorstel is onderdeel van een breder akkoord over vernieuwing van het pensioenstelsel. Het akkoord bevat onder andere voornemens tot:

- vernieuwing van het aanvullende pensioen, de zogeheten tweede pijler. Het gaat hierbij onder andere om afschaffing van de zogenoemde doorsneesystematiek en een nieuw collectief contract (inclusief het loslaten van de nominale zekerheid);*
- het verplicht stellen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen;*
- een aantal maatregelen van structurele aard. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opstellen van een programma voor duurzame inzetbaarheid en een leven lang ontwikkelen om werknemers in staat te stellen te stoppen met werken wanneer zij dat willen of juist langer door te werken. Ook de eerder genoemde wijziging van de koppeling van de AOW-gerechtigde leeftijd aan de levensverwachting maakt hiervan deel uit;*
- een aantal overgangsmatregelen. Naast het voorliggende voorstel zal aan specifieke groepen werknemers, die niet hebben kunnen anticiperen op de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en niet gezond kunnen blijven werken tot die leeftijd, meer mogelijkheden worden geboden om vervroegd uit te treden. Daarnaast wordt ten behoeve van het aanvullend pensioen de dekkingsgraad voor de zogeheten minimaal vereist eigen vermogen-korting (MVEV-korting) verlaagd naar 100%, zodat de kans dat pensioenfondsen moeten korten substantieel kleiner wordt.*

Het betreft hier de aankondiging van voornemens waarvan de uitwerking in wetsvoorstellen en beleid nog moet plaatsvinden. De precieze invulling van die voornemens, en hoe deze voornemens – waaronder het voorliggende voorstel – op elkaar aansluiten, is thans nog niet volledig duidelijk, ook niet voor de vele mensen waarop dit akkoord van toepassing is.

De toelichting plaatst het voorstel mede in het licht van de verschillende overige voornemens die in dit verband zijn uitgesproken. Een oordeel over het geheel en de verschillende onderdelen zal de Afdeling dan ook pas kunnen geven indien de verschillende onderdelen daarvan voldoende zijn uitgewerkt. De Afdeling beziet het voorstel tegen de achtergrond van het bredere akkoord.

b. Voorgeschiedenis stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd

Na een lange discussie is in 2013 de leeftijd van 65 jaar verlaten als leeftijd waarop op grond van de AOW recht op ouderdomspensioen ontstaat. Bij deze gelegenheid is een stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd geïntroduceerd. Daarbij is tevens een koppeling gelegd met de ontwikkeling van de gemiddelde resterende levensverwachting. In 2015 is voorzien in een versnelling van de stapsgewijze verhoging, ter uitvoering van de afspraken die zijn gemaakt in het regeerakkoord «Bruggen slaan». Hierdoor wordt in 2019 de AOW-gerechtigde leeftijd 66 jaar en vier maanden, in 2020 66 jaar en acht maanden, in 2021 67 jaar en in de jaren daarna wordt deze gekoppeld aan de levensverwachting.

De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is in het bijzonder ingegeven door de gestegen levensverwachting en de veranderende getalsmatige verhouding tussen 65-plussers en 65-minners als gevolg van vergrijzing en ontgroening. Het gevolg hiervan is dat de AOW-premies, evenals de lasten van andere collectieve voorzieningen, zullen moeten worden opgebracht door een afnemend aantal actieve personen, terwijl de groep AOW-gerechtigden juist in omvang toeneemt. De betaalbaarheid van de AOW is daarmee steeds verder onder druk komen te staan. Het gemis van de AOW-gerechtigden op de arbeidsmarkt heeft tevens zijn

weerslag op de mogelijkheden voor economische groei, omdat die groei kan worden beperkt door afname van het arbeidsaanbod. Dit alles noopte, aldus het toenmalige kabinet, tot een andere kijk op de arbeidsmarkt: langer doorwerken was noodzakelijk.

De economische crisis is een belangrijke factor geweest voor de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. De druk van de crisis op de overheidsfinanciën was zo groot dat ook van mensen die vlak voor hun pensioen stonden, kon worden verwacht dat zij langer zouden doorwerken. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is een belangrijke bouwsteen geweest in een pakket maatregelen met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de langere termijn. Bovendien heeft de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, samen met een aantal andere maatregelen, een bijdrage geleverd aan de sterke verhoging van de leeftijd waarop mensen stoppen met werken. De gemiddelde uittreedleeftijd ligt inmiddels op 64 jaar en tien maanden. Deze was in 2000 nog 61 jaar.

2. Betekenis van het voorstel

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de regering vasthoudt aan het uitgangspunt dat de geleidelijke verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd noodzakelijk is. Die verhoging is noodzakelijk voor het waarborgen van de solidariteit tussen generaties van werkenden en niet-werkenden. Daarnaast is de verhoging noodzakelijk om de collectieve oudedagsvoorziening betaalbaar te houden. Die betaalbaarheid staat onder druk wegens vergrijzing, ontgroening en een stijgende levensverwachting. De regering onderschrijft daarom onverminderd de aan de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd ten grondslag liggende overwegingen. Volgens de toelichting zien de regering en sociale partners echter dat mensen die nu vlak voor hun pensioen staan zich soms nog overvallen voelen of moeite hebben om gezond de nu geldende AOW-gerechtigde leeftijd te halen. Daarom wordt er nu voor gekozen de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tijdelijk te bevriezen en te vertragen. Dit leidt er toe dat circa 180.000 tot 200.000 mensen in de periode 2020–2024 eerder de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Volgens het kabinet stelt deze temporisering sociale partners in de komende jaren in de gelegenheid om afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid en over handelingsperspectief voor specifieke groepen van werknemers die problemen hebben om gezond de AOW-gerechtigde leeftijd te halen, in de vorm van vervroegd uittreden.

De Afdeling onderkent de problemen waarmee (sommige) groepen werknemers te maken hebben bij het doorwerken tot de AOW-gerechtigde leeftijd. De thans voorgestelde temporisering van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd als oplossing voor dit knelpunt roept bij de Afdeling niettemin vragen op.

Het wetsvoorstel bevat geen kwantitatieve dan wel kwalitatieve informatie over de omvang van de groep die moeite heeft de AOW-gerechtigde leeftijd te behalen dan wel zich overvallen voelt door de (versnelde) verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Daarbij is voor eerstgenoemde groep niet duidelijk in welke mate deze problemen specifiek samenhangen met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, of meer in het algemeen samenhangen met de problemen die voor sommigen al bestonden om de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar werkend te halen. Voor sommigen betekent verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd niet een nieuw probleem, maar veeleer een aanscherping van een al bestaande problematiek.

Omdat de AOW een veel breder bereik heeft dan alleen diegenen die werken, zal de maatregel voor alle personen gelden die tot het betreffende leeftijdscohort behoren, of zij nu (kunnen door)werken of niet. De keuze voor een generieke oplossing is weliswaar noodzakelijk, gelet op de opzet en het karakter van de AOW, maar het betreft in wezen een probleem voor een specifieke groep werkende ouderen. Door deze keuze legt de maatregel een aanzienlijk budgettair beslag op de algemene middelen van in totaal eenmalig € 5,3 miljard.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de nadelige effecten van de maatregel voor sommige groepen. Die groep omvat een gedeelte van in totaal 45.000 tot 50.000 personen. De toelichting wijst in dit verband terecht op de problematiek waarmee sommigen met een meer gunstige uitkering worden geconfronteerd, bijvoorbeeld diegenen die een werkloosheidsuitkering hebben. Hun meer gunstige uitkering stopt door het voorstel eerder. Ook kan worden gedacht aan diegenen die om verschillende redenen langer door willen werken. Het gevolg voor deze groep is dat zij eerder met leeftijdsontslag kunnen worden geconfronteerd. Dat is niet alleen voor betrokkenen, maar ook uit arbeidsmarkt perspectief geen gunstige ontwikkeling. Daarmee doet het voorstel een stap terug ten aanzien van het beleid gericht op het bevorderen van het langer doorwerken van oudere werkenden.

Tevens is niet uit te sluiten dat, net als bij de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en de versnelling van de stapsgewijze verhoging, betrokken burgers zich door deze nadelige gevolgen wederom overvallen voelen. De toelichting gaat weliswaar in op de verenigbaarheid met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het recht op ongestoord genot van eigendom), maar niet op dit laatstgenoemde risico en de wijze waarop dat eventueel kan worden gemitigeerd.

Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling nader kwalitatief en kwantitatief inzicht in vorenstaande problematiek wenselijk. De Afdeling adviseert om in het nader rapport en in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

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 houden². 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 andere 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. De toelichting is op dit punt aangevuld.

² 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

Naar aanleiding van de opmerking van Afdeling over burgers die zich door de gevolgen van het voorliggende voorstel wederom overvallen kunnen voelen, wordt opgemerkt dat het kabinet dit risico onderkent. Om dit risico te ondervangen wordt door het kabinet dan ook 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 uiterlijk per juli 2019. 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. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

3. Duurzame inzetbaarheid

Nadat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een trend is ontstaan om eerder te stoppen met werken, en dit ook lange tijd door de overheid is gestimuleerd, is pas recentelijk de uittreedleeftijd weer gestegen. In de laatste jaren was deze stijging als gevolg van de verschillende genomen maatregelen zelfs zeer sterk. Mede als gevolg van de vergrijzing en ontgroening ontstaan inmiddels in verschillende sectoren aanzienlijke tekorten aan arbeidskrachten. Structurele maatregelen door overheid en sociale partners gericht op duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers en effectieve re-integratie van oudere werklozen zijn dan ook van belang. Dat is te meer noodzakelijk vanwege de noodzakelijkheid van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd, zoals de regering betoogt. Deze bijdrage moet worden gevonden in een inzet op leven lang ontwikkelen en duurzame inzetbaarheid, aldus het kabinet. Het voorliggende voorstel voorziet zelf niet in een bijdrage aan de duurzame inzetbaarheid van werknemers, maar voornemens daartoe zijn wel omschreven in het bredere pensioenakkoord. Het gaat hierbij om de uitwerking van een regeling voor een publiek leer- en ontwikkelbudget, een actieprogramma gericht op onder meer stimuleren van een leercultuur in het MKB, een flexibeler onderwijsaanbod en een verbetering van de ondersteuningsstructuur in de regio's. Daarnaast wil het kabinet werkgevers en werknemers ondersteunen bij het vormgeven van duurzaam inzetbaarheidsbeleid via een meerjarig integraal investeringsprogramma.

De Afdeling merkt op dat de hiervoor genoemde voornemens nog veelal in de kinderschoenen staan. De uitwerking van die voornemens is van wezenlijk belang. Succes daarvan is niet bij voorbaat verzekerd. Ook in het verleden zijn voornemens geuit om de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren. Dat heeft er – klaarblijkelijk – niet in geresulteerd dat de oudere werknemers van nu in afdoende mate in goede gezondheid de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De toelichting maakt niet duidelijk op grond waarvan moet worden aangenomen dat de thans aangekondigde voornemens wel zullen leiden tot een effectieve aanpak van het duurzaam inzetbaar maken van werknemers. Bovendien lijkt de voorgenomen rol van de overheid beperkt tot het ondersteunen van een nog te ontwikkelen beleid van sociale partners, vooral in de vorm van financiële prikkels. De toelichting vermeldt niet

welke concrete stappen zullen worden genomen, noch welke verantwoordelijkheid de overheid hierin zal nemen, in het bijzonder wanneer sociale partners hierin onvoldoende initiatieven nemen.

De Afdeling acht het tot stand komen van geloofwaardig, effectief en concreet beleid inzake duurzame inzetbaarheid noodzakelijk. Dat zal zich bovendien, gelet op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, niet alleen moeten richten op werknemers in vaste dienst, maar ook op flexwerkers, platformwerkers en zelfstandigen. Werknemers, werkgevers en overheid hebben hierbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid om zich in te zetten om werkenden duurzaam inzetbaar te maken. Gelet op de ontoereikende aanpak in het verleden, kan de rol van de overheid hierbij niet beperkt blijven tot ondersteuning, doch dient zij zo nodig dwingend van aard te zijn.

Het achterwege blijven van effectief beleid is bovendien niet alleen schadelijk voor een goede werking van de – vergrijzende en ontgroenende – arbeidsmarkt, maar brengt ook het risico met zich dat de discussie over de hoogte van de AOW-gerechtigde leeftijd zich over een paar jaar zal herhalen. Bij het achterwege blijven van effectief beleid ontstaat daarmee het risico dat de nu voorgestelde incidentele maatregel alsdan een structureel karakter zal krijgen. Daarmee zou de solidariteit tussen generaties van werkenden en niet-werkenden en de betaalbaarheid van de collectieve oudedagvoorziening onder druk komen te staan.

De Afdeling adviseert in het nader rapport en in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop het beleid om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te bevorderen zal worden geconcretiseerd.

Het kabinet onderschrijft het grote belang dat de Afdeling hecht aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden en de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheid, werkgever en werkende daarvoor dragen. Een succesvol duurzaam 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, 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.

Doel van het investeringsprogramma is om werkend Nederland (sectoren, werkgevers en werkenden, opdrachtgevers en zzp'ers) te bewegen tijdig te investeren in wendbaarheid en productiviteit, evenals in het omgaan met veranderingen in de aard van het werk en de veranderende vraag op de arbeidsmarkt. Hierbij 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.

Het investeringsprogramma is gericht op het stimuleren en faciliteren van branches en bedrijven om te investeren in duurzame inzetbaarheid, gezond langer doorwerken en leven lang ontwikkelen. Het programma helpt branches en bedrijven om inzicht te krijgen in de baten van het investeren in duurzame inzetbaarheid, in wat effectieve instrumenten en aanpakken zijn, en om deze sneller en vaker toe te passen. 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 stelt hiervoor een structureel budget van € 10 miljoen per jaar beschikbaar. Om een kick start te geven aan de sectorale aanpak van duurzame inzetbaarheid zal het kabinet een forse inspanning plegen door, in

aanvulling op het meerjarige investeringsprogramma, gedurende vier jaren een aanzienlijk duurzame inzetbaarheidsbudget van € 800 miljoen beschikbaar te stellen waarop sectoren, branches en bedrijven een beroep kunnen doen. Aan de toekenning van dit budget zullen nadere voorwaarden worden gesteld, die gemonitord worden.

4. Financiële dekking

Uit de toelichting komt naar voren dat het voorstel tot temporisering van de AOW-gerechtigde leeftijd extra uitgaven meebrengt van ongeveer € 3,5 miljard en een derving van belasting- en premieopbrengsten van ongeveer € 1,9 miljard tot gevolg heeft. Cumulatief betekent dit een incidenteel budgettair effect van € 5,3 miljard over de jaren 2020–2025. Ter dekking is in een aantal maatregelen voorzien. Een aantal structurele maatregelen ligt in de sfeer van de Wet tegemoetkoming loondomein (verlaging van het lage-inkomensvoordeel en eerst halveren en per 2024 afschaffen van het lage-inkomensvoordeel jeugd). Deze maatregelen betreffen een gedeelte van de benodigde dekking en worden uitgesmeerd over een periode van vijftien jaar. Over de rest van de benodigde dekking wordt wel in de Kamerbrief over het principeakkoord ingegaan, maar niet in voorliggend voorstel.

De Afdeling adviseert in het nader rapport en in de toelichting inzicht te geven in het geheel aan financiële dekking voor het voorstel.

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). De toelichting is op dit punt aangevuld.

5. Conclusie

Het voorstel om te komen tot een temporisering van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is een onderdeel van een breder principeakkoord over de oudedagvoorziening, en moet tegen die achtergrond worden begrepen. De recente maatregelen inzake de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd en de versobering van de vroegpensioenregelingen hebben voor vele oudere werknemers geleid tot een aanzienlijke verhoging van de feitelijke uittreedleeftijd. Voor een aantal mensen vormt dit een zware belasting. Zo bezien, en in het licht van het akkoord als geheel, acht de Afdeling het treffen van verzachtende maatregelen begrijpelijk. Zij wijst er niettemin op dat de voorgestelde regeling op een veel grotere groep ziet, nu de AOW niet alleen geldt voor werknemers, maar voor alle in Nederland verzekerde personen. In verband daarmee merkt de Afdeling op dat met het voorstel een aanzienlijke hoeveelheid collectieve middelen wordt ingezet.

Het is van belang dat wordt voorkomen dat het voorstel dat thans slechts een vertraging met een aantal jaren van de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd meebrengt, op den duur zal moeten worden

verlengd. De Afdeling acht het daarom essentieel dat gericht en structureel beleid ontwikkeld wordt om de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers te vergroten. Met dit voorstel worden daarvoor nog onvoldoende concrete aanzetten gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Tot slot is naar aanleiding van het advies dat de Belastingdienst op 12 juni 2019 heeft uitgebracht over het voorstel en de gevolgen hiervan voor de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst, de toelichting aangevuld.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees