

Vergaderjaar 2011–2012

33 046

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging en koppeling aan de ontwikkeling van de levensverwachting van de pensioenleeftijd, extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen en introductie van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen desgevraagd geheel of gedeeltelijk eerder of later te laten ingaan (Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 maart 2012

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) en andere wetten in verband met wijziging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen en hebben daarover nog enkele vragen. De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Wel hebben zij nog enige vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn overtuigd van de noodzaak om de AOW-leeftijd te verhogen, maar hebben een aantal vragen over de effectiviteit van het voorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW. Zij hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel; zij hebben nog enkele dringende vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De regering pretendeert met dit voorstel ingrijpende wijzigingen voor te stellen. Deze leden hebben na bestudering van het voorstel echter de indruk dat in werkelijkheid de op zichzelf gewenste effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd te weinig, te laat en op niet consistente wijze worden aangepakt. De politieke voorgeschiedenis van het huidige voorstel is genoegzaam bekend. Deze leden hebben ook begrip voor de lastige keuzes die de minister moet maken. Gegeven het feit dat de minister in de Tweede Kamer voor geen enkel voorstel dat werkelijk een fundamentele verbetering zou realiseren kon rekenen op de steun van de huidige regeringspartijen en gedoogpartij PVV, heeft de minister kennelijk om redenen van politieke opportuniteit ten slotte de keuze gemaakt die zich laat samenvatten met «beter iets dan niets». De leden van de fractie behoren thans echter dit «iets» te beoordelen op zijn eigen merites en dus zoals het is vorm gegeven in wetgeving (op rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid) en hebben dientengevolge een aantal vragen en observaties.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot verhoging van zowel de pensioengerechtigde leeftijd als die van de AOW.

Zij vragen zich echter af of het moment van leveren van inbreng met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel en het feit dat er de komende weken in het Catshuis tussenformatiebesprekingen gaande zijn inzake een nieuw pakket van ombuigingen en bezuinigingen, het gevaar in zich bergt dat er als gevolg van die besprekingen wezenlijke veranderingen zullen plaatsvinden inzake de pensioengerechtigde leeftijd en dat daarmee de relevantie van de vragen vanuit de Eerste Kamer vermindert.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetswijziging. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF hebben met grote zorg kennis genomen van wetsvoorstel 33 046, waarin de inrichting en de financiële onderbouwing van de oudedagsvoorziening in vergaande mate gewijzigd worden. Het spreekt vanzelf dat de leden van deze fracties, mochten de huidige bezuinigingsbesprekingen leiden tot een aanpassing van de door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen, hierop een uitvoerige toelichting verwachten; zij zullen hier dan in een nader verslag op terugkomen. De tekst van het voorliggende wetsvoorstel geeft aanleiding tot een aantal vragen.

In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag.

Het wetsvoorstel betreft deels wetten die onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën vallen. De inhoud van deze memorie van antwoord wordt u mede namens de Staatssecretaris van Financiën aangeboden.

Verhoging pensioenleeftijd en koppeling aan levensverwachting

De Raad van State merkt in haar advies op dat het gekozen tijdspad voor de verhoging van de AOW-leeftijd niet aansluit op het tijdspad waarin de problematiek zich aandient en waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden. Het gekozen tijdspad van invoering doet geen recht aan de urgentie van de houdbaarheids- en arbeidsmarktproblematiek. Het

levert daarom vooralsnog geen bijdrage aan het doel dat met het wetsvoorstel wordt beoogd. De leden van de fracties van VVD, CDA, D66, ChristenUnie en GroenLinks vragen allen naar het tijdpad en het tempo van de verhoging van de AOW-leeftijd en de opmerkingen van de Raad van State hierover. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de AOW-leeftijd zich in de periode 2025–2035 zal ontwikkelen op basis van de huidige voorspellingen van de ontwikkeling van de levensverwachting. Het kabinet is zich bewust van de urgentie en omvang van de vergrijzingsproblematiek. Daarom juist wil het kabinet de overheidsfinanciën op orde brengen. Tegelijkertijd is de regering van mening dat een redelijke overgangstermijn moet worden gegund. Ook werkgevers moeten de gelegenheid hebben om hun personeelsbeleid aan te passen. De voorgestelde aanlooperperiode geeft de sociale partners de tijd en ruimte om maatregelen te nemen. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de ontwikkeling van de AOW-leeftijd antwoordt de regering dat volgens de huidige prognoses van het CBS de resterende levensverwachting bij 65 jaar in 2025 met ruim twee en een half jaar zal zijn toegenomen ten opzichte van de referentieperiode 2000–2009. De AOW-leeftijd wordt in 2025 dus waarschijnlijk verhoogd naar 67 jaar. Een verdere verhoging naar 68 jaar zal vermoedelijk in 2035 of 2040 plaatsvinden.

De formule voor het berekenen van de verhoging van de AOW-leeftijd gaat uit van de resterende levensverwachting ten tijde van het 65ste levensjaar. De voorgestelde formule verhindert echter de AOW-leeftijd met grotere stappen dan 1 jaar tegelijk (met een tussenliggende periode van 5 jaar) te verhogen. De leden van de VVD-fractie kunnen niet in de toekomst kijken, maar vragen de regering of er een moment komt waarop zij bereid is de voorgestelde formule los te laten, of te kiezen voor een ander referentiejaar, waardoor er een meer flexibel systeem voor aanpassing van de AOW-leeftijd ontstaat.

De formule, die met het voorliggende wetsvoorstel in de wet wordt opgenomen, bepaalt aan de hand van de ontwikkeling van de levensverwachting de verhoging van de AOW-leeftijd. Voor iedereen is daarmee transparant hoe deze verhoging tot stand is gekomen. Het hanteren van een referentieperiode is noodzakelijk als anker om vast te kunnen stellen dat er sprake is van een toename van de levensverwachting. Het geldt als nulmeting. De periode is door de sociale partners in hun onderlinge pensioenakkoord van 4 juni 2010 vastgelegd. De regering heeft deze referentieperiode als onderdeel van het pensioenakkoord overgenomen. Met de leden van de VVD-fractie is de regering van mening dat niet in de toekomst kan worden gekeken. De regering is van mening dat het nu voorbarig is vooruit te lopen op het eventueel loslaten van de voorgestelde formule of het kiezen voor een ander referentiejaar en ziet geen aanleiding daar op dit moment uitspraken over te doen. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan kan het dan zittende kabinet tot wijziging overgaan. Overigens zou een aanpassing op dit punt ook implicaties hebben voor het Witteveenakkoord, waar eenzelfde referentieperiode wordt gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat de gemiddelde uitkeringsduur van de AOW verlengd is sinds de invoering van de AOW. Zij vragen hoe deze uitkeringsduur zich heeft ontwikkeld. Zij vragen tevens of het juist is dat met het wetsvoorstel feitelijk wordt beoogd de gemiddelde uitkeringsduur niet verder te verlengen.

Sinds de invoering van de AOW is de resterende levensverwachting bij 65 jaar, en daarmee de gemiddelde uitkeringsduur, met bijna vijf jaar toegenomen. Met het wetsvoorstel wordt inderdaad beoogd de gemiddelde uitkeringsduur niet verder te verlengen.

De regering stelt voor om de AOW-leeftijd te laten stijgen als de levensverwachting stijgt. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om de AOW leeftijd te koppelen aan de levensverwachting als zodanig zodat deze ook daalt bij een dalende levensverwachting.

De leden van de SP-fractie herhalen de vraag van hun collega's in de Tweede Kamer naar het waarom van het niet verlagen van de pensioenleeftijd bij een dalende levensverwachting. In antwoord op deze vraag geeft de regering in de Nota naar aanleiding van het verslag aan het voorbarig te vinden op een mogelijke toekomstige daling vooruit te lopen. De regering doet dat echter juist wel en precies in negatieve zin, aldus deze leden. De regering erkent in de memorie van toelichting de mogelijkheid dat de levensverwachting in de toekomst niet langer stijgt en mogelijk zelfs kan dalen en minimaliseert volgens deze leden precies daarom de uitkomst van de formule die de pensioenleeftijd koppelt aan de levensverwachting op nul, in plaats van ook een negatieve uitkomst toe te laten. Waarom creëert de regering bewust, zo vragen de leden van de SP-fractie, deze onbalans die de pensioenleeftijd uitsluitend kan laten stijgen en niet kan laten dalen bij een dalende levensverwachting? Deze leden vragen daarbij of de regering erkent dat de zinsnede «koppeling aan de levensverwachting» in de titel van het wetsvoorstel eenzijdig en misleidend is.

Nederland wordt de komende jaren geconfronteerd met de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking. De regering voelt zich verantwoordelijk voor een robuust pensioenstelsel, met een zorgvuldig gekozen balans van bescherming, doelmatigheid en solidariteit. De vergrijzing noopt tot een nieuwe kijk op de arbeidsmarkt. De krimp van de beroepsbevolking en de toename van het aantal 65-plussers maken langer doorwerken noodzakelijk. Alleen zo kan het draagvlak voor de AOW en de aanvullende pensioenen voor de toekomst worden veiliggesteld. Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen loopt de regering niet in negatieve zin vooruit op een mogelijke toekomstige wijziging van de levensverwachting. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt namelijk dat Nederlanders langer leven en langer gezond blijven¹. De hogere levensverwachting is dus een objectief gegeven. Er is op dit moment geen aanleiding te veronderstellen dat in de toekomst de levensverwachting gaat dalen. Doet dit zich toch voor dan kan het dan zittende kabinet de maatregelen nemen die het passend vindt, zo antwoordt de regering op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. In tegenstelling tot de mening van de leden van de SP-fractie creëert de regering daarmee geen onbalans en is de titel van het wetsvoorstel niet eenzijdig en misleidend.

De leden van de PvdA-fractie vragen of jongeren zijn betrokken bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel.

Tijdens het debat over het wetsvoorstel op 2 februari jl. in de Tweede Kamer is aangegeven dat sinds het najaar van 2011 zowel met jongeren als met ouderen gesproken wordt over de uitwerking van het pensioenakkoord. Deze gesprekken hebben hoofdzakelijk betrekking op het onderzoek naar het invaren van oude rechten en over de daarmee samenhangende onderdelen van het pensioenakkoord die gaan over de uitwerking van nieuwe voorwaardelijke pensioencontracten in de tweede pijler. De meest recente gesprekken met jongeren- en ouderenorganisaties hierover hebben plaatsgevonden op 27 maart jongstleden. Jongeren en ouderen zijn niet betrokken bij de uitwerking van de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel die samenhangen met de verhoging van de AOW-leeftijd in de eerste pijler.

¹ Bevolkingsprognose 2010–2060: sterkere vergrijzing, langere levensduur, 17 december 2010, CBS.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie vragen naar de opbrengst van het wetsvoorstel bij enkele alternatieve

invoerpaden. De leden van CDA-fractie vragen wat het effect is als de AOW-leeftijd vanaf 2013 wordt verhoogd met drie maanden per jaar tot de leeftijd van 70 jaar is bereikt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat het effect is als de AOW-leeftijd in 2015 wordt verhoogd naar 66 jaar, in 2020 naar 67 jaar en in 2025 naar 68 jaar. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het effect is van geleidelijke invoering vanaf 2015.

De opbrengst van het wetsvoorstel wordt uitgedrukt in termen van houdbaarheid. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of de overheidsschuld zich explosief ontwikkelt. Bij houdbaarheidsberekeningen worden alle plussen en minnen van de overheid in de toekomst zo goed mogelijk meegenomen. Daarbij valt te denken aan zorgkosten, uitkeringslasten, belastinginkomsten en aardgasbaten.

Het CPB heeft berekend dat dit wetsvoorstel leidt tot een houdbaarheidswinst van 0,7% bbp. Dit houdbaarheidseffect is als volgt opgebouwd:

Tabel 1: houdbaarheidseffect wetsvoorstel (in % bbp)

Minder AOW uitkeringen door hogere AOW-leeftijd (netto)	+	0,8
Weglek overige sociale zekerheid (netto)	-	0,1 à 0,2
Verhoging AOW gefinancierd uit MKOB en gebruteerde ouderenkorting		0,0
Beperking Witteveenkader door hogere pensioenleeftijd en franchise	+	0,1
Hogere werkgelegenheid	+	0,2
Effect op de opbrengsten box 3 en indirecte belastingen	-	0,0 à 0,1
Geleidelijke invoering	-	0,2
Totaal houdbaarheidseffect	+	0,7

Als de AOW- en pensioenleeftijd vanaf 2013 worden verhoogd met drie maanden per jaar tot de leeftijd van 70 jaar is bereikt, dan komt de houdbaarheidswinst 0,6% hoger uit. Als de AOW- en pensioenleeftijd in 2015 worden verhoogd naar 66 jaar, in 2020 naar 67 jaar en in 2025 naar 68 jaar, dan komt de houdbaarheidswinst 0,1% hoger uit. Hiermee wordt op korte termijn wel een grotere besparing gerealiseerd, maar het houdbaarheidseffect is relatief beperkt omdat de verhogingen na 68 jaar in hetzelfde tempo plaatsvinden als in het wetsvoorstel. Als de AOW-leeftijd vanaf 2015 met twee maanden per jaar wordt verhoogd tot 67 jaar, en daarna wordt gekoppeld aan de levensverwachting, dan blijft het houdbaarheidseffect (afgerond) gelijk. Een geleidelijke invoering levert geen houdbaarheidswinst ten opzichte van een invoering in vijfjaarlijkse stappen zoals beoogd.

Een gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd is dat uitkeringen langer doorlopen. Zeker in economisch slechte tijden kan dit een substantieel beslag leggen op de sociale zekerheidsmiddelen, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Deze leden vragen of een aantal scenario's kan worden gepresenteerd die variëren op de parameters die het beslag op deze middelen bepalen (werkloosheid, bijstand) in relatie tot het verhogen van de AOW-leeftijd.

Zoals uit tabel 1 blijkt, levert het wetsvoorstel een houdbaarheidswinst op van 0,7% bbp. Dit effect is het saldo van een aantal posten. Door de verhoging van de AOW-leeftijd worden de uitgaven aan de AOW lager, wat leidt tot een besparing van 0,8% bbp. Hier staat tegenover dat ook langer een beroep kan worden gedaan op overige sociale zekerheidsregelingen, zoals de WW, de bijstand, de WIA en de Anw. Dit effect is berekend in de houdbaarheidssommen op een besparingsverlies van -0,1 à -0,2% bbp, waarvan het aandeel WW en bijstand in de orde van grootte ligt van -0,05% bbp. Een conjuncturele werkloosheid, ook al is die fors en verspreid over enkele jaren, kan weliswaar een opwaarts effect hebben op

de weglek naar de WW en de bijstand, maar in termen van houdbaarheid zal dit wegvallen in de afronding.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden zich heeft ontwikkeld sinds het invoeren van de AOW, hoe deze verhouding zich de komende jaren zal ontwikkelen, en wat dit betekent voor de relatieve lasten per werkende.

Ten tijde van de invoering van de AOW, in 1957, stonden tegenover iedere AOW-gerechtigde ruim zes mensen tussen de 20 en 64 jaar. Inmiddels is die verhouding één op vier. In 2 040 zal dit één op twee zijn. De lasten van de AOW worden dus door steeds minder werkenden gedragen. *In beginsel vinden de leden van de D66-fractie het een goede ontwikkeling dat krachtens het voorstel de AOW-leeftijd niet langer gefixeerd is op 65 jaar omdat de pensioenrichtleeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting wordt gekoppeld en de ingangsdatum van de AOW wordt geflexibiliseerd. Het wetsvoorstel leidt echter pas tot een verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar in 2020 en koppelt de AOW-leeftijd pas vanaf 2025. De schoksgewijze verhoging van de AOW leeftijd na een dergelijke lange aanloop roept op zichzelf vragen op. De leden van deze fractie vragen op welke wijze geanticipeerd wordt op de mogelijke «hardship» verzoeken die ongetwijfeld zullen komen voor degenen die juist «ongunstig» jarig zijn. Zij vragen daarbij of de gedachte hierbij wellicht geweest is dat een wet evengoed een lange aanlooptermijn kan hebben in plaats van overgangsrecht. Of is de impliciete gedachte, zo vragen deze leden, dat hiervoor wel andere mitigerende arrangementen worden getroffen en zou dit ook worden gezien als het voorstel een ingangsjaar 2013 zou hebben.*

De eerste verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar vindt plaats in 2020. Het eerste cohort ouderen dat dus te maken krijgt met deze verhoging is geboren op of na 1 januari 1955. Voor hen geldt dat zij vanaf de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2013 een overgangsperiode hebben van 7 jaar. Zij hebben hiermee voldoende tijd om zich op de nieuwe AOW-leeftijd voor te bereiden en kunnen indien nodig ook tijdig aanvullende maatregelen treffen. Eventuele «hardship» verzoeken waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, kunnen naar de mening van de regering door de ruime overgangstermijn worden voorkomen. De ruime overgangstermijn biedt eveneens voldoende mogelijkheid burgers goed voor te lichten over wat de verhoging van de AOW-leeftijd voor hen individueel gaat betekenen. Ook werkgevers hebben tijd nodig om zich voor te bereiden op het langer doorwerken van hun werknemers en om het personeelsbeleid hierop af te stemmen. Aangezien de eerste verhoging pas in 2020 plaats vindt, hebben werknemers, werkgevers, sectoren en de uitvoering voldoende tijd zich op de nieuwe AOW-leeftijd voor te bereiden.

De huidige economische situatie en de demografische verschuivingen die plaats vinden vragen naar het oordeel van velen om een snellere verhoging van de AOW-leeftijd, vanuit verantwoordelijkheidsbesef voor de houdbaarheid op lange termijn van de oudedagarrangementen. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of niet vanuit wetgevingssystematiek en deugdelijke behandeling veeleer een samenhangend pakket van maatregelen zou dienen te worden aangeboden, mogelijk na een korte pauze van enkele weken, dan nu geïsoleerd over dit voorstel te spreken. Zowel de verhoging van de AOW-leeftijd en de fiscale pensioenrichtleeftijd als de afspraken ten aanzien van de nieuwe pensioencontracten maken onderdeel uit van het Pensioenakkoord. De bedoeling van het Pensioenakkoord was immers juist om het pensioenstelsel in samenhang te bezien. In die zin is er inderdaad sprake van een samenhang tussen de verschillende maatregelen. Tegelijkertijd staat op dit moment wel vast hoe de AOW en het Witteveenakkoord in de fiscale wetgeving moeten worden

aangepast, terwijl de wijziging van de Pensioenwet en de fiscale begeleiding van het nieuwe pensioencontract nog nadere uitwerking en onderzoek vergt. In wetgevingstechnische zin is de bedoelde samenhang er bovendien niet. Omdat het van belang is niet onnodig lang onzekerheid te laten bestaan over de toekomst van de AOW op de lange termijn en om de taakstellende afspraken over het fiscale kader in het Regeerakkoord tijdig te kunnen invullen, dienen de stappen te worden gezet die nu kunnen worden gezet. Er is dan ook geen aanleiding om de uitwerking van de afspraken die direct samenhangen met de aanpassingen in de AOW en het Witteveenkader aan te houden.

De recente CPB cijfers zijn inmiddels bekend en het EMU saldo begint zich af te tekenen ruim boven de 3%. De betrokkenen bij het pensioenakkoord lijken afstand te nemen van het akkoord. De indruk is dat de regeringscoalitie zelf verdeeld is over de aanpak van het bredere vraagstuk van pensioenen, houdbaarheid en flexibiliteit van AOW en de andere pijlers van de pensionarrangementen, zo nemen de leden van de D66-fractie waar. Deze leden vragen hierover de mening van de regering, ook tegen de achtergrond van de gepresenteerde cijfers door het CPB. Deze leden stellen een kort «moratorium» voor opdat dat pakket alsnog in samenhang kan worden behandeld en het lopende beraad over extra noodzakelijke bezuinigingen is afgerond.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of het feit dat er de komende weken in het Catshuis tussenformatiebesprekingen gaande zijn inzake een nieuw pakket van ombuigingen en bezuinigingen, het gevaar in zich heeft dat er als gevolg van die besprekingen wezenlijke veranderingen zullen plaatsvinden inzake de pensioengerechtigde leeftijd en dat daarmee de relevantie van de vragen van deze leden vermindert. Zoals de leden van de fracties van GroenLinks en D66 terecht opmerken, wordt er momenteel gesproken over het verbeteren van de zorgwekkende toestand van de overheidsfinanciën. De regering en de sociale partners vinden het van belang om mensen in het land zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over het pensioenstelsel. Bovendien wil de regering snel stappen zetten op het terrein van de arbeidsmarkt voor ouderen en het verhogen van de de AOW-leeftijd en de fiscale pensioenrichtleeftijd. Daarom is het noodzakelijk dat dit wetsvoorstel nu wordt behandeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten zeer aan een generatiebestendig pensioenstelsel. Zij vragen een nadere toelichting of de voorliggende wetswijzigingen recht doen aan solidaire verhoudingen tussen generaties. Deze leden verzoeken in het verlengde daarvan om een analyse hoe de financiële implicaties van een verhoging van de AOW-leeftijd uitwerken over de verschillende generaties of leeftijdscohorten. Zij verzoeken daarbij de reactie van de Raad van State op de intergenerationele lusten en lasten van het voorstel te betrekken.

De regering meent dat de koppeling van de AOW-leeftijd en de fiscale pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting een belangrijk instrument is om de intergenerationele solidariteit ook op lange termijn te handhaven. Elke generatie krijgt op deze manier ongeveer even lang een AOW-pensioen. Door het stapsgewijs extra verhogen van het AOW-pensioen, biedt dit pensioen ook voor toekomstige gepensioneerden een robuuste basis. Het vitaliteitspakket en de ophoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd in samenhang met de verhoging van de AOW-franchise per 2014, stimuleren ouderen om langer door te werken. Dit alles draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën (zie ook de CPB-notitie van 15 december 2011¹) en verkleint de omvang van de financiële problematiek die wordt doorgeschoven naar volgende generaties.

¹ CBP-notitie Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, Witteveenkader en vitaliteitspakket; www.cbs.nl

Naar de mening van de fractie van de ChristenUnie blijken voor een aantal groepen (Nederlanders die naar het buitenland verhuisd zijn, Witteveen-kader voor 58-plussers) overgangsmatregelen noodzakelijk. Deze leden zien graag een overzicht van alle groepen voor wie overgangsrecht geboden is en de omvang van deze groepen.

De eerste verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar vindt plaats in 2020. Het eerste cohort ouderen dat dus te maken krijgt met deze verhoging is geboren op of na 1 januari 1955. Voor hen geldt dat zij vanaf de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2013 een overgangsperiode hebben van 7 jaar.

Voor het overige zijn naar de mening van de regering geen overgangsmatregelen geboden.

Door de verhoging van de AOW-leeftijd verschuift ook de opbouwperiode. Deze verschuiving van de opbouwperiode (van 15–65 jaar naar 16–66 jaar en van 16–66 jaar naar 17–67 jaar) heeft voor personen die gedurende hun hele leven in Nederland wonen of werken geen effect op het recht op AOW-pensioen. Nederlanders die voor hun 65^{ste} levensjaar naar het buitenland emigreren of geëmigreerd zijn, kunnen door de verschuiving van de opbouwperiode AOW-opbouw missen. Dit komt doordat zij de opbouw aan het einde van de opbouwperiode niet realiseren, omdat zij dan niet verzekerd zullen zijn voor de AOW. Of dat voor deze groep negatief uitpakt is afhankelijk van het pensioenstelsel van het land waar men is gaan wonen. Het is zeer wel mogelijk dat men ook in dat land na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar pensioen kan opbouwen.

Voor het vervallen van het eerste opbouwjaar voor personen die zich hebben ingekocht, verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of nog aparte maatregelen getroffen moeten worden voor de groep werknemers die 58 jaar of ouder is. Het is juist dat deze groep werknemers met dit wetsvoorstel op de voor hun geldende AOW-leeftijd van 65 jaar een iets lager pensioen hebben kunnen opbouwen dan met het huidige Witteveen-kader. Op deze wijze leveren ook zij een bijdrage aan de verbetering van de houdbaarheid van het pensioenstelsel. De regering heeft gekozen voor een systematiek waarbij de aanpassing van de pensioenrichtleeftijd in het Witteveenkader steeds tien jaar vóór de verhoging van de AOW-leeftijd plaatsvindt. Leidende gedachte hierbij is dat een inperking van het Witteveenkader met vertraging doorwerkt in een stijging van de feitelijke pensioenleeftijd (uittredleeftijd). Zo blijven tot 2014 opgebouwde rechten op ouderdomspensioen – die doorgaans gericht zullen zijn op een pensioenleeftijd van 65 jaar en veelal zelfs een jongere leeftijd – staan. Het volledige effect van een ophoging van de pensioenrichtleeftijd met één jaar zal daardoor pas na 40 jaar volledig zijn doorgewerkt in de feitelijke uittredleeftijd. De door de leden van de fractie van de ChristenUnie genoemde groep van 58 jaar of ouder kan het beperkte effect van de voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader compenseren door enkele maanden langer door te werken. Het kabinet overweegt niet om voor deze personen aparte overgangsmatregelen te treffen.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de omvang van de groepen antwoordt de regering dat er geen inzicht bestaat in het aantal mensen dat geraakt wordt door het vervallen van opbouwjaren als gevolg van de verschuiving van de opbouwperiode. Het gaat over een zeer specifieke groep mensen, namelijk toekomstige AOW-gerechtigden die gedurende het 16^{de} levensjaar *wel* in Nederland hebben gewoond en op 65-jarige leeftijd *niet* in Nederland zullen wonen. Deze afbakening geldt voor de groep mensen die een AOW-leeftijd van 66 zullen hebben. Voor de mensen die een AOW-leeftijd van 67 zullen hebben (waarschijnlijk vanaf 2025) geldt een andere afbakening, namelijk mensen die gedurende het 16^{de} en 17^{de} levensjaar *wel* in Nederland hebben

gewoond en op 65-jarige en of 66-jarige leeftijd *niet* in Nederland zullen wonen. Dergelijke specifieke informatie is niet voorhanden.

Geconstateerd moet worden dat het draagvlak voor langer doorwerken niet onomstreden is, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Dit maakt dat een heldere communicatie van de doelstellingen en de macro- en micro-effecten ervan een opgave van de eerste orde is. Deze leden vragen het kabinet welke initiatieven hier genomen gaan worden en of er een samenhangend communicatieplan (samen met sociale partners en uitvoeringsorganisaties) voorhanden is.

De regering werkt aan plannen voor de communicatie over de veranderingen in de AOW vanaf 2013. Daarnaast overlegt de regering met sociale partners en pensioenfondsen over de communicatie met betrekking tot de mogelijke veranderingen in de sfeer van de aanvullende pensioenen. Verder ondersteunt het kabinet de activiteiten van het Platform Wijzer in geldzaken om het pensioenbewustzijn te vergroten. Bij de communicatie over de veranderingen in de AOW wordt bekeken in hoeverre de onderwerpen van de vitaliteitsbrief hierin moeten worden meegenomen. Daarnaast bereidt de regering een apart voorlichtingstraject voor om mensen te doordringen van het belang om blijvend vitaal en goed opgeleid te zijn. Bij dit traject wordt zeker ingezet op samenwerking met diverse partijen, zoals sociale partners en uitvoeringsorganisaties. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakt van deze gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de toezegging aan de fractie van 50PLUS met betrekking tot het informeren van het publiek over de korting op de AOW-partnertoeslag¹ en de wijze waarop de communicatie met de burgers verbeterd kan worden. Wat betreft de aankondiging van de korting zijn destijds de volgende acties ondernomen. Ten eerste heeft de SVB de doelgroep van te voren per brief op de hoogte gesteld van de voorgenomen wijziging. Verder hebben op de websites rijksoverheid.nl en svb.nl ruim voor invoering van de korting teksten gestaan waarin de korting werd gemeld en heeft de SVB haar klanten via haar bestaande bladen en brochures geïnformeerd dat de korting aanstaande was.

Om de communicatie verder te verbeteren is in het afgelopen najaar, in de brede campagne over de afschaffing van de AOW-partnertoeslag in 2015, verder specifiek over de korting gecommuniceerd in onder andere huis-aan-huisbladen met een oplage van 6 miljoen stuks, tijdschriften en De Telegraaf. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid acht hiermee de betreffende toezegging volstaan.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen naar het draagvlak in de samenleving voor het Pensioenakkoord, nu de vakorganisaties volgens deze leden maximaal slechts ongeveer 17% van alle actieven vertegenwoordigen en dat de vakbeweging over de inhoud van het «pensioenakkoord» totaal verdeeld was en is, in twee ongeveer even grote kampen. Deze leden betrekken daarbij dat van de leden van de ANBO, de ouderenbond die zich bij de FNV heeft aangesloten, slechts 1% van de leden over het pensioenakkoord gestemd heeft, dat de uitslag van de stemming geheim wordt gehouden en dat bij de ouderenorganisaties verenigd in de CSO, met totaal veel meer leden dan de ANBO, de weerstand tegen het «pensioenakkoord» groot is.

In antwoord hierop benadrukt de regering dat aan het Pensioenakkoord een langdurig en zorgvuldig traject vooraf is gegaan. Mede door tegemoet te komen aan aanvullende wensen van sociale partners en de Tweede Kamer, is er voldoende draagvlak voor het Pensioenakkoord gerealiseerd. Een meerderheid van de werkgevers, de vakbeweging en de Tweede Kamer heeft vóór het akkoord gestemd. Dat er met name bij de FNV sprake was van verdeeldheid, zoals de OSF/50-plus-fractie aangeeft, zal niemand zijn ontgaan. Maar uiteindelijk moet er worden besloten en heeft

¹ Wijziging van de Algemene Ouderdomswet teneinde een korting te kunnen toepassen op de toeslag voor de echtgenoot die jonger is dan 65 jaar (Kamerstukken 2010/11, 32 430)

de vakbondsdemocratie ook bij de FNV – volgens de met elkaar afgesproken regels – haar werk gedaan.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF zijn van mening dat de rol van de werkgevers in pensioenfondsbesturen achterhaald is wanneer de werkgevers geen risico meer lopen.

De regering deelt deze mening niet. Los van de ontwikkeling van de risicoverdeling in het pensioencontract zijn er andere goede redenen voor het handhaven van de rol van de werkgever in het bestuur. Zo kan de werkgever risico's tijdens de contractperiode alsnog via een omweg voor zijn rekening krijgen. Ook als er premiestabilisatie is afgesproken zal de premie vaak voor een beperkt aantal jaren worden vastgesteld. Na afloop van die periode zal er opnieuw worden onderhandeld over de premie en de inhoud van de regeling. De werkgever heeft er dus belang bij dat de ambities die partijen hebben bij de pensioenregeling worden bereikt en daarmee heeft ook de werkgever een belang bij deelname aan het bestuur. Een ander argument dat pleit voor deelname van werkgevers in het bestuur is dat het aantal deskundige bestuurders beperkt is. Het zou voor het pensioenfonds een gemis zijn als zij niet langer gebruik kunnen maken van de deskundigheid die door de onderneming of de werkgeversorganisatie wordt geleverd.

Overigens merkt de regering op dat de rol van de werkgever in het pensioenfondsbestuur geen onderdeel is van het voorliggende wetsvoorstel. Dit onderwerp komt aan bod in het Wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen¹, dat inmiddels bij de Tweede Kamer is ingediend.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF maken enkele opmerkingen over de foutmarges bij de prognoses van de levensverwachting. Zij vragen of het presenteren van de getallen in hun huidige vorm en met het huidige aantal decimalen meer betrouwbaarheid suggereert dan gerechtvaardigd is.

De regering vindt het van belang een verhoging van de AOW-leeftijd geruime tijd van tevoren aan te kondigen. Het is daardoor onvermijdelijk om uit te gaan van prognoses over de toekomstige levensverwachting. Hierbij baseert de regering zich op gegevens van het CBS, dat deze prognoses publiceert met twee decimalen. De daadwerkelijke verhoging van de AOW-leeftijd wordt overigens afgerond op nul decimalen: als de levensverwachting cumulatief opnieuw met tenminste een jaar is toegenomen, dan wordt de AOW-leeftijd weer met een jaar verhoogd, zo niet, dan blijft de AOW-leeftijd (vooralsnog) gelijk.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF constateren terecht dat voorspellingen over de toekomstige levensverwachting met onzekerheid zijn omgeven. De prognoses van de toekomstige levensverwachting zijn de laatste jaren dan ook meerdere malen opwaarts bijgesteld. Het CBS publiceert de onzekerheidsmarges rond de prognose van de levensverwachting².

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen of de regering kan aangeven wat de gevolgen voor de koopkracht van ouderen op een termijn van 5 à 10 jaar zullen zijn, indien «invaren» van pensioenrechten van ouderen juridisch niet mogelijk blijkt

Als vermeld in de brief van 16 februari 2012³ zullen in april, tezamen met de hoofdlijnennotitie rond het financieel toetsingskader, de onderzoeken rond de mogelijkheden om reeds opgebouwde rechten onder te brengen in het nieuwe pensioencontract naar de Tweede Kamer worden gezonden. Discussies over de juridische (on)mogelijkheden van invaren acht de regering dus op dit moment niet aan de orde.

Los van de vraag of er al dan niet wordt ingevaren, is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over koopkrachteffecten op een termijn

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 183 nrs. 1–3.

² Zie <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/BB0BFB7A-6357-4D2E-92DF-A706E4EE6E1/0/pb10n083.pdf>

³ Kamerstukken II 2011/12, 32 043, nr. 101.

van 5 à 10 jaar. Deze worden immers sterk bepaald door de op dat moment geldende – en nu nog niet bekende – economische situatie.

Flexibilisering ingangsdatum AOW en arbeidsmarkt

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen hoe de flexibilisering van de ingangsdatum van de AOW zich verhoudt tot de mogelijkheid voor de werkgever om het dienstverband te beëindigen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Het kabinet wil langer doorwerken stimuleren, ook na de AOW-leeftijd. Door een aantal arbeidsrechtelijke belemmeringen weg te nemen, wordt het aantrekkelijker en makkelijker om te blijven werken na de AOW-leeftijd. Hiervoor is een wetsvoorstel in voorbereiding, dat naar verwachting in het voorjaar aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Doorwerken na de AOW-leeftijd is mogelijk in combinatie met uitstel van het moment van ingaan van het AOW-ouderdomspensioen. Een wijziging in het moment van ingaan van het AOW-ouderdomspensioen heeft echter geen invloed op het moment van beëindiging van het dienstverband. In veel gevallen zal het dienstverband van een werknemer eindigen bij het bereiken van de AOW-leeftijd, bijvoorbeeld als gevolg van een pensioenontslagbeding in de cao. Dit neemt niet weg dat werkgevers en werknemers (aanvullende) afspraken kunnen maken over doorwerken na de AOW-leeftijd, al dan niet op basis van een nieuwe arbeidsovereenkomst. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat mensen die gebruik maken van de mogelijkheid om de ingangsdatum van de AOW-ouderdomspensioen uit te stellen, afspraken hebben gemaakt om te blijven werken na de AOW-leeftijd bij de huidige of bij een nieuwe werkgever.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, PVV, D66, ChristenUnie, GroenLinks, OSF en 50PLUS vragen allen naar de arbeidsmarktpositie van ouderen en naar de maatregelen van het kabinet om deze positie te verbeteren.

De regering hecht sterk aan het bevorderen van de werkgelegenheid en duurzame inzetbaarheid van ouderen. Daarom ook heeft het kabinet steeds ingezet op het bereiken van een akkoord met sociale partners, waarin duurzame inzetbaarheid een belangrijke rol speelt. Sociale partners én regering vinden duurzame inzetbaarheid een onderwerp van cruciaal belang. Regering en sociale partners delen de ambitie om de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers in 2020 te normaliseren. Daartoe wordt al in 2013 het vitaliteitspakket geïntroduceerd¹. Hiermee worden prikkels tot doorwerken beter gericht (op lage inkomens en werknemers vanaf 62 jaar) en verschuift de aandacht van het in dienst houden naar het in dienst nemen van mensen met een lastige arbeidsmarktpositie. De regering verwacht dat de arbeidsparticipatie en mobiliteit van oudere werknemers als gevolg van deze maatregelen verder zal toenemen.

In de brief over het vitaliteitspakket van 30 september 2011² is toegelicht hoe de regering, samen met de sociale partners, de arbeidsmarktpositie van ouderen tot 2020 gaat verbeteren. De gemiddelde arbeidsduur per week van 50–65 jarigen wijkt met gemiddeld 32,3 uur niet substantieel af van die van 25–50 jarigen (34,1 uur). Daarom moet de gemiddelde uittreedleeftijd omhoog. Dat dit mogelijk is, blijkt uit het feit dat de uittreedleeftijd overigens in de afgelopen vijf jaar is opgelopen van 59 jaar naar 63 jaar. Dit is des te urgenter vanwege het sterk groeiende aandeel ouderen in de totale beroepsbevolking. De regering richt zich daarom niet zozeer op het stimuleren dat oudere werknemers meer uren gaan werken als wel op het verhogen van de uittreedleeftijd en het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen die nu niet werken. Daartoe wordt het voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt om oudere werknemers die nu

¹ Zie brief aan de Tweede Kamer van 30 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 043, nr. 71).

² Kamerstukken II 2011/12, 32 043, nr. 71.

een uitkering ontvangen, aan te nemen.

Met het oog op de constatering van de Raad van State merkt de regering op dat er in de ramingen van het CPB (Ageing 2010: Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050) vanaf 2020 sprake is van een krimpende beroepsbevolking. De verhoging van de AOW-leeftijd sluit hier op aan.

Daarnaast is de regering zich ervan bewust dat sommige mensen moeten wennen aan het idee dat zij langer door zullen moeten werken. Zij kunnen hierbij de behoefte voelen om voor zichzelf maatregelen te nemen.

Misschien overwegen mensen bijvoorbeeld om maatregelen te nemen om langer inzetbaar te zijn, of om extra te gaan sparen om toch eerder te kunnen stoppen met werken. De regering wil burgers graag een reële tijd gunnen om die afweging te kunnen maken en – waar mensen dat noodzakelijk achten – maatregelen te kunnen nemen.

De regering mitigeert de AOW-korting voor degenen die eerder willen stoppen met werken door middel van flankerend beleid. De consequentie daarvan is dat de prikkel om eerder te stoppen wordt beperkt. Hoewel de leden van de CDA-fractie de doelstelling van de regering – het ontzien van mensen die zwaar fysiek werk hebben verricht – sympathiek vindt, plaatsen zij vraagtekens bij de door de regering gekozen oplossing. Ook de Raad van State wees er in haar advies al op dat de regering met deze maatregel zijn eigen doelstelling – langer doorwerken – ondergraaft. Deze leden vragen waarom hij gekozen heeft voor flankerend beleid met een sterk mitigerend effect.

De regering heeft gekozen voor het flankerend beleid na overleg met de Tweede Kamer. In de motie Vermeij-Schouten¹ heeft de Tweede Kamer gevraagd maatregelen te treffen zodat werknemers met een lang arbeidsverleden in de laagste loonschalen uit kunnen treden op 65-jarige leeftijd. Met de werkbonus geeft de regering invulling aan deze motie. Daarnaast is in het debat van 15 september 2011 aan de Tweede Kamer toegezegd om de inkomenseffecten van mensen met een laag inkomen en een lang arbeidsverleden te beperken tot –3%, wanneer zij vanaf 2025 op hun 65e willen stoppen met werken. De aanvullende werkbonus is de uitwerking van deze toezegging.

Omdat de werkbonus en de aanvullende werkbonus alleen worden gegeven aan werknemers, bieden de maatregelen een substantiële prikkel om langer door te werken. Tegelijkertijd kunnen oudere werknemers de (aanvullende) werkbonus sparen om daarmee een deel van het wegvallen AOW-pensioen tussen 65 en 67 jaar te compenseren.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het netto negatieve effect – als percentage van het netto inkomen – voor iemand met i) minimumloon, ii) een modaal of iii) een twee keer modaal inkomen.

Het netto negatieve effect als percentage van het netto inkomen hangt niet alleen af van het inkomensniveau voor pensionering, maar ook van het moment van pensionering en de op dat moment geldende AOW-leeftijd. Tabel 2 geeft de inkomenseffecten voor een alleenstaande in 2020, bij een bepaalde pensioenopbouw.

Tabel 2: situatie pensioenakkoord (alleenstaande die in 2020 65 jaar wordt, zijn werkbonus heeft gespaard en eerder AOW opneemt)

AOW zonder aanvullend pensioen	–1 ½
AOW met 10 000 euro aanvullend pensioen	–2 ½
AOW met 20 000 euro aanvullend pensioen	–2 ¼

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel mensen er naar verwachting gebruik zullen maken van de mogelijkheid om eerder te stoppen. De leden vragen ook wat de gederfde inkomsten hiervan zijn. Tot slot vragen zij hoe de regering beoogt te reageren indien het aantal mensen dat gebruik zal

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 48.

maken van de mogelijkheid om eerder te stoppen significant wordt overschreden.

De regering heeft geen raming van het aantal mensen dat gebruik zal maken van de mogelijkheid het AOW-pensioen flexibel op te nemen. Omdat de korting op het netto AOW-pensioen van 6,5% per jaar actuarieel neutraal vastgesteld is, zal het eerder opnemen van het AOW-pensioen niet leiden tot gederfde inkomsten. Het is dan ook de verwachting van de regering dat het aantal mensen dat het AOW-pensioen eerder opneemt beperkt is. Mocht dit uiteindelijk niet het geval zijn, dan leidt dit tot een ander kasritme maar niet tot een andere structurele budgettaire opbrengst, omdat de korting actuarieel neutraal is.

De leden van de SP-fractie vragen naar de ontwikkeling van een aantal variabelen over de afgelopen dertig jaar. Het gaat daarbij om het aantal AOW-gerechtigden, de omvang van de potentiële beroepsbevolking, het aantal mensen behorend tot de beroepsbevolking, het aantal werkende mensen, de gemiddelde omvang van de werkweek, het totaal aantal gewerkte uren, de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur en de omvang van de AOW-kosten als percentage van het BBP.

Onderstaande tabel bevat de gevraagde gegevens.

Tabel 3

	1980	2011
AOW-gerechtigden (x 1 miljoen personen, bron CBS)	1,3	3,0
Potentiële beroepsbevolking (x 1 miljoen personen, bron CBS)	8,0	10,1
Beroepsbevolking (x 1 miljoen personen, bron CBS)	5,3	7,8
Werkzame beroepsbevolking (x 1 miljoen personen, bron CBS)	5,0	7,4
Gemiddelde arbeidsduur (uren per week, bron CBS)	33,8*	31,2
Gewerkte uren per werknemer (uren per jaar, bron OECD)	1553	1377**
Arbeidsproductiviteit (BBP per gewerkt uur, bron OECD)	30,5	46,3**
AOW-uitgaven als % BBP (bron CBS/CBP/SVB)	5,4	5,0

* Dit cijfer heeft betrekking op 1992. Informatie over eerdere jaren is niet beschikbaar.

** Deze cijfers hebben betrekking op 2010. Informatie over 2011 is niet beschikbaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen over de lineaire inter- en extrapolatie van het opslagpercentage bij uitstel van het AOW-pensioen. Zij merken op dat de memorie van toelichting hier refereert aan internationaal gangbare systemen. Zij vragen om een nadere toelichting op dit punt.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het opslagpercentage van 6,5% bij één jaar uitstel van het AOW-pensioen lineair wordt geïnterpoleerd en geëxtrapolerd, en dat hiermee wordt aangesloten bij de internationaal meest gebruikelijke systematiek. Andere landen die deze systematiek hanteren zijn onder meer Duitsland en Canada. Bij de gekozen methode leidt uitstel van het AOW-pensioen met een half jaar tot een opslagpercentage van $0,5 \times 6,5\% = 3,25\%$, en uitstel met twee jaar tot een opslagpercentage van $2 \times 6,5\% = 13\%$. Het zou ook mogelijk zijn om op een andere, niet-lineaire manier te interpoleren en extrapoleren, maar omwille van de eenvoud is daar niet voor gekozen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in de verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur rond uitredingsbeslissingen er geen bronvermeldingen zijn gegeven. Deze leden verzoeken om een samenvattende notitie van de wijze waarop het onderzoek tot een onderbouwing van het wetsvoorstel heeft geleid.

De verwijzing waar de leden van de fractie van de ChristenUnie aan refereren staat in de financiële paragraaf van het wetsvoorstel. In de passage over de financiële gevolgen van flexibilisering van de AOW wordt

opgemerkt dat, op basis van wetenschappelijke literatuur over de pensioneringsbeslissing, verwacht kan worden dat de meerderheid van de mensen zijn AOW-pensioen zal laten ingaan op de «officiële» pensioenleeftijd¹. Bij de onderbouwing van het wetsvoorstel heeft dit geen rol gespeeld. Omdat het opslagpercentage van 6,5% actuarieel neutraal is, zijn de financiële effecten van uitstel van het AOW-pensioen namelijk beperkt. Er vindt alleen verschuiving plaats van uitgaven in de tijd.

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid om te kiezen voor het ingaan van AOW op de huidige leeftijd van 65 jaar. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke verwachtingen de regering op dit punt heeft. Indien Nederlanders in meerderheid of grote minderheid zouden kiezen voor de huidige leeftijd van 65 jaar, dan is naar de mening van deze leden verwijzend naar het advies van de Raad van State de winst van het wetsvoorstel sterk tegenvallend. Zij vragen of deze mogelijkheid niet een halfslachtig of zelfs een verkeerd signaal is richting samenleving. De mogelijkheid om de AOW flexibel op te nemen is geenszins een verkeerd signaal richting de samenleving. Voor het kabinet is het belangrijk dat doorwerken loont. Dat is in de hier voorgestelde systematiek gegarandeerd. Wie langer doorwerkt, ontvangt een hoger AOW-pensioen op het moment van uittreding. Dat neemt niet weg dat voor wie echt niet langer wil of kan doorwerken, de mogelijkheid om de AOW op 65 op te nemen zeer waardevol is. Het kabinet wil deze groep tegemoet komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke argumenten de redenering van de regering stoelt dat de voorgestelde werkbonus een effectieve prikkel is om langer door te werken. Ook vragen zij wat het antwoord van de regering is op de tegenwerping dat een dergelijke prikkel voor de meeste inkomensgroepen te weinig substantieel is om de voorgenomen uittreding uit te stellen.

Oudere werknemers vanaf 61 jaar zullen vanaf 2013 recht hebben op een werkbonus van 2350 euro per jaar. Dit telt op tot een bedrag van 9400 euro voor mensen die tussen hun 61–64 jaar de werkbonus ontvangen. Dit bedrag is meer dan het jaarlijkse netto AOW-pensioen voor gehuwden (in 2011 circa 8350 euro). Lage inkomens die te maken krijgen met de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2025 krijgen daar bovenop de aanvullende werkbonus, zodat zij in totaal een bedrag van 17 400 euro kunnen sparen. De regering is van mening dat het hier om substantiële bedragen gaat, die daarom ook een substantiële prikkel vormen. Omdat de werkbonus alleen wordt gegeven aan mensen die werken, is het ook een gerichte prikkel om langer door te werken.

De leden van fractie van de ChristenUnie vragen naar de verwachte effectiviteit van de vitaliteitsregeling.

De regering heeft met vitaliteitssparen bewust gekozen voor een breed toegankelijke en, wegens uitvoeringstechnische aspecten, bestedingsvrije regeling. Zowel werknemers als zelfstandigen kunnen de regeling gebruiken om te sparen voor bijvoorbeeld scholing, maar ook voor zorgverlof of deeltijdpensioen. Zo kan iedereen naar eigen behoefte sparen om zijn of haar duurzame inzetbaarheid en vitaliteit te verbeteren. Ook werknemers zijn zich terdege bewust van de noodzaak en het nut van investeren in inzetbaarheid, zeker aangezien juist zij langer zullen doorwerken. De regering verwacht dan ook dat mensen de kansen die vitaliteitssparen hen biedt met beide handen aan zullen grijpen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een beschouwing van het kabinetsvoorstel op het sensitieve punt van de zware beroepen, waarop naar de mening van deze leden in het

¹ Zie bijvoorbeeld Lumsdaine, R.L., Stock, J.A., Wise D.H. (1995), Why are Retirement Rates so high at Age 65?, NBER Working paper No. 5 190 en Sonsbeek, J.M. van (2011), «Microsimulation as a Decision Making Tool in Social Security Policy».

wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting nauwelijks in directe zin is ingegaan.

Zoals al eerder is gebleken is het niet goed mogelijk een sluitende definitie van zware beroepen te geven. Daarom heeft de regering – in overleg met de sociale partners – ervoor gekozen om mensen maximale keuzevrijheid te bieden. Daarbij wordt de AOW in de periode 2013 tot en met 2028 verhoogd met 0,6% per jaar. Ook wordt een inkomensafhankelijke werkbonus geïntroduceerd, die mensen kunnen gebruiken om eerder uittreden te financieren. Mensen die hun beroep als zwaar percipiëren hebben dus de mogelijkheid om vervroegd te stoppen met werken. Vanzelfsprekend tegen een korting op de AOW: doorwerken mag nooit financieel minder aantrekkelijk worden dan stoppen. Daarom ook zullen sociale partners zich inspannen om de duurzame inzetbaarheid te bevorderen; het kabinet ondersteunt hierbij door middel van het vitaliteitspakket

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de maatregelen die ingezet worden om scholing van werknemers te bevorderen.

Het op peil houden van de vaardigheden van werknemers is vooral een zaak van werkgevers en werknemers gezamenlijk. Het kabinet speelt hierin waar mogelijk een faciliterende rol. Hoewel uit een vergelijkend internationaal onderzoek (*Groeitempo leven lang leren: een internationale vergelijking*) blijkt dat leven lang leren in Nederland weliswaar beperkt groeit, staat Nederland qua deelname op de 5^e plaats van alle EU-lidstaten. In het MKB ondersteunt het kabinet ook in 2012 het project *exceleren.nu*. Dit project is er op gericht de leercultuur in het MKB te bevorderen door bedrijven te adviseren over hoe werken en leren op de werkvloer gecombineerd kan worden. In het vitaliteitspakket zijn daarnaast diverse maatregelen genomen om scholing van werknemers verder te stimuleren. Op dit moment wordt met sociale partners overleg gevoerd om te komen tot de introductie van een van-werk-naar-werk budget en intersectorale scholing. Intersectorale scholing is er op gericht transitie tussen sectoren mogelijk te maken, waardoor op een preventieve manier ingezet wordt op duurzame inzetbaarheid. Via het van-werk-naar-werk-budget krijgen met ontslag bedreigden een individueel opeisbaar leerrecht, waarmee de transitie naar een andere baan gefaciliteerd kan worden. Het kabinet realiseert zich dat dit een extra inspanning, ook financieel, vraagt van sociale partners en is bereid hen daarin tegemoet te komen. Daarnaast verlaagt het kabinet per 1 januari 2013, de drempel voor de aftrek van scholingsuitgaven. In 2013 introduceert het kabinet tevens het vitaliteitssparen. Deze spaarregeling dient als een vrij opneembare aanvulling op het inkomen die bijvoorbeeld ingezet kan worden om verlof voor scholing op te nemen of te sparen voor scholingskosten.

Uit recent onderzoek¹ uitgevoerd door Maurice de Hond in opdracht van 50PLUS is duidelijk geworden dat mensen boven de 50 aanmerkelijk minder positief zijn over hun financiële vooruitzichten dan mensen onder de 50. Met name de groep tussen de 50 en 65 is sterk geneigd de hand op de knip te houden. De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen naar de macro-economische gevolgen van het negatieve toekomstbeeld van ouderen en of een beleid dat deze werkelijkheid onvoldoende onder ogen ziet tot mislukken gedoemd is.

Een verlaagd consumentenvertrouwen kan inderdaad negatieve effecten hebben op de bestedingen en daarmee op het herstel na een economische recessie. Dat risico moet echter worden afgewogen tegen de realiteit dat onhoudbare overheidsfinanciën en aanhoudende onzekerheid rond de oudedagsvoorziening ook het vertrouwen schaden en het economische herstel eveneens bedreigen. In tegenstelling tot de leden van de fracties van 50PLUS en OSF is de regering niet van oordeel dat

¹ <http://50plusindex.50pluspartij.nl>

verbetering van de precaire positie van de overheidsfinanciën tot mislukken gedoemd is. Bovendien heeft het inkomen van ouderen zich de afgelopen periode relatief gunstig ontwikkeld.

Extra verhoging AOW en koopkracht

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom mensen met een inkomensaanvulling vanuit de AIO (aanvullende inkomensvoorziening ouderen) niet in aanmerking komen voor de extra verhoging van 0,6%.

De AOW en de AIO zijn twee verschillende regelingen met een verschillend doel. De AOW is het basispensioen, terwijl de AIO voorziet in aanvullende bijstand voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Mensen met een onvolledig AOW-pensioen, geen of een klein aanvullend pensioen en weinig of geen vermogen, kunnen een aanvulling op hun inkomen krijgen uit de AIO. De AIO vult dan aan tot het sociaal minimum. De extra verhoging van de AOW geeft geen aanleiding om ook het sociaal minimum te verhogen. Bovendien zou dit extra uitkeringslasten met zich meebrengen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten op welke wijze zij de jaarlijkse 0.6% extra verhoging van de AOW-uitkering tot 2028 denkt te realiseren. Zij vragen of de regering dit op een zodanige wijze wil uitvoeren dat daarmee een hoge mate van zekerheid wordt gerealiseerd dat de verhogingen ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de hoogte van het AOW-pensioen jaarlijks extra verhoogd, naast de reguliere indexatie op basis van de ontwikkeling van de contractlonen. De jaarlijkse extra verhoging, die steeds per 1 januari van een kalenderjaar in zal gaan, is afhankelijk van de AOW-opbouw en gelijk aan een bedrag ter hoogte van 0,6% van het huidige AOW-pensioen van een gehuwde. Deze jaarlijkse extra verhoging is opgenomen in het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 33a. Hiermee is naar de mening van de regering de hoogst mogelijke zekerheid gerealiseerd dat de verhogingen ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het hen onverstandig lijkt om in de wet vast te leggen dat het AOW-pensioen jaarlijks met 0,6% extra wordt verhoogd. Zij stellen dat de AOW-uitgaven hierdoor standaard jaar op jaar verhoogd worden, zonder dat duidelijk is welke inkomsten hier tegenover staan, en hoe bijvoorbeeld de koopkracht van AOW-gerechtigden zich ontwikkelt. Deze leden wijzen er op dat ook de Raad van State aangeeft dat deze methodiek op gespannen voet staat met een verantwoord begrotingsproces. Zij vragen waarom de regering toch tot deze standaard verhoging wenst over te gaan, en welke extra uitgaven deze maatregel met zich meebrengt tot 2020 en in de periode 2020–2025. Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen de extra verhoging van de AOW en de reguliere indexering (via het wettelijk minimumloon). De jaarlijkse extra verhoging, die steeds per 1 januari van een kalenderjaar in zal gaan, is afhankelijk van de AOW-opbouw en gelijk aan een bedrag ter hoogte van 0,6% van het huidige AOW-pensioen van een gehuwde. De thans voorgestelde verhoging moet, zoals ook in de benaming tot uitdrukking is gebracht, worden gezien als een extra verhoging naast de reguliere indexering. De jaarlijkse besluitvorming over de reguliere indexering van het wettelijk minimumloon blijft ongewijzigd. Het minimumloon wordt in de regel door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangepast aan de contractloonontwikkeling en hiervan kan onder bepaalde omstandigheden worden afgeweken (artikel 14, vijfde lid, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag). De aanpassing van het minimumloon wordt in dat geval bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

De extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen in de periode 2013–2028 heeft daarentegen een geheel ander karakter. Allereerst wordt níet het wettelijk minimumloon jaarlijks extra verhoogd, maar wél het AOW-ouderdomspensioen zelf. Deze extra verhoging wordt expliciet alleen in het bruto AOW-bedrag verwerkt en heeft daarmee een zekerder karakter dan de halfjaarlijkse indexering van het minimumloon. In de tweede plaats is de extra verhoging in de wet opgenomen en dus niet onderdeel van de systematiek van de eerder genoemde indexering van het minimumloon. De bedoelde omstandigheden waaronder van een aanpassing van het minimumloon aan de contractloonontwikkeling kan worden afgeweken zijn dus niet van toepassing op de jaarlijkse extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen. De extra verhoging van het AOW-ouderdomspensioen wordt budgettair neutraal gefinancierd door de gelijktijdige afbouw van de koopkrachttegemoeftoming voor oudere belastingplichtigen (mkob) tussen 2013 en 2019, en de fiscale ouderenkorting tussen 2020 en 2028. Er is dus geen sprake van extra uitgaven.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen of de regering het eens is met de bewering dat de koopkrachtontwikkeling van zeer veel ouderen en gepensioneerden in de komende jaren desastreuus zal zijn. Dit ook vanwege de ontwikkelingen bij aanvullende pensioenen. De leden van deze fracties vragen zich af of het voorliggende wetsvoorstel niet mede in het licht van deze zorgwekkende koopkrachtontwikkeling van ouderen gezien dient te worden.

Voor alle groepen huishoudens geldt dat – juist ook vanwege de maatregelen die nodig zijn om het huishoudboekje van Nederland weer gezond te maken – de komende jaren de koopkrachtontwikkeling onder druk zal komen te staan. Dit geldt des te meer voor ouderen, die daarnaast ook last kunnen hebben van de slechte financiële situatie bij pensioenfondsen. Bij de jaarlijkse besluitvorming over koopkracht zal dan ook – net als andere jaren – goed gekeken worden naar de koopkrachtpositie van verschillende groepen, waaronder ouderen. Vooralsnog is er echter geen grond voor de bewering dat de koopkrachtontwikkeling van ouderen de komende jaren desastreuus zal zijn. In het recent gepubliceerde Centraal Economisch Plan heeft het CPB een raming gemaakt van de koopkrachtontwikkeling zien voor ouderen in de periode 2011–2015. Hieruit blijkt dat de koopkrachtontwikkeling van ouderen gemiddeld genomen iets negatiever is dan gemiddeld (gemiddeld –1% voor ouderen versus –¾% voor alle huishoudens). Met andere woorden: ondanks de slechte financiële positie van pensioenfondsen, en de consequenties daarvan voor de indexatie van aanvullende pensioenen, loopt de koopkrachtontwikkeling van ouderen de komende jaren gemiddeld genomen in de pas met andere huishoudens.

De regering ziet in de koopkrachtontwikkeling van ouderen geen aanleiding om noodzakelijke maatregelen, waaronder de hervormingen in de AOW, terug te draaien. Allereerst omdat de hervormingen in de AOW de koopkrachtpositie van de huidige ouderen slechts beperkt beïnvloeden. Ook de koopkrachtpositie van toekomstige gepensioneerden wordt maar beperkt beïnvloed, zolang zij in lijn met de stijging van de levensverwachting langer doorwerken dan de huidige ouderen. Daarnaast is een verhoging van de pensioenleeftijd nodig om het draagvlak voor de AOW en de aanvullende pensioenen ook in de toekomst veilig te stellen. Hierbij wil de regering er overigens nog op wijzen dat – ondanks de zeer beperkte indexatie van aanvullende pensioenen vanaf 2009 – de koopkrachtsituatie van ouderen zich in de afgelopen jaren relatief gunstig heeft ontwikkeld. Dit komt omdat in deze jaren de AOW is meegegroeid met de contractloonontwikkeling. Bovendien hebben veel ouderen baat gehad bij stapsgewijze verhoging van de fiscale ouderenkorting in deze periode.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen wat de regering verstaat onder een laag inkomen, en waarop het bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer genoemde getal van minder dan 3% ouderen dat een laag inkomen heeft, is gebaseerd.

Het CBS rapporteert regulier in armoedemonitoren en op zijn elektronische databank «Statline» over het aantal huishoudens en personen met een inkomen onder de zgn. lage-inkomensgrens. Deze grens is afgeleid van het bijstandsniveau in 1979 en wordt jaarlijks geïndexeerd met de (prijs)inflatie. Op Statline is af te lezen dat in 2010 2,7% van de huishoudens waarvan de hoofdkostwinner 65 of jaar ouder is een inkomen onder de lage-inkomensgrens heeft.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen of de minister kan specificeren hoe het gemiddelde bedrag aan eigen vermogen van 65-plussers van 250 000 euro is opgebouwd (eigen vermogen, eigen huizenbezit) en hoeveel ouderen een eigen vermogen van minder dan 10 000 euro hebben (een eigen huis niet meegerekend).

Het gemiddelde vermogen van 65-plussers van 250 000 euro is het saldo van (afgerond) gemiddeld 290 000 euro aan bezittingen en 41 000 euro aan schulden. In onderstaande tabel zijn deze posten nader gespecificeerd.

Tabel 4: Uitsplitsing gemiddeld vermogen van 65-plussers, naar onderliggende vermogensbestanddelen

	Bedragen *1000 euro
Vermogen	250
Bezittingen	290
w.v. financiële bezittingen (aandelen, obligaties, bank- en spaartegoeden)	111
w.v. onroerend goed (w.o. eigen woning)	171
w.v. roerende zaken	7
w.v. ondernemingsvermogen	2
Schulden	41
w.v. hypotheekschuld	27
w.v. schulden overig	14

Bron: bewerking SZW gegevens CBS Statline

Het aandeel ouderen met een vermogen van minder dan 10 000 euro bedraagt 22%¹. Het CBS rapporteert geen informatie over verschillende vermogensklassen van het vermogen zonder het eigen huis mee te rekenen.

De leden van de fracties van 50PLUS en OSF vragen of de regering kan aangeven wat in de periode 2001–2010 de inkomensstijging was van diegenen die in 2001 65 jaar en ouder waren. Dit in vergelijking met de gemiddelde inkomensstijging van 65-plussers van 10%.

Voor wat betreft de inkomensontwikkeling van degenen die in 2001 65 jaar en ouder waren kan gekeken worden naar de statische koopkrachtontwikkeling van specifieke groepen ouderen. In de statische koopkrachtontwikkeling wordt gekeken wat de koopkrachtontwikkeling is van een huishouden, onder de aanname dat er geen veranderingen in het huishouden plaatsvinden. In tegenstelling tot de eerder gerapporteerde inkomensstijging van 65-plussers van 10% worden deze cijfers niet beïnvloed door de instroom van nieuwe 65-plussers, die mogelijk een gunstiger inkomenspositie hebben dan eerdere cohorten ouderen. Tabel 5 laat zien dat de statische koopkrachtontwikkeling van alle vier de groepen ouderen die het CPB onderscheidt (alleenstaanden/paren, met

¹ Bron: bewerking door SZW van gegevens uit CBS Statline

een aanvullend pensioen van 0 euro dan wel 10 000 euro) op of boven de mediane koopkrachtontwikkeling in de totale bevolking ligt.

Tabel 5: Koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen ouderen, 2001–2010

Groepen	Koopkrachtstijging in periode 2001–2010
AOW alleenstaande, alleen AOW	7%
AOW alleenstaande, AOW +10 000	3%
AOW paar, alleen AOW	5%
AOW paar, AOW +10 000	8%
Mediaan over gehele bevolking	3%

Bron: bewerking SZW gegevens CPB, MEV 2012.

Internationale aspecten

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering te reageren op de aanbevelingen uit de Melbourne Mercer Global Pension Index die in oktober 2011 is verschenen. Deze leden verzoeken om met name in te gaan op de verhouding tussen de aanbevelingen en de maatregelen binnen het nu voorliggende wetsvoorstel.

De regering constateert dat het rapport van Mercer vier aanbevelingen doet voor de verbetering van het Nederlandse pensioenstelsel:

1. Het invoeren van een minimumleeftijd voor de ingang van het aanvullend ouderdomspensioen,
2. Het stimuleren van private besparingen ten behoeve van pensioenering,
3. Het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers,
4. Het voorzien in een betere bescherming van opgebouwde pensioenaanspraken tegen fraude en mismanagement.

Deze aanbevelingen hebben betrekking op alle drie pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel. De derde aanbeveling, het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, sluit nauw aan bij de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel. De verhoging van de AOW-leeftijd en de maatregelen in de tweede en de derde pijler hebben als voornaamste doel om de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen en daarmee de betaalbaarheid van en het draagvlak onder de oudedagsvoorziening te verbeteren.

De overige aanbevelingen hebben een minder directe relatie met het wetsvoorstel en missen naar de mening van het kabinet ook een goede onderbouwing. De aanbeveling om private besparingen ten behoeve van pensioenering te stimuleren komt neer op het verruimen van de mogelijkheden om pensioen op te bouwen in de derde pijler. Dit zou het mogelijk maken om fiscaal gefaciliteerd te sparen voor extra pensioen en eventueel dus eerder stoppen met werken stimuleren. Dit staat haaks op de aanbeveling om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen. In het voorliggende wetsvoorstel is ervoor gekozen om de fiscale facilitering van de derde pijler in gelijke mate als de tweede pijler in te perken. Daarmee wordt de consistentie met de fiscale facilitering van de pensioenopbouw in de tweede pijler behouden. De aanbeveling van Mercer op dit vlak gaat naar de mening van het kabinet voorbij aan het feit dat de eerste, tweede en derde pijler als communicerende vaten werken en in zoverre één consistent geheel vormen.

De aanbeveling van Mercer om een minimumleeftijd te introduceren voor de ingangsdatum van het ouderdomspensioen is bedoeld om te waarborgen dat pensioenbesparingen ook een pensioenbestemming krijgen. De bestaande fiscale regelgeving schrijft echter al voor dat het ouderdomspensioen actuariael herrekend moet worden als het eerder ingaat dan de wettelijke pensioenrichtleeftijd. Bovendien wordt over

aanvullend pensioen dat wordt uitgekeerd voor de AOW-leeftijd ook AOW-premie betaald. Dit zet een automatische rem op het ongelimiteerd naar voren halen van het ouderdomspensioen. Een extra waarborg in de vorm van een minimumleeftijd voor de ingangsdatum van het ouderdomspensioen acht de regering daarom niet nodig. Daarnaast neemt het de flexibiliteit weg dat mensen zelf kunnen kiezen wanneer ze (een deel van) het pensioen laten ingaan.

De laatste aanbeveling, het voorzien in een betere bescherming van opgebouwde pensioenaanspraken tegen fraude en mismanagement, is gebaseerd op de veronderstelling in het rapport dat het Nederlandse stelsel een dergelijke bescherming nu niet kent. Die veronderstelling is echter niet juist. Het systeem van prudentieel toezicht en gedragstoezicht in de Pensioenwet en de Wet op het financieel toezicht, uitgevoerd door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, is juist bedoeld om die bescherming te bieden naast de bescherming die het Burgerlijk Wetboek reeds biedt. De regering kan zich dan ook niet vinden in deze aanbeveling.

De formule voor het berekenen van de verhoging van de AOW-leeftijd gaat uit van de resterende levensverwachting ten tijde van het 65ste levensjaar. Volgens prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal de resterende levensverwachting tot 2 060 nog verder toenemen tot ruim 23 jaar. Een zelfde ontwikkeling zien we in de ons omringende Europese landen. Nederland loopt nu nog voorop in het tempo waarmee de pensioenleeftijd wordt verhoogd. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken hebben echter nu al stappen gezet om de pensioengerechtigde leeftijd na 2020 te verhogen (zelfs tot 68 jaar). Ook andere landen bevinden zich midden in hervormingen, waarbij een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zeer reëel is. De voorgestelde formule verhindert echter de AOW-leeftijd met grotere stappen dan 1 jaar tegelijk (met een tussenliggende periode van 5 jaar) te verhogen. De leden van de VVD-fractie vernemen graag in hoeverre de regering op middellange termijn problemen voorziet voor de concurrentiepositie van Nederland, in verhouding met de ons omringende landen.

Nederland loopt zeker niet achterop als het gaat om het aanpassen van de pensioenleeftijd aan de stijgende levensverwachting. Op basis van de huidige verwachtingen, zou de pensioenleeftijd in 2035 naar 68 gaan. Met deze systematiek wordt een goede stap gezet in de richting van houdbare overheidsfinanciën. Dat daarvoor ook nog andere stappen nodig zijn, op andere dossiers, is helder. Desondanks verwacht de regering geen problemen met de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van de omringende landen, omdat Nederland de verbetering van de overheidsfinanciën op een serieuze, effectieve manier aanpakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het zo is dat de situatie kan ontstaan dat Nederlanders die in het buitenland hebben gewoond en die zelf rechten hebben ingekocht dat zij (een deel van) deze rechten door de invoering van deze wet verliezen. Indien dat het geval is, dan vragen deze leden op grond waarvan de regering dit kan rechtvaardigen.

De regering kiest ervoor de eisen voor een volledig AOW-pensioen niet te verzwaren en de opbouwperiode daarom te handhaven op 50 jaar. De verschuiving van de opbouwperiode (van 15–65 jaar naar 16–66 jaar en van 16–66 jaar naar 17–67 jaar) heeft voor personen die gedurende hun hele leven in Nederland wonen of werken geen effect op het recht op AOW-pensioen. Wanneer bijvoorbeeld de AOW-leeftijd 66 jaar is, begint de opbouw op 16-jarige leeftijd. Het opbouwjaar dat men had op 15-jarige leeftijd vervalt, maar dit wordt gecorrigeerd door het extra opbouwjaar in het 66^{ste} levensjaar.

Inkoop van AOW-opbouwjaren is mogelijk voor personen die vóór de voor hen geldende AOW-leeftijd verplicht verzekerd zijn geraakt. De financiële voorwaarden voor de inkoopregeling zijn gelijk aan die van

verplicht verzekerden. Personen die zich in het verleden hebben ingekocht zullen door de verschuiving van de opbouwperiode, in gelijke mate als verplicht verzekerden, een opbouwjaar missen aan het begin van de opbouwperiode, waarvoor zij wel vrijwillig premie hebben betaald (bij een AOW-leeftijd van 66 begint de opbouwperiode één jaar later namelijk op 16-jarige leeftijd). Door de verschuiving van de opbouwperiode ontstaat er aan het einde van de opbouwperiode een extra opbouwjaar (wanneer de AOW-leeftijd 66 is, is dat het 66e levensjaar). Het opbouwjaar dat aan het begin van de opbouwperiode vervalt, wordt hierdoor volledig gecompenseerd. De regering kiest er daarom niet voor over te gaan tot restitutie van premies aan personen die zich hebben ingekocht. Te meer omdat dit zou leiden tot ongelijke behandeling ten aanzien van verplicht verzekerden, die ook niet gecompenseerd worden voor het vervallen van een stukje opbouw aan het begin van de opbouwperiode.

Voorst wijst de regering erop dat er door 15- en 16-jarigen geen AOW-rechten worden opgebouwd, maar opbouwjaren. De AOW kent een systematiek waarin recht op AOW-pensioen eerst ontstaat op het moment dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt en men in het opbouw-tijdvak verzekerd is geweest, waarbij voor elk jaar dat men niet verzekerd is geweest een korting van 2% wordt toegepast. In de memorie van toelichting is daarom tegen de achtergrond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aangegeven dat opbouwjaren geen opeisbaar recht vormen. Krachtens jurisprudentie van het Europese Hof van de rechten voor de mens dienen uit de wet voortvloeiende sociale zekerheidsrechten te worden beschouwd als eigendomsrechten waarop het Eerste protocol bij het EVRM van toepassing is. Dit betekent dat het inbreuk maken op opeisbare uitkeringsrechten (reeds toegekende uitkeringen) alleen is toegestaan indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals regeling bij wet, aanwezigheid legitieme doelstelling van algemeen belang en proportionaliteit van de maatregel. Hoewel AOW-opbouwjaren geen opeisbare rechten vormen, is niettemin naar de mening van de regering voldaan aan de bedoelde voorwaarden van het EVRM. Overigens ziet de Centrale Raad van Beroep in deze voorwaarden geen belemmering voor de wetgever om ook voor reeds toegekende uitkeringen tot beperking van uit de wet voortvloeiende uitkeringen over te gaan, mits voorzien is in een redelijke overgangperiode. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een zeer royale overgangperiode van 7 jaar.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Nederlandse verhoging van de pensioenleeftijd zich verhoudt ten opzichte van maatregelen in Denemarken, Zweden en Finland, waar – in ieder geval volgens de pers – aanzienlijk snellere en forsere verhogingen dan in Nederland op stapel staan. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de pensioenleeftijden in de verschillende landen van de EU.

In antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het Witboek pensioenen, dat op 29 februari 2012 in de Tweede Kamer aan de orde is geweest¹, waarin in de bijlage een internationale vergelijking van pensioenstelsels is opgenomen, met daarin de meest recente hervormingen en de leeftijd van pensionering voor alle EU-lidstaten. Hierin staat ondermeer dat Denemarken de pensioenleeftijd verhoogt van 65 naar 67 jaar tussen 2024 en 2027. Vanaf 2015 wordt in Denemarken de pensioenleeftijd aan de levensverwachting gekoppeld. Zweden heeft al langer (sinds 1999) een flexibele pensioenleeftijd tussen de 61 en 67 jaar. Finland heeft de pensioenuitkeringen in 2009 aan een levensverwachtingcoëfficiënt gekoppeld en de regering en de arbeidsmarktorganisaties van Finland hebben besloten de effectieve pensioenleeftijd tegen 2025 tot minstens 62,4 jaar te verhogen. Nederland loopt dus niet gemiddeld achter op andere EU-landen.

¹ «Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen», COM (2012) 55 – 2012Z03071

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de vergelijkbare wetgeving zoals in het voorliggende wetsvoorstel in de EU landen, in elk geval Denemarken, België, Italië, Finland en Duitsland. Deze leden vragen waarin de voorstellen of de reeds van kracht zijnde wetgeving verschillen en waar dit niet is te rechtvaardigen door verschillen in stelsel, maar door tempoverschil in aanpak van de vergrijzing.

In het Witboek Pensioenen¹ valt te lezen dat men in Denemarken, Finland en Duitsland heeft besloten de pensioenleeftijd (trapsgewijs) te verhogen. In België wordt enkel het vervroegd- en brugpensioen verhoogd naar 60 respectievelijk 62 jaar in 2016. Finland en Denemarken hebben de pensioenleeftijden aan de levensverwachting gekoppeld. In Italië is onlangs besloten de minimumpensioenleeftijd in 2018 voor alle werknemers te verhogen naar 66 jaar. Na 2018 zal de pensioenleeftijd in de collectieve sector verder verhoogd worden tot uiteindelijk 70 jaar. In Nederland valt de piek van de vergrijzing naar verhouding laat. Dat betekent dat de maatregelen die in Nederland worden genomen om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen relatief vroeg zijn ingezet.

De leden van de D66-fractie vernemen ook graag welke commentaren er vanuit de EU commissie zijn gevraagd dan wel ongevraagd zijn ontvangen over het pensioendossier en in het bijzonder over het onderhavige voorstel.

Het Nederlandse pensioenbeleid staat in Europa breed in de aandacht, vooral vanwege het feit dat het Nederlandse pensioenstelsel alom geadresseerd staat. Als het gaat over hervormingen van pensioenstelsels laat Europa zich meestal slechts in algemene zin uit, aangezien de inrichting van pensioenstelsels een nationale bevoegdheid betreft (zie bijvoorbeeld het eerdergenoemde Witboek pensioenen).

Vanuit de rol van Europa bij de versterking van het toezicht op begrotings-situaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid is die bemoeienis intensiever. Zo heeft Nederland in het kader van het nationale hervormingsprogramma 2011 de aanbeveling gekregen om maatregelen te nemen om de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen, door deze aan de levensverwachting te koppelen en deze maatregelen met andere te ondersteunen om de effectieve pensioengerechtigde leeftijd op te trekken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren (Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2011).

De voorgenomen verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd tot 66 en 67 gaan veel verder dan de plannen in diverse Europese landen, aldus de leden van de fracties van 50PLUS en OSF. Dit geldt met name voor landen die er economisch slechter voorstaan dan Nederland en die bovendien met Nederlandse miljardensteun overeind gehouden worden. Gegeven het feit dat de aanvullende pensioenen in Nederland via een spaarsysteem geregeld zijn, terwijl in de meeste Europese landen een omslagstelsel gebruikelijk is, zijn de leden van de fracties van 50plus en OSF van mening dat de bijdragen van Nederland aan Europese landen in crisis en de voorgenomen wetgeving met elkaar op gespannen voet staan. Zij vragen of de minister deze mening deelt.

De regering deelt deze mening niet. In verschillende landen binnen de Europese Unie (EU) gelden verschillende sociale zekerheidsstelsels en daarmee ook verschillende pensioenleeftijden. Dit wetsvoorstel verandert niets aan deze situatie. Dat de sociale zekerheidsstelsels binnen de Europese Unie sterk uiteen lopen zal blijven bestaan zolang lidstaten de vrijheid hebben het eigen sociale zekerheidsstelsel in te richten. Binnen de EU is er een verordening die de sociale zekerheidsstelsels coördineert, er

¹ Zie voetnoot 9.

is geen sprake van harmonisatie. Lidstaten bepalen zelf de inrichting van het eigen sociale zekerheidsstelsel. Er is binnen de EU geen draagvlak dit uitgangspunt ter discussie te stellen.

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