

Vergaderjaar 2019–2020

35 520

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de verandering van de koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de stijging van de levensverwachting (Wet verandering koppeling AOW-leeftijd)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland heeft een sterk stelsel van oudedagsvoorzieningen, met de Algemene Ouderdomswet (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 landen.¹ Veranderingen op de arbeidsmarkt, de stijgende levensverwachting, de lage rente en ook de recente COVID-19 pandemie 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 heeft samen met werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers op 5 juni 2019 een akkoord bereikt over de vernieuwing van het pensioenstelsel, een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd, een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en een pakket maatregelen dat eraan bijdraagt dat mensen werkend en gezond het pensioen kunnen bereiken; ook voor degenen met zwaar werk. Het SER-advies «Naar een nieuw pensioenstelsel» heeft mede aan de basis gelegen van dit pensioenakkoord. In het pensioenakkoord hebben kabinet en werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers 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, blijven de leeftijd waarop op grond van de AOW recht op ouderdomspensioen ontstaat (de AOW-leeftijd) en de pensioenrichtleeftijd geleidelijk stijgen, maar met een gematigder tempo. De vergrijzing en de toenemende levensverwachting maken langer doorwerken nu eenmaal noodzakelijk. Het mes snijdt bij het verhogen van de AOW-leeftijd aan meerdere kanten. Mensen werken langer door, wat

¹ Preventing ageing unequally, OECD 2017, p. 29.

zorgt voor hogere inkomsten en lage lasten aan de sociale zekerheid. Daarnaast kunnen ouderen niet gemist kunnen worden op de arbeidsmarkt.

In het afgelopen decennium zijn er verscheidene wetswijzigingen geweest rond de AOW-leeftijd. Met de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP) is in 2012 de AOW-leeftijd geleidelijk verhoogd. Daarnaast is de koppeling van de AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting geïntroduceerd.² In 2015 is met de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd³ de verhoging versneld. In 2019 is vervolgens met de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd een vertraging aangebracht in de stapsgewijze verhoging tot en met 2024.⁴

De Wet VAP stelt dat de verhoging van de AOW-leeftijd noodzakelijk is met het oog op de betaalbaarheid van voorzieningen op lange termijn. De betaalbaarheid van collectieve voorzieningen komt op lange termijn steeds meer onder druk door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening en een stijgende gemiddelde levensverwachting.⁵ Met het oog hierop is met de wet VAP geregeld dat de stijging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd voor de lange termijn gekoppeld is aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting. De verhoging van de AOW-leeftijd heeft in combinatie met het afschaffen van de VUT-regelingen en prepensioen tot dusver geleid tot een beoogde hogere arbeidsparticipatie.⁶

Tegelijkertijd loopt al enige tijd de maatschappelijke discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd en het tempo daarvan. Mede met het oog hierop heeft het kabinet in overleg met de sociale partners in het Pensioenakkoord afgesproken dat de AOW-leeftijd vanaf 2020 minder snel zal stijgen. Met de Wet temporisering AOW-leeftijd is geregeld dat de AOW-leeftijd vanaf 2020 minder snel zal stijgen en in 2024 op 67 jaar uitkomt. Daarnaast is afgesproken dat de huidige 1-op-1-koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting vervangen zal worden door een 2/3-koppeling, waarmee naar het oordeel van het kabinet een evenwichtigere verhouding ontstaat tussen winst in levensverwachting en de leeftijd waarop het recht op ouderdomspensioen op grond van de AOW ontstaat. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de uitwerking van deze maatregel.

2. AOW- en pensioenrichtleeftijd minder snel omhoog

In het pensioenakkoord is afgesproken dat het tempo, waarmee de AOW- en pensioenrichtleeftijd stijgen, gematigd wordt. Een eerste stap hiertoe is gezet met de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd die een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2024 regelt. Achterliggende reden voor deze minder snelle stijging op korte termijn is dat veel oudere werknemers aangeven dat zij zich overvallen voelen door de verhoging van de AOW-leeftijd en dat zij zich ernstig zorgen maken of ze het werk vol kunnen houden, mede omdat zij zich niet altijd goed hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. Door de minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd kunnen oudere werknemers

² Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Stb. 2012, 328).

³ 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).

⁴ Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd (Stb. 2019, 246).

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 290, nr. 3, blz. 3 en Kamerstukken II 2014/15, 34 083, nr. 3 blz. 2.

⁶ Beleidsdoorlichting artikel 8 begroting SZW Oudedagsvoorziening, Kamerstukken II, 2019–2020, 30 982, nr. 54.

die nu vlak voor hun pensioen staan en geboren zijn tussen 31 augustus 1953 en 1 januari 1958, eerder met pensioen.

Het kabinet en sociale partners hebben ook oog voor de zorgen van veel burgers over de ontwikkeling van de AOW-leeftijd op lange termijn. Het kabinet erkent dat als de levensverwachting verder doorstijgt, dit vragen oproept over de houdbaarheid van de 1-op-1-koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting. Ook door de Tweede Kamer is deze vraag onder woorden gebracht in de motie Van Haersma Buma c.s.⁷ De motie verzoekt de regering te bezien hoe de levensverwachting zich zal ontwikkelen en wat op lange termijn vanuit gezondheid en betaalbaarheid een redelijke verhouding is tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen en hoe een alternatief ingepast kan worden in houdbare overheidsfinanciën.

In het verlengde van deze motie heeft het kabinet bij de matiging van de koppeling verschillende afwegingen betrokken, zoals het draagvlak bij burgers en de opinie over een redelijke verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen, nu en in de toekomst. Ook de toekomstige ontwikkelingen van gezondheid en duurzame inzetbaarheid, van arbeidsmarktpotentieel en grijze druk, en van houdbaarheid en betaalbaarheid van overheidsfinanciën zijn bij deze afweging betrokken. Op deze verschillende afwegingen wordt hieronder ingegaan.

Draagvlak voor verhouding duur werkzame leven en pensioen

Voor de inwerkingtreding van de wet VAP stond de AOW-leeftijd vast op 65 jaar. Een constante AOW-leeftijd van 65 jaar houdt in dat elk extra jaar aan levensverwachting gemiddeld leidt tot een extra jaar AOW-pensioen. De winst in levensverwachting komt dus volledig ten goede aan een toename van de pensioenperiode. Met de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zoals deze in de wet VAP is opgenomen, wordt elk extra jaar aan levensverwachting volledig vertaald in een hogere AOW-leeftijd. De winst aan levensverwachting wordt volledig omgezet in een verlenging van de arbeidsloopbaan. Uit de maatschappelijke discussie komt naar voren dat dit niet als eerlijk wordt ervaren en dat een deel van de levenswinst zich ook zou moeten vertalen in een langere pensioenperiode.

Het kabinet erkent het gevoel dat werkenden ervaren en wil met een vertraagde koppeling hieraan tegemoetkomen. Concreet is in het pensioenakkoord daarom afgesproken dat de ontwikkeling van de AOW-leeftijd met ingang van 2025 voor 2/3-gekoppeld wordt aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting op 65 jaar. Dit betekent dat elk jaar levenswinst resulteert in 8 maanden langer doorwerken en 4 maanden langer AOW-pensioen. Ook voor de pensioenrichtleeftijd gaat deze 2/3-koppeling gelden.

Met deze gedeeltelijke koppeling streeft het kabinet naar een evenwichtige verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen voor huidige en toekomstige generaties, waarvoor meer draagvlak lijkt te bestaan. Voor huidige en toekomstige generaties blijft bij een 2/3-koppeling de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen ongeveer gelijk. Met deze gedeeltelijke koppeling wordt tegemoetgekomen aan het gevoel dat het redelijk is om elk jaar dat je langer leeft deels te vertalen in langer doorwerken en deels

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 438.

in langer pensioen. Dit lijkt meer in lijn met de algemeen heersende opinie onder burgers.

Arbeidsparticipatie en inpassing houdbare overheidsfinanciën

Een belangrijke overweging is voorts dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en de uittreedleeftijd sterk zijn gestegen in de afgelopen jaren, zoals ook blijkt uit de beleidsdoorlichting AOW.⁸ Het CPB heeft (vooruitlopend op de vergrijzingsstudie) een partiële analyse gemaakt van het effect van de AOW en nieuwe arbeidsaanbodprognoses op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.⁹ Daaruit blijkt dat de arbeidsparticipatie over de gehele linie oploopt en dat deze trend zich naar verwachting doorzet; wat een verbetering van het houdbaarheidssaldo oplevert van 0,5%-punt bbp. In het licht van deze positieve ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en de partiële houdbaarheidswinst achtte het kabinet het verantwoord om een deel van deze ruimte, 0,3%-punt bbp, in te zetten voor de nieuwe AOW-koppeling. In de vergrijzingsstudie van het CPB «Zorgen om morgen» is de verbetering van het houdbaarheidssaldo met 0,5%-punt als gevolg van de hogere arbeidsparticipatie in het totaalbeeld verwerkt, evenals een verslechtering van het houdbaarheidssaldo als gevolg van de aangepaste AOW-koppeling¹⁰. In de vergrijzingsstudie verslechtert het houdbaarheidssaldo ten opzichte van de voorgaande studie mede als gevolg van de ingevoerde lastenverlichting en stijgende zorguitgaven. Per saldo komt het geraamde houdbaarheidstekort in de studie uit op 1,6% van het bbp. In de meest recente studie – het Centraal Economisch Plan 2020 – raamt het CPB een houdbaarheidstekort van 0,8% van het bbp¹¹. De verbetering van het saldo ten opzichte van de vergrijzingsstudie is met name het gevolg van een hoger arbeidsaanbod, op basis van de meest recente CBS-bevolkingsprognose uit december 2019.

Sinds de publicatie van het Centraal Economisch Plan 2020 van het CPB is de economische realiteit sterk veranderd. De coronapandemie heeft grote gevolgen hebben voor de mondiale economie en ook in Nederland zijn de economische consequenties merkbaar. In veel sectoren is de economische activiteit tot stilstand gekomen of vertraagd als gevolg van de contactbeperkende maatregelen. Ook de gevolgen van het virus voor de overheidsfinanciën zijn groot. Het kabinet neemt maatregelen om de gevolgen voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. De overheidsschuld loopt hierdoor op korte termijn flink op. De ruimte om de schuld op te laten lopen is er, omdat de schuld in de jaren dat het economisch voor de wind ging, gestaag is afgebouwd. De precieze impact op de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zal afhangen van de snelheid waarmee het coronavirus onder controle komt in binnen- en buitenland, hetgeen op dit moment niet met zekerheid te voorspellen is.

Het houdbaarheidssaldo sterkt het kabinet in zijn inzet om de economie te versterken en te laten groeien. Daarom acht het kabinet het van belang de koppeling aan de levensverwachting te handhaven. Gelet op de positieve impact van de hogere arbeidsparticipatie op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, het belang van breed draagvlak en een evenwichtige balans tussen werk en pensioen, acht het kabinet het verantwoord om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting te matigen.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 30 982, nr. 54.

⁹ AOW-variant en arbeidsaanbod, CPB, 5 juni 2019.

¹⁰ Zorgen om morgen, CPB vergrijzingsstudie, december 2019.

¹¹ Centraal Economisch Plan 2020, CPB, maart 2020.

Toekomstige ontwikkeling gezondheid

Een belangrijke vraag is ook of een hogere levensverwachting zich in de toekomst daadwerkelijk vertaalt in meer gezonde levensjaren en het vermogen tot langer doorwerken. Het CPB concludeerde in de vergrijzingsstudie dat de gezonde levensverwachting bij geboorte ongeveer even snel stijgt als de totale levensverwachting. Voor de gezonde levensverwachting bestaan verschillende maatstaven. Zowel de «levensverwachting in als goed ervaren gezondheid» als de «levensverwachting zonder beperkingen» ontwikkelen zich even gunstig als de totale levensverwachting. Deze voorspelling sluit ook aan bij de realisaties in de afgelopen decennia. Beide maatstaven blijken ook sterk samen te hangen met iemands arbeidsparticipatie of eventuele arbeidsongeschiktheid, aldus het CPB. Alleen de maatstaf «levensverwachting zonder chronische aandoening» blijft achter. Zolang mensen echter hun gezondheid als goed ervaren en ze geen beperkingen hebben, blijkt er geen verschil te zijn in arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid tussen mensen met en zonder chronische aandoeningen. Wel verschilt de (gezonde) levensverwachting sterk naar inkomen en opleidingsniveau, aldus het CPB. Deze sociaaleconomische gezondheidsverschillen zijn hardnekkig, maar er is wel over de hele linie gezondheidswinst geboekt. Leefstijl en aanleg spelen hierbij een rol, aldus het CPB.

Het RIVM is, mede in het licht in de motie Van Haersma Buma c.s.¹², gevraagd om te kijken naar de te verwachten ontwikkelingen inzake (gezonde) levensverwachting op lange termijn.¹³ Het RIVM is gevraagd daarbij specifiek te kijken naar de leeftijd waarop gezondheidswinst of verlies geboekt wordt. Het RIVM is in het onderzoek uitgegaan van de 2/3-koppeling en concludeert dat de verwachte ontwikkelingen in levensverwachting en gezondheid hiervoor geen belemmering vormen. Niet alleen de levensverwachting stijgt in die periode, maar ook de gezonde levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Elk gewonnen levensjaar na de 65 jaar zullen we nagenoeg volledig zonder beperkingen doorbrengen en mannen respectievelijk vrouwen brengen daarvan ruim 10 maanden en 8 maanden door in goed ervaren gezondheid. Het aantal gezonde jaren na de AOW-leeftijd blijft hierdoor minimaal gelijk of neemt toe. Wel ziet het RIVM dat de verbetering van de gezondheid uitgedrukt in ervaren gezondheid en lichamelijke beperkingen, bij 60–65-jarigen achter lijkt te blijven bij de overige leeftijdsgroepen. De oorzaken hiervan zijn niet helemaal duidelijk. Het is onzeker of de achterblijvende gezondheid van 60–65-jarigen eenmalig is geweest of zich ook in de toekomst zal voordoen. Voor beide mogelijkheden is daarom een toekomstscenario gemaakt. Binnen de bandbreedte van deze scenario's zullen in de toekomst, uitgaande van een 2/3-koppeling, meer mensen dan nu in goede gezondheid de AOW-leeftijd bereiken.

Het is nog onbekend wat de exacte gevolgen zijn van de hogere sterfte als gevolg van de coronapandemie op de levensverwachting. Opgemerkt moet worden dat de huidige gezondheids crisis een uitzonderlijke situatie is, en dat een eenmalige gebeurtenis wellicht meerjarige maar geen structurele gevolgen hoeft te hebben voor de ontwikkeling van levensverwachting op de lange termijn. Door de koppelingssystematiek volgt de AOW-leeftijd de meest recente inzichten omtrent de ontwikkeling van de levensverwachting.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 438.

¹³ Gezondheid en arbeidsparticipatie rond de AOW-leeftijd, verwachte ontwikkelingen tot 2040, RIVM, 2020.

Het kabinet concludeert hieruit dat de onderhavige 2/3-koppeling voor de lange termijn ook onder de huidige omstandigheden nog reëel is. Het kabinet is zich er van bewust dat er een verschil kan bestaan in (gezonde) levensverwachting en het vermogen om langer door te werken tussen mannen en vrouwen en tussen hoger en lager opgeleiden. Tegelijkertijd is het kabinet van oordeel dat de AOW een brede volksverzekering is die een basispensioen biedt voor iedereen die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Voor het opvangen van verschillen in het vermogen om langer door te werken ziet het kabinet een belangrijke taak weggelegd voor werkgevers en werknemers die samen moeten investeren in duurzame inzetbaarheid. Samen met de WRR is het kabinet van oordeel dat niet de sociaaleconomische gezondheidsverschillen, maar het gezondheidspotentieel uitgangspunt zouden moeten zijn.¹⁴ De WRR stelt voor om het preventiebeleid een nieuwe impuls te geven door niet langer de gezondheidsverschillen centraal te stellen maar het gezondheidspotentieel. De vraag dient gesteld te worden hoe zoveel mogelijk gezondheidswinst kan worden behaald, en hoe gezondheidsverlies zoveel mogelijk kan worden voorkomen.

Toekomstige ontwikkelingen arbeidsmarkt en grijze druk

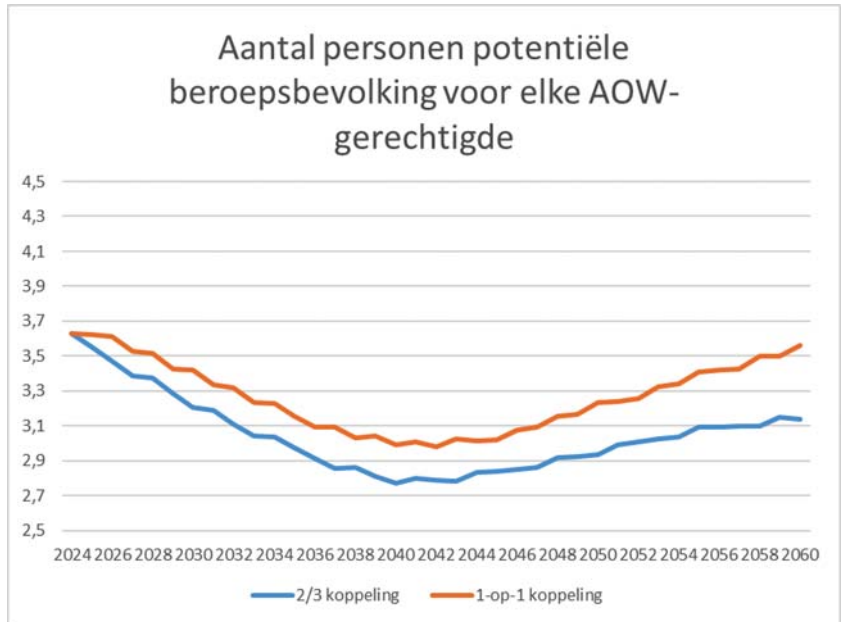
De pensioenleeftijd stijgt ook met het oog op een evenwichtige ontwikkeling van het arbeidsaanbod (handen aan het bed, een leerkracht voor de klas). De gedeeltelijke koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting leidt ertoe dat de AOW-leeftijd in de toekomst minder snel stijgt dan zonder het voorliggende voorstel het geval zou zijn, waardoor de verhouding tussen de potentiële beroepsbevolking en de pensioengerechtigde bevolking op termijn anders uitpakt.

Op dit moment behoren circa 11,5 miljoen mensen in Nederland tot de potentiële beroepsbevolking (personen tussen 15 jaar en de AOW-leeftijd), en wonen er in Nederland circa 3,1 miljoen mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd gepasseerd zijn. Tegenover elke pensioengerechtigde in Nederland behoren 3,6 mensen tot de potentiële beroepsbevolking in 2024.¹⁵ In 2040, op het hoogtepunt van de vergrijzing en uitgaande van de huidige prognoses omtrent de ontwikkeling van de levensverwachting en de afspraken uit het pensioenakkoord, zal deze verhouding tussen potentiële beroepsbevolking en pensioengerechtigden uitkomen op circa 2,8. Bij een 1-op-1-koppeling zouden in 2040 op basis van de huidige prognoses omtrent de ontwikkeling van de levensverwachting in 2040 tegenover elke AOW-gerechtigde in Nederland 3,0 mensen tot de potentiële beroepsbevolking behoren. Onderstaande grafieken geven dit weer.

¹⁴ Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen, WRR.

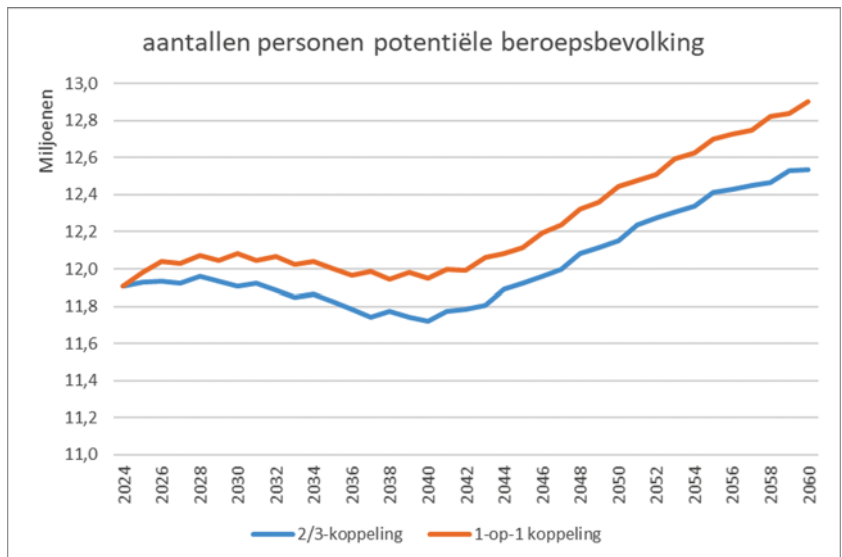
¹⁵ Circa 10% van de AOW-gerechtigden woont niet in Nederland. Deze pensioengerechtigden zijn hier niet mee genomen.

Grafiek 1: Ontwikkeling grijze druk



De afspraken uit het pensioenakkoord impliceren derhalve dat de omvang van de potentiële beroepsbevolking op het hoogtepunt van de vergrijzing in 2040 met circa 230.000 personen lager uitvalt.

Grafiek 2: Ontwikkeling potentiële beroepsbevolking



Niet alle personen uit de beroepsbevolking werken echter. Ongeveer twee derde heeft betaald werk. Zij vormen de werkzame beroepsbevolking. Bijna de helft daarvan werkt in deeltijd, dat wil zeggen minder dan 35 uur per week. Een deel van de beroepsbevolking werkt niet omdat zij bijvoorbeeld nog in opleiding zijn, werkloos of arbeidsongeschikt zijn of vervroegd zijn uitgetreden. Ook zijn er ouderen die niet meer tot de potentiële beroepsbevolking horen, maar nog wel werken.

De COVID-19 pandemie heeft grote gevolgen voor de Nederlands economie en arbeidsmarkt. In veel sectoren is de economische activiteit tot stilstand gekomen als gevolg van de contactbeperkende maatregelen.

De precieze impact op de Nederlandse arbeidsmarkt op langere termijn zal afhangen van de snelheid waarmee het coronavirus onder controle komt in binnen- en buitenland, hetgeen op dit moment niet met zekerheid te voorspellen is.

Duurzame inzetbaarheid

De cijfers over de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking en de werkzame bevolking ondersteunen de urgentie van de afspraken uit het pensioenakkoord over de verbetering van duurzame inzetbaarheid. In het licht van deze cijfers over toekomstige demografische en arbeidsmarktontwikkelingen, is het van extra belang dat het kabinet en sociale partners er samen werk van maken dat werkenden in Nederland niet vanwege gezondheidsproblemen uitvallen eer de pensioenleeftijd wordt bereikt. Vanwege de ontwikkeling van de grijze druk is het belangrijk om de potentiële beroepsbevolking maximaal te benutten. Maar ook vanuit het belang van een individuele werkende en zijn of haar werkgever is het goed om er rekening mee te houden dat een gemiddelde loopbaan in de toekomst langer gaat duren dan men in het verleden gewend was. Ook al stijgt de AOW-leeftijd voortaan minder snel, hij blijft oplopen en het is belangrijk daar tijdig in de loopbaan rekening mee te houden. Zodat mensen hun pensioenleeftijd in goede gezondheid werkend kunnen bereiken. Tegen deze achtergrond zijn de afspraken die het kabinet en sociale partners in het kader van het pensioenakkoord gemaakt hebben over duurzame inzetbaarheid van extra belang.

Naast afspraken over de hervorming van de tweede-pijler-pensioenen en de temporisering van de AOW-leeftijd hebben kabinet en sociale partners een pakket maatregelen afgesproken dat ertoe moet leiden dat eenieder gezond werkend de pensioenleeftijd kan halen. Voor de eerstkomende jaren zijn zij een tijdelijke aanpassing van de zogenaamde RVU-heffing op vervroegd uittreden overeengekomen. Vanaf 2021 zullen uitkeringen voor vervroegd uittreden aan werknemers ten hoogste drie jaar voor AOW-leeftijd, tot een bedrag van maximaal circa € 21.000 gedurende een periode van vijf jaar worden vrijgesteld van RVU-heffing. Dit biedt sociale partners ruimte voor sectorale afspraken over vervroegd uittreden voor specifieke groepen oudere werknemers die niet hebben kunnen anticiperen op eerdere verhogingen van de AOW-leeftijd en voor wie gezond doorwerken tot aan de AOW niet haalbaar is. Bijvoorbeeld omdat zij werkzaam zijn in een zwaar beroep en er in het verleden niet voldoende is geïnvesteerd in hun inzetbaarheid. Tegelijkertijd hebben kabinet en sociale partners afgesproken om een forse inzet te plegen op het investeren in duurzame inzetbaarheid. Het kabinet stelt vanaf 2021 800 miljoen euro beschikbaar, waarop sociale partners een beroep kunnen doen voor het vormgeven van sectorale maatwerkafspraken over duurzame inzetbaarheid en knelpunten rond de tijdelijke regelingen rond vervroegd uittreden. Met als doel ervoor te zorgen dat in de toekomst eenieder gezond kan doorwerken tot aan zijn of haar pensioen. Tijdig investeren in inzetbaarheid is van belang voor iedereen die een werkend leven lang gezond, wendbaar en inzetbaar wil blijven op de arbeidsmarkt. Het kabinet hecht groot belang aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheid, werkgever en werkende dragen voor de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Een succesvol duurzame inzetbaarheidsbeleid vraagt om cultuurverandering en een lange adem. Het moet voor werkgevers en werkenden vanzelfsprekend worden om van jongs af aan te investeren in hun mogelijkheden om goed en gezond te blijven werken tot aan een geleidelijk toenemende pensioenleeftijd.

Het kabinet zal in overleg met sociale partners een meerjarig integraal investeringsprogramma inrichten, zodat maatregelen en interventies gericht op duurzame inzetbaarheid sneller, beter en vaker toegepast kunnen worden in bedrijven en sectoren. De overheid werkt hier nauw samen met sectoren, branches en bedrijven. Het kabinet stelt vanaf 2020 een structureel budget van € 10 miljoen per jaar beschikbaar voor zo'n meerjarig investeringsprogramma. Hierbij wordt aangesloten bij het kabinetsbeleid gericht op leven lang ontwikkelen. Duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen liggen immers vaak in elkaars verlengde en kunnen elkaar versterken.

Het kabinet gaat scherp monitoren dat sectoren voldoende inzetten op duurzame inzetbaarheid. Dit is een belangrijk criterium voor het ontvangen van een subsidie uit de 800 miljoen euro die het kabinet beschikbaar heeft gesteld. De regeling zal ook scherpe monitorings- en verantwoordingsvoorschriften bevatten.

Intergenerationeel perspectief

Alles afwegende is het kabinet van oordeel dat een gedeeltelijke koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting vanuit intergenerationeel perspectief leidt tot een evenwichtige en generatiebewuste balans. De gedeeltelijke koppeling draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën, waarbij alle generaties een gelijk netto profijt van de overheid ontvangen (of netto evenveel bijdragen).¹⁶ Financiële houdbaarheid is een randvoorwaarde voor generatiebewust beleid, maar ook andere sociaaleconomische aspecten moeten bij deze afweging betrokken worden. De gedeeltelijke koppeling zal voor huidige en toekomstige generaties leiden tot een min of meer gelijkblijvende verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen, waarbij het aantal gezonde jaren na de AOW-leeftijd gelijk blijft of toeneemt. Dit draagt bij aan een evenwichtige welzijnsverdeling tussen generaties.

Een gedeeltelijke koppeling zal er daarom aan bijdragen dat meer mensen uit toekomstige generaties de pensioenleeftijd in gezondheid kunnen halen en nog een aantal jaren in gezondheid van hun pensioen kunnen genieten. Daar staat tegenover dat een gedeeltelijke koppeling wel zal leiden tot een lager arbeidsaanbod en een hogere grijze druk voor toekomstige generaties werkenden. Dit ondersteunt de urgentie van de afspraken uit het pensioenakkoord over de verbetering van duurzame inzetbaarheid. Alles afwegende is het kabinet van oordeel dat de gedeeltelijke koppeling past binnen een generatiebewust beleid en de kaders die impliciet door de Tweede Kamer geformuleerd zijn in de motie Van Haersma Buma c.s. Deze motie verzoekt de regering te bezien hoe de levensverwachting zich zal ontwikkelen en wat op lange termijn vanuit gezondheid en betaalbaarheid een redelijke verhouding is tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen en hoe een alternatief ingepast kan worden in houdbare overheidsfinanciën. De motie werd breed ondersteund.

Met het indienen van het wetsvoorstel, komt het Kabinet de afspraak na die in de zomer van 2019 is gemaakt met sociale partners in het Pensioenakkoord. De noodzaak van het hervormen van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen blijft ook na de coronacrisis onverminderd van belang om een goede oudedagsvoorziening te bieden voor huidige en toekomstige generaties ouderen. Een onderdeel van het akkoord, is dat de stijging van de AOW-leeftijd wordt gematigd.

¹⁶ Zie onder meer: Kamerstuk 2007/08, 31 200 IXB, nr. 33: Nota Verantwoord generatiebewust beleid.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel stelt het kabinet voor de 1-op-1-koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting te vervangen door een 2/3-koppeling. Dit betekent dat elk jaar levenswinst zich vertaalt in gemiddeld acht maanden langer doorwerken en gemiddeld vier maanden langer AOW-pensioen. De koppeling van de pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting wordt op vergelijkbare wijze aangepast.

Het jaar 2025 vormt een overgangsjaar. De AOW- en aanvangsleeftijd voor 2025 zijn namelijk reeds op grond van geldende 1-op-1 koppeling bekendgemaakt bij mededeling van de Minister van SZW.¹⁷ De in 2013 geïntroduceerde systematiek houdt in dat deze leeftijden vijf jaar van tevoren bekendgemaakt worden in de Staatscourant door de Minister van SZW. Deze termijn is per 1 januari 2020 voor 2025 verstreken. Bij de vormgeving van de bovenbedoelde koppeling is daarom een onderscheid gemaakt tussen 2025 enerzijds en de daaropvolgende jaren anderzijds. Met het oog op een eenduidige wetssystematiek en het bieden van zoveel mogelijk rechtszekerheid voor burgers die mogelijk in 2025 de AOW-leeftijd zullen bereiken, is er in dit voorstel van wet voor gekozen om de AOW- en aanvangsleeftijd in de wet -specifiek in artikel 7a, eerste lid, AOW- op te nemen. Zo blijft de systematiek waarbij de nieuwe AOW-leeftijd vijf jaar van tevoren wordt vastgesteld voor 2026, en de jaren daarna, in stand. Tevens vindt er een zo minimaal mogelijke inbreuk op de regel dat de nieuwe AOW-leeftijd vijf jaar van tevoren bekend wordt gemaakt, plaats. Vanaf de publicatie van deze wet in het Staatsblad staat vast wat de AOW-leeftijd voor 2025 zal zijn.

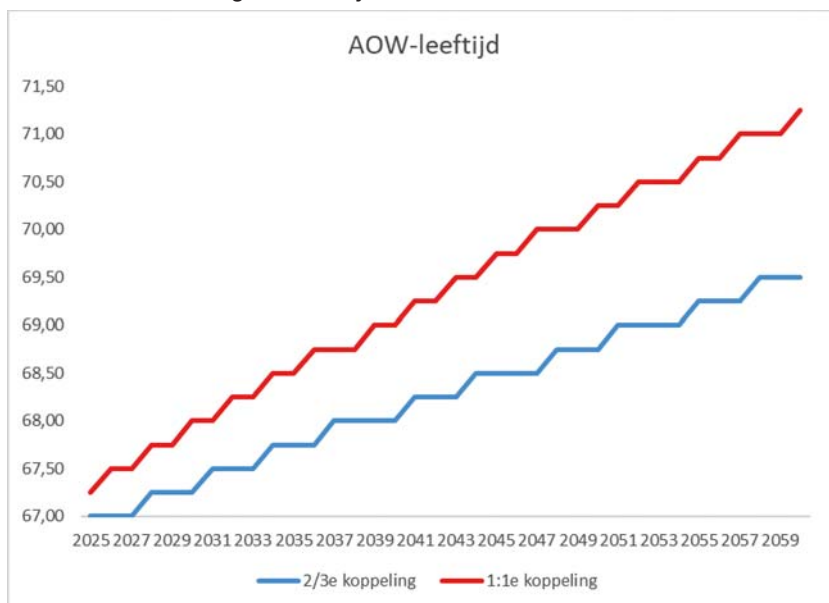
De *formele* nieuwe koppeling van de AOW-leeftijd aan de resterende levensverwachting vindt vanwege het hierboven omschreven onderscheid vanaf 2026 plaats. Voor het jaar 2025 wordt in artikel 7a, eerste lid, onderdeel o, de AOW- en aanvangsleeftijd op respectievelijk 67 en 17 jaar gesteld. Deze leeftijden zijn het resultaat van de hieronder beschreven formule gevoed met de ramingen van het CBS voor de macro gemiddelde resterende levensverwachting op de 65-jarige verjaardag zoals die verwacht wordt voor het jaar 2025. *Materieel* is er daarmee geen verschil met een koppeling aan de levensverwachting die vanaf 2026 zal gelden, de uitkomst voor 2025 is immers hetzelfde als wanneer de Minister van SZW de AOW-leeftijd voor dat jaar op grond van de onderstaande formule zou berekenen en mededelen. Hiermee wordt aldus in materiële zin voldaan aan de afspraak uit het pensioenakkoord om de 2/3-koppeling vanaf 2025 te hanteren.

Het aanpassen van de koppeling leidt ertoe dat de AOW-leeftijd op lange termijn minder snel stijgt. In onderstaande grafiek is aangegeven wat de AOW-leeftijd op lange termijn is bij een 1-op-1-koppeling en bij een 2/3-koppeling. Met betrekking tot onderstaande grafiek is van belang dat de AOW-leeftijd voor mensen die vanaf 2026 met pensioen gaan, afhangt van de levensverwachting. De levensverwachting verandert nog. Daarom is in deze grafiek de AOW-leeftijd gebaseerd op de meest recente CBS-prognose van de levensverwachting.¹⁸

¹⁷ Mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 november 2019, nr. 2019-0000151155, tot bekendmaking van de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd in 2025 (Stcrt. 61189, 12 november 2019).

¹⁸ Prognose bevolking; kerncijfers, 2019–2060, 17 december 2019, CBS.

Grafiek 3: Ontwikkeling AOW-leeftijd



Het aanpassen van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde resterende levensverwachting gebeurt aan de hand van een aangepaste formule die is vastgelegd in onderhavig voorstel van wet. De benodigde ramingen voor de levensverwachting worden door een onafhankelijke instantie, het CBS, gemaakt. Aan de hand van de formule wordt dan bepaald of de ontwikkeling van de levensverwachting een verhoging betekent van de AOW-leeftijd. Is de uitkomst van deze berekening dat de AOW-leeftijd verhoogd moet worden, dan gaat deze verhoging vijf jaar later in.

De formule die gehanteerd zal worden luidt als volgt:

$$V = \frac{2}{3} * (L - 20,64) - (P - 67)$$

Waarbij:

V verhoging van de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar ten opzichte van de AOW-leeftijd in het jaar voorafgaande aan het aanpassingsjaar.

2/3 is een coëfficiënt die er in de formule voor zorgt dat de toename van levensverwachting voor tweederde meetelt in een stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Een stijging van de levensverwachting met één jaar, resulteert zodoende in een toename van de AOW-leeftijd met 8 maanden.

L geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting op de 65-jarige verjaardag zoals die verwacht wordt in het aanpassingsjaar. 20,64 door CBS in 2019 geraamde resterende geslachtsneutrale periodelevensverwachting op de 65^e verjaardag voor het jaar 2024.

P geldende AOW-leeftijd in het jaar voorafgaand aan het aanpassingsjaar **67** geldende AOW-leeftijd in jaren in 2024, het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.

Het aanpassingsjaar is het jaar waarvoor de AOW-leeftijd wordt vastgesteld. Als de formule als uitkomst heeft dat V groter of gelijk is aan 0,25 (een kwart jaar), dan gaat de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar met 3 maanden omhoog. Als V kleiner is dan 0,25 (een kwart jaar) dan blijft de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar gelijk. De formule bestaat uit twee delen. Het eerste deel van de formule ($L - 20,64$) geeft het verschil aan tussen de geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting voor het aanpassingsjaar en de macro gemiddelde resterende levensver-

wachting op 65-jarige leeftijd zoals die in 2019 door het CBS is geraamd voor 2024. Dit eerste deel geeft daarmee aan in welke mate de levensverwachting is gestegen ten opzichte van het referentiejaar 2024, het jaar voorafgaand aan de toepassing van de koppeling aan de levensverwachting.

Omdat in het pensioenakkoord is afgesproken om de AOW-leeftijd vanaf 2025 en 67 jaar te koppelen aan de resterende levensverwachting is de oude referentiesystematiek verlaten. In de Wet VAP werd uitgegaan van de gemiddelde resterende levensverwachting van 18,26 jaar over de referentieperiode 2000–2009. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de stijging van de levensverwachting berekend ten opzichte van de door het CBS in 2019 geraamde resterende geslacht neutrale periodelevensverwachting op de 65e verjaardag voor het jaar 2024 (20,64). Er is voor gekozen om vast te houden aan de levensverwachting op de 65e verjaardag als ijkpunt voor het berekenen van de ontwikkeling van de levensverwachting van ouderen, omdat de resterende levensverwachting op 65 jaar ten grondslag lag aan de afspraken in het pensioenakkoord en dit ook aansluit bij de internationale statistische standaard. Ook zou het niet gewenst zijn om bij iedere AOW-leeftijd deze maatstaf te herijken omdat het aanpassen van de maatstaf kan leiden tot kleine afwijkingen, waardoor de onzekerheid over de AOW-leeftijd wordt vergroot. De levensverwachting op 67-jarige leeftijd kent een vergelijkbare ontwikkeling als de levensverwachting op 65-jarige leeftijd.

Door de verwachte stijging van de levensverwachting vindt er op gezette tijden een verhoging van de AOW-leeftijd plaats. Het is van belang dat al toegepaste verhogingen van de AOW-leeftijd geen rol spelen in het bepalen van de volgende verhoging. Het tweede deel van de formule (P-67) zorgt ervoor dat er geen dubbeling kan ontstaan met de toegepaste verhogingen. In dit deel van de formule wordt de AOW-leeftijd zoals die geldt in het aanpassingsjaar voorafgaand aan de aanpassing afgezet tegen de AOW-leeftijd in de referentieperiode. Op deze manier wordt rekening gehouden met alle aanpassingen van de AOW-gerechtigde leeftijd tot dat moment.

Cijfers over de levensverwachting schommelen. Dat hangt onder meer samen met sterftcijfers die van jaar op jaar kunnen fluctueren. Om te voorkomen dat de AOW-leeftijd van jaar op jaar zou kunnen stijgen en dalen, is in de formule in dit voorstel van wet uitgangspunt dat de AOW-leeftijd pas stijgt als sprake is van een stijging van de levensverwachting van meer dan 4,5 maanden. Bij een kleinere stijging of daling blijft de AOW-leeftijd gelijk. Ook blijft in de formule in dit voorstel van wet het uitgangspunt dat bij een daling van de levensverwachting geen verlaging van de AOW-leeftijd plaatsvindt. De pensioenrichtleeftijd kent een vergelijkbare systematiek. Op deze manier worden fluctuaties in de levensverwachting gedempt en wordt voorkomen dat de AOW-leeftijd van jaar op jaar zou gaan schommelen. Op deze manier wordt meer zekerheid geboden en voorkomen dat de AOW-leeftijd mede zou gaan afhangen van toevallige uitschieters in levensverwachting en sterftcijfers. Het zou tot onzekerheid leiden als eenmaal vastgestelde jaren opnieuw worden gewijzigd. Ook in de uitvoering is dit complex als de AOW-leeftijd in enig jaar lager zou zijn dan in voorgaand jaar. Want dit zou zonder nadere bepalingen kunnen leiden tot grote aantallen AOW-toekenningen met terugwerkende kracht en terugwerkende herzieningen van inkomensafhankelijke regelingen zoals belastingen, toeslagen, bijstand en eigen bijdragen voor de zorg.

Indien op termijn sprake zou zijn van een trendbreuk in de ontwikkeling van de levensverwachting, waarbij voor langere tijd een daling zou zijn voorzien bijvoorbeeld als gevolg van de huidige COVID-19 pandemie, zou indien dit wenselijk wordt geacht, moeten worden overgestapt op een andere systematiek voor het vaststellen van de AOW-leeftijd waarbij bijvoorbeeld niet meer wordt uitgegaan van een uniforme AOW-leeftijd per kalenderjaar, maar bijvoorbeeld van een AOW-leeftijd per geboortecohort. Indien voor de lange termijn sprake zal zijn van een stijgende levensverwachting is een geleidelijke stijging van de AOW-leeftijd per kalenderjaar met een demping voor eventuele tussentijdse afwijkingen, het meest wenselijk.

4. Opbouwsystematiek en overgangsrecht

Het aanpassen van de AOW-leeftijd heeft onder andere ook gevolgen voor de opbouwperiode. 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. Als gevolg van de minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd verschuift de AOW-opbouwperiode met een overeenkomstige periode. 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 kortere opbouwperiode hebben ten opzichte van de huidige koppeling en prognoses van het CBS omdat hun AOW eerder zal ingaan. De 2/3-koppeling leidt tot een lagere AOW-leeftijd en dus een kortere opbouwperiode voor mensen die na hun 17e jaar in Nederland zijn komen wonen.

Met betrekking tot de opbouwperiode bestaat tot de vaststelling van de AOW- en aanvangsleeftijd vijf jaar van tevoren steeds een element van onzekerheid omdat de deze leeftijden afhankelijk zijn van bedoelde prognoses van het CBS. Er vindt met de nieuwe koppeling echter wel een verandering van de condities plaats waaronder een wettelijke aanspraak kan ontstaan. Dit kan een negatief gevolg hebben voor de omvang van de aanspraak vanwege een kortere opbouwperiode in de hierboven omschreven gevallen.

Dit negatieve effect van de minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd kan 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.¹⁹ Gezien het bij de maatregel gediende algemene belang, zoals hierboven uiteengezet, en de betrekkelijk lange termijn van ten minste 4 jaar voor 2025 en ten minste 5 jaar voor de daaropvolgende jaren tussen aankondiging en het tijdstip waarop de voorgestelde wijziging effecten zal sorteren, acht de regering deze potentiële inmenging in door artikel 1 EP bij het EVRM beschermde rechten zondermeer proportioneel.

¹⁹ In de memorie van toelichting bij de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd wordt er nader ingegaan op de verhouding tussen veranderingen in aanspraken op grond van de AOW en artikel 1 EP bij het EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Centrale Raad van Beroep: Kamerstukken II 2018/19, 35 223, nr. 3, p. 6–8.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit is ook van belang of voorzien wordt in overgangsrecht om het negatieve effect voor specifieke groepen te beperken. 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 op termijn 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 niet het geval, nu deze maatregel pas vanaf 2025 effect heeft. Daarmee is voorzien in een ruime overgangstermijn.

Mede in het licht van het bovenstaande wordt overgangsrecht niet nodig geacht. De beoogde wijzigingen treden in werking met ingang van de dag na de uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.

De SVB informeert toekomstige AOW-gerechtigden over hun AOW-leeftijd via de website. Op de website van de SVB is onder meer een wizard geplaatst, waarmee burgers hun AOW-leeftijd en eerste AOW-datum kunnen berekenen. Ook op de website van mijnpensioenoverzicht.nl kunnen burgers hun AOW-leeftijd berekenen en de gevolgen zien van het mogelijk eerder of later opnemen van hun aanvullende pensioen.

Met het voorliggende voorstel worden geen veranderingen aangebracht in de aanvraagprocedure voor de AOW. De SVB bevordert AOW-toekenningen door toekomstige AOW-gerechtigden circa vijf maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd te informeren over de mogelijkheid AOW aan te vragen. Als iemand één maand voor het bereiken van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag heeft gedaan, verstuurt de SVB een rappel-brief. Deze gaat altijd per post, ook als iemand de berichtenbox heeft aangezet. Wanneer iemand desondanks twee maanden na het bereiken van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag heeft ingediend, gaat de SVB actief contact zoeken met deze klant, (bellen, kaartje). Op deze wijze wordt het niet-gebruik van de AOW bijna in zijn geheel teruggedrongen.

5. Pensioenrichtleeftijd

De pensioenrichtleeftijd is de in de fiscale wet opgenomen pensioenleeftijd. De pensioenrichtleeftijd geldt als een van de rekengrootheden voor de bepaling van de maximale opbouw van pensioen in de tweede pijler. Met ingang van 1 januari 2015 is de pensioenrichtleeftijd gekoppeld aan de ontwikkeling van de macro gemiddelde resterende levensverwachting. Jaarlijks wordt bepaald in hoeverre de ontwikkeling van de levensverwachting tot een verdere verhoging van de pensioenrichtleeftijd leidt. Deze aanpassing vindt bij algemene maatregel van bestuur plaats in stappen van één jaar. Een dergelijke verhoging van de pensioenrichtleeftijd wordt steeds ten minste één jaar van tevoren bekendgemaakt. Sinds 2018 is de pensioenrichtleeftijd 68 jaar.

In paragraaf 2 is uiteengezet dat in het pensioenakkoord is afgesproken een betere balans aan te brengen in de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van de pensioenperiode. Om deze balans te bereiken is in het pensioenakkoord afgesproken de ontwikkeling van de pensioenrichtleeftijd voor wat betreft toekomstige verhogingen met 2/3 te koppelen aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting op 65 jaar. De huidige pensioenrichtleeftijd van 68 jaar blijft ongewijzigd totdat deze op basis van de nieuwe koppeling aan de resterende levensver-

wachting wordt aangepast, met dien verstande dat de pensioenrichtleeftijd alleen kan worden verhoogd.

Voor de berekening van de verhoging in verband met de ontwikkeling van de levensverwachting wordt voor de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd in beginsel dezelfde formule gebruikt. Beide regelingen hanteren eenzelfde beginpunt (2024) met betrekking tot de door het CBS geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd, zoals dit is toegelicht in paragraaf 3. Tegelijkertijd zullen bij de uitwerking van de koppeling aan de ontwikkeling van de levensverwachting wel verschillen optreden. Het belangrijkste verschil bestaat hieruit dat de AOW-leeftijd wordt verhoogd als de geraamde levensverwachting met een kwartaal is toegenomen. De verhoging van de pensioenrichtleeftijd vindt daarentegen plaats tien jaar voorafgaande aan het tijdstip waarop de door het CBS geraamde levensverwachting met een jaar is toegenomen. Dat de verhoging van de pensioenrichtleeftijd steeds plaatsvindt in stappen van één jaar en niet in stappen van een kwartaal, is gelegen in het feit dat daarmee de administratieve lasten voor de pensioensector kunnen worden beperkt. Daar komt bij dat voor het bereiken van een geleidelijke verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd het niet nodig is dat de pensioenrichtleeftijd met kleinere stappen wordt verhoogd. Een verhoging van de pensioenrichtleeftijd heeft immers steeds een gefaseerd effect, omdat de verhoging geen gevolgen heeft voor reeds opgebouwde pensioenrechten. Bij oudere werknemers met veel pensioenopbouw zal de verhoging van de pensioenrichtleeftijd de feitelijke pensioenleeftijd in mindere mate beïnvloeden dan bij jongere werknemers.

De voorgestelde aanpassing van de koppeling van de pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting wordt de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst opgenomen in de Wet LB 1964. Gelet op de recente verhoging van de pensioenrichtleeftijd (per 1 januari 2018) naar 68 jaar en de huidige CBS-cijfers²⁰ zou echter zelfs bij toepassing van de huidige 1-op-1-systematiek een verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 69 jaar pas met ingang van 1 januari 2029 aan de orde zijn. Door de factor van 2/3 wordt dat alleen maar later.

6. Ontvangen commentaren

Uitvoeringsadvies SVB

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar²¹. De beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2025. De beoogde publicatiedatum is 1 januari 2021. De SVB is in staat om het wetsvoorstel tijdig te implementeren. Het effect op de administratieve lasten van burgers wordt door de SVB ingeschat als zeer beperkt.

Uitvoeringsadvies UWV

UWV acht het wetsvoorstel uitvoerbaar²². Voorwaarde voor de uitvoerbaarheid is dat een wijziging in de AOW-leeftijd in ieder geval drie maanden voor ingangsdatum van een dergelijke wijziging bekend is bij UWV. Nu de AOW-leeftijd ruim van tevoren wordt vastgesteld wordt aan deze voorwaarde voldaan. De invoeringsdatum van 1 januari 2025, uitgaande van publicatie voor 1 januari 2021, is haalbaar. Het wetsvoorstel heeft geen effecten op de regeldruk.

²⁰ Prognose bevolking; kerncijfers, 2018–2060, 18 december 2018, CBS.

²¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Belastingdienst geeft aan dat het voorstel uitvoerbaar is²³. Het voorstel vergt een aanpassing van een parameter in de systemen. De wijziging kan worden meegenomen bij de jaaraanpassingen en het risico op procesverstoringen is klein.

7. Financiële paragraaf

Verschillende effecten op de overheidsfinanciën

De 2/3-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting leidt tot hogere uitgaven aan AOW en AIO. Daarnaast leidt het tot lagere opbrengsten uit AOW-premies en lagere uitgaven aan de overige regelingen in de sociale zekerheid (WW, WIA, participatiewet, etc.) omdat die minder lang doorlopen. Dit zijn de ex-ante budgettaire effecten. Daarnaast leidt een minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd tot een lagere arbeidsparticipatie, wat doorwerkt in de economische groei en daarmee tevens in de belastinginkomsten.

Ook de aanpassing van de koppeling van de pensioenrichtleeftijd leidt tot lagere belastingopbrengsten, omdat bij een lagere pensioenrichtleeftijd meer pensioen moet worden opgebouwd. Dit leidt tot lagere belastingopbrengsten, omdat de pensioenpremie tegen een gemiddeld hoger belastingtarief wordt afgetrokken dan de pensioenuitkering wordt belast.

Houdbaarheidseffecten

Om alle hierboven genoemde effecten van de aanpassing van de AOW-en pensioenrichtleeftijd mee te nemen, wordt gekeken naar het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als onze kinderen en kleinkinderen van dezelfde socialezekerheidsregelingen en overheidsvoorzieningen kunnen genieten zoals wij nu, zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld stijgt. Bij de houdbaarheidsberekeningen worden de toekomstige ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van de overheid in kaart gebracht. Daarbij valt te denken aan de geraamde ontwikkeling van onder meer de zorgkosten, belastinginkomsten en aardgasbaten. Voor het houdbaarheidseffect van een maatregel wordt gekeken naar alle effecten op de toekomstige uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij wordt naast de ex-ante budgettaire effecten ook rekening gehouden met het effect op de arbeidsparticipatie en de doorwerking daarvan op de economische groei. Uit de meest recente vergrijzingsstudie van het CPB blijkt dat de aanpassing van 1-op-1-koppeling naar 2/3-koppeling van de AOW-en pensioenrichtleeftijd een effect heeft van naar schatting – 0,3% van het bbp op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Samen met de langzamere stijging tot en met 2024 is het effect – 0,4% bbp. Uit de studie van het CPB blijkt ook dat de arbeidsparticipatie oploopt en dat deze trend zich naar verwachting doorzet; wat een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën oplevert van 0,5% bbp ten opzichte van de voorgaande studie. Hiervan wordt met dit wetsvoorstel 0,3% ingezet voor het aanpassen van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. De resterende benodigde dekking (circa € 800 miljoen per jaar in houdbaarheidstermen) is ingepast binnen de rijksbegroting. In het Centraal Economisch Plan 2020 heeft het CPB heeft berekend dat het totale houdbaarheidscijfer, inclusief de aangepaste koppeling van de

²³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

AOW-leeftijd aan de levensverwachting, uitkomt op – 0,8% van het bbp.²⁴ In die raming heeft het CPB nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de coronavirus.

De coronapandemie heeft grote gevolgen voor de mondiale economie en ook in Nederland zijn de economische gevolgen merkbaar. In veel sectoren is de economische activiteit tot stilstand gekomen of vertraagd als gevolg van de contactbeperkende maatregelen. Ook de gevolgen van de coronacrisis voor de overheidsfinanciën zijn groot. Het kabinet neemt maatregelen om de gevolgen van de recessie voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. In maart heeft het kabinet een eerste noodpakket gepresenteerd om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen hun baan behouden en dat bedrijven de crisis doorstaan. Met een tweede pakket zijn deze maatregelen verlengd. Deze maatregelen zijn noodzakelijk, maar de kosten ervan zijn hoog. Tegelijkertijd leidt de afgenomen economische activiteit tot een afname van de belasting- en premie-inkomsten en een toename aan conjunctureel gevoelige uitgaven, zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen. De overheidsschuld loopt hierdoor op korte termijn sterk op. De ruimte om de schuld op te laten lopen is er, omdat de schuld in de jaren dat het economisch voor de wind ging, gestaag is afgebouwd.

De precieze impact op de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën zal afhangen van de snelheid waarmee het coronavirus onder controle komt in binnen- en buitenland, hetgeen op dit moment niet met zekerheid te voorspellen is. Voor de korte termijn (2020 en 2021) heeft het CPB verschillende scenario's uitgewerkt om de mogelijke gevolgen in kaart te brengen van het coronavirus voor de economie en voor de overheidsfinanciën²⁵. De scenario's verschillen in de duur en de diepte van de economische crisis. In het basisscenario krimpt de economie in 2020 met 6%, gevolgd door een herstel van 3% in 2021. De uitgaven aan noodpakketten en de teruglopende inkomsten leiden, gepaard met een lagere economische groei, in dit scenario tot een begrotingstekort van 8% van het bbp in 2020 en 5% in 2021. De overheidsschuld loopt in het scenario op van 49% van het bbp eind 2019 naar 62% van het bbp eind 2021. In de scenario's met een zwak herstel van de economie of een tweede golf komt de EMU-schuld eind 2021 uit op 76% van het bbp. Volgens het CPB blijft de schuld hiermee «op ruime afstand van niveaus die in de literatuur als risicovol worden aangemerkt». In hoeverre de huidige gezondheids crisis gevolgen heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, is niet in de CBP-scenario's meegenomen. Op Prinsjesdag publiceert het CPB een nieuwe middenlangetermijnraming. Deze raming zal ook een eerste inschatting zal geven van de gevolgen van de crisis voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Inkomenseffecten

Deze wetswijziging betekent concreet een verlaging van de AOW-leeftijd van 67 jaar en 3 maanden naar 67 jaar in 2025. Hierdoor ontvangen mensen vanaf 2025 eerder AOW dan in de tot dusverre geldende wet- en regelgeving. Ten opzichte van de huidige situatie is er sprake van een veranderd inkomen in de eerste drie maanden na het bereiken van de 67-jarige leeftijd.

De precieze omvang van het inkomenseffect is afhankelijk van de hoogte van het inkomen in de uitgangssituatie en van het inkomen tijdens de pensioenfase (uit AOW en eventueel aanvullende pensioenvoorzie-

²⁴ Centraal Economisch Plan 2020, CPB, maart 2020.

²⁵ Juniraming 2020, CPB, juni 2020.

ningen). Omdat de AOW-leeftijd vanaf 2026 nog wettelijk vastgesteld moet worden, is voor die periode op dit moment feitelijk geen sprake van een inkomenseffect. Door de aankondiging vooraf in 2020 hebben personen die eerder AOW-gerechtigd worden tijd om zich hierop voor te bereiden.

Gevolgen uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten SVB

De eenmalige uitvoeringskosten voor de SVB zijn beperkt tot kleine aanpassing van het systeem, instructies en communicatie uitingen en vallen binnen het gebruikelijke beheer.

De aanpassing van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting heeft wel gevolgen voor de structurele uitvoeringskosten. Vergeleken met het huidige koppeling aan de AOW-leeftijd nemen als gevolg van dit wetsvoorstel het aantal aanvragen AOW en AIO vanaf 2025 toe, evenals het totaal aantal AOW'ers. Deze volume effecten leiden tot hogere structurele uitvoeringskosten voor de jaren 2025 en later. De AOW-leeftijd voor de jaren 2026 en later zijn nog niet bekend. De effecten worden meegenomen in de meerjarige kostenramingen in het light-model en worden later gekwantificeerd.

Uitvoeringskosten UWV

Het effect op de uitvoeringskosten van UWV is beperkt; er is sprake van eenmalige kosten á € 6.500,0 ten behoeve van het aanpassen van klanten- en kennisinformatie.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

De kosten vallen binnen de jaaraanpassingen.

Regeldruk

De voorgestelde wetswijziging heeft geen structurele gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers. Wel zijn er eenmalige gevolgen, zoals kennismakingskosten 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. Deze eenmalige kennisnamekosten zijn niet substantieel. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft het voorstel beoordeeld en heeft bevestigd dat er geen structurele gevolgen zijn voor de regeldruk.

II. Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging van de Algemene Ouderdomswet

Onderdeel 1 en 2 (artikel 7a, eerste lid)

In artikel 7a, eerste lid, van de AOW zijn de pensioengerechtigde leeftijd (AOW-leeftijd) en de aanvangsleeftijd, bedoeld in artikel 1, respectievelijk onderdeel i en onderdeel j, voor de jaren 2013 tot en met 2024 vastgelegd. In artikel 7a, eerste lid, onderdeel n, is bepaald dat de verhoging van de AOW- en aanvangsleeftijd vanaf 2025 en de daaropvolgende jaren jaarlijks op grond van de formule van artikel 7a, tweede lid, worden vastgesteld. In artikel 7a, tweede lid, is vastgelegd dat de Minister van SZW de AOW- en aanvangsleeftijd voor 2025 en de jaren daarna, vijf jaar van tevoren

vaststelt op grond van de in dat lid neergelegde formule en mededeelt in de Staatscourant.

Voor 2025 worden, zoals in het algemeen deel uiteengezet, de AOW- en aanvangsleeftijd in de wet opgenomen. Hiertoe wordt, onder verlettering van onderdeel n tot onderdeel o, een nieuw onderdeel n ingevoegd dat de AOW- en aanvangsleeftijd voor 2025 op respectievelijk 67 en 17 stelt.

Omdat met het ingevoegde onderdeel de *formele* koppeling van de AOW- en aanvangsleeftijd aan de nieuwe formule pas in 2026 plaats zal vinden, wordt artikel 7a, eerste lid, onderdeel o (nieuw), technisch aangepast. De AOW- en aanvangsleeftijd worden vanaf 2026 op grond van de nieuwe formule vastgesteld, voor het eerst uiterlijk op 1 januari 2021.

Opgemerkt wordt dat zowel het vereiste aantal deelnemingsjaren als het leeftijds criterium voor het deelnemingsjarenpensioen ingevolge de Wet LB 1964 veranderen indien de AOW-leeftijd verhoogd wordt. Omdat de AOW-leeftijd voor 2024 en 2025 gelijk blijft, blijven het aantal deelnemingsjaren en het leeftijds criterium voor die jaren eveneens onveranderd, respectievelijk 42 en 65 jaar.²⁶ Na de koppeling van de AOW-leeftijd aan de resterende levensverwachting wordt -bij verhoging van de AOW-leeftijd- het aantal deelnemingsjaren en het leeftijds criterium, in artikel 18 en 18e van de Wet LB 1964, bij algemene maatregel van bestuur op overeenkomstige wijze aangepast.²⁷

Onderdeel 3 (artikel 7a, tweede lid)

Artikel 7a, tweede lid, wordt opnieuw vastgesteld om te voorzien in de voorgestelde 2/3- koppeling voor de AOW- en aanvangsleeftijd voor het jaar 2026 en de daaropvolgende jaren. Het aanpassen van de AOW-leeftijd aan de gemiddelde macro resterende levensverwachting gebeurt aan de hand van een aangepaste formule. Voor de aangepaste formule en de toelichting op de wijze waarop de AOW-leeftijd op grond van deze nieuwe formule wordt vastgesteld wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

De verdere systematiek die thans in artikel 7a, tweede lid, is neergelegd blijft ongewijzigd. De AOW-leeftijd wordt vijf jaar van tevoren medegedeeld door de Minister van SZW in de Staatscourant. Dit gebeurt voor het eerst uiterlijk op 1 januari 2021. De mededeling van de Minister van SZW van 4 november 2019 waarin de AOW-leeftijd en aanvangsleeftijd voor 2025 is medegedeeld komt met deze wijzigingen te vervallen²⁸.

Onderdeel 4 (artikel 7a, derde lid)

Artikel 7a, derde lid, voorziet erin dat de door de Minister van SZW medegedeelde AOW-leeftijd vijf jaar na de uiterlijke datum van vaststelling in werking treedt. Thans is in dit lid bepaald dat deze verhoging voor het eerst in werking treedt op 1 januari 2025. 2025 wordt vervangen door 2026.

²⁶ Artikel II, onderdeel F, Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd.

²⁷ Dit is geregeld in artikel IV, onderdeel Y, Wet verhoging AOW-leeftijd. Omdat de AOW-leeftijd voor 2024 en 2025 gelijk blijft, kan dit onderdeel met ingang van 1 januari 2025 inwerking treden (zie artikel III Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd).

²⁸ Mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 november 2019, nr. 2019-0000151155, tot bekendmaking van de pensioengerechtigde leeftijd en de aanvangsleeftijd in 2025 (Stcrt. 2019, 61189).

Artikel II. Wijziging Wet op de loonbelasting 1964

Enig onderdeel (artikel 18a, achtste lid)

Op grond van artikel 18a, achtste lid, van de Wet LB 1964 wordt de pensioenrichtleeftijd van artikel 18a, zesde lid, Wet LB 1964 jaarlijks gewijzigd per 1 januari voor zover de uitkomst van de in artikel 18a, achtste lid, Wet LB 1964 genoemde formule vóór afronding 1 of meer belooft. Conform het pensioenakkoord wordt voorgesteld aan de formule een factor van $\frac{2}{3}$ toe te voegen. De stijging van de levensverwachting werkt op grond van deze aanpassing minder hard door in een verhoging van de pensioenrichtleeftijd. De overige wijzigingen in de formule volgen de voorgestelde wijzigingen in de formule in artikel 7a, tweede lid, AOW en zijn in het algemeen deel van deze memorie nader toegelicht.

Artikel III. Inwerkingtreding

De bepalingen met betrekking tot de AOW en de Wet LB 1964 kunnen direct na publicatie van deze wet in het Staatsblad in werking treden. De bepalingen met betrekking tot de AOW sorteren overigens pas materieel effect per 1 januari 2025 en de bepalingen met betrekking tot de Wet LB 1964 – afhankelijk van de ontwikkeling van de levensverwachting – in beginsel nog later.

Deze toelichting wordt mede ondertekend namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees