

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. Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

Algemeen

- 1. Inleiding**
- 2. AOW- en pensioenrichtleeftijd minder snel omhoog**
- 3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**
- 4. Opbouwsystematiek en overgangsrecht**
- 5. Pensioenrichtleeftijd**
- 6. Financiële paragraaf**

ALGEMEEN

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel verandering koppeling AOW-leeftijd. Deze leden zien de logica om de bestaande 1-op-1-koppeling tussen de AOW-leeftijd en levensverwachting aan te passen. Daarmee wordt niet alleen rechtgedaan aan de stijgende levensverwachting, maar ook aan het aantal gezonde jaren dat mensen bij hun pensionering tegemoet kunnen zien. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat de regering erin is geslaagd met de sociale partners een breed gedragen pensioenakkoord te sluiten. Deze leden hechten eraan de regering te complimenteren met deze prestatie van formaat. Een onderdeel van dit akkoord is om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting te versoepelen en te wijzigen van een jaar naar acht maanden per jaar dat we gemiddeld langer leven, zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel. Voornoemde leden stemmen in met dit voorstel, omdat dit de AOW meer in balans brengt en meer toekomstbestendig maakt. De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien dit wetsvoorstel als een van de vele belangrijke stappen die moeten worden gezet om het pensioenakkoord dat na lang onderhandelen door het kabinet met sociale partners is gesloten te formaliseren. De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het positief dat de AOW-leeftijd minder snel gaat stijgen maar vinden het zonde dat er niet gekozen is om de AOW-leeftijd terug te brengen naar 65 jaar. De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel.

Deze fracties geven aan nog enkele vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel te hebben. Hieronder gaan wij op deze vragen in. Vragen die hetzelfde onderwerp betreffen zijn gezamenlijk beantwoord. Daarbij is de volgorde van het verslag zo veel mogelijk aangehouden.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie lezen dat onderzoek heeft uitgewezen dat in vergelijking met andere landen onze ouderen minder in armoede leven dankzij onze ouderdagvoorzieningen. Deze leden vragen in hoeverre de AOW bijdraagt aan het voorkomen van armoede onder ouderen en in hoeverre dit het gevolg is van inkomen uit de tweede en/of derde pijler. Graag ontvangen deze leden een toelichting. Tegelijkertijd wordt in datzelfde onderzoek¹ gesteld dat ondanks een laag armoedecijfer in Nederland, er een groot gat is tussen onze armste ouderen en het gemiddelde inkomen van ouderen. Deze leden vragen hoe dit kan worden verklaard.

In de beleidsdoorlichting van artikel 8 Ouderdagvoorziening van de SZW-begroting² is onder meer teruggekeken op de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden in de periode 2013-2017. Hieruit blijkt dat het risico op armoede onder AOW-gerechtigden lager ligt dan onder personen jonger dan de AOW-leeftijd. Daarnaast blijkt dat het armoederisico van Nederlandse ouderen in internationaal perspectief erg laag is.³ Dat komt door de hoogte van de AOW-uitkering.

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

² Tweede Kamer, 2019-2020, 30 982, nr. 54, [link](#).

³ Preventing ageing unequally, OECD 2017, p. 29, [link](#).

Deze ligt namelijk boven de lage inkomensgrens van het CBS. AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw kunnen een AIO-aanvulling krijgen. Ook de AIO ligt boven de lage inkomensgrens. Hiermee ligt de AOW boven het niveau dat noodzakelijk is om het risico op armoede te voorkomen. Ook gelet op de relatief hoge mediane netto-vervangingswaarden voor de laagste inkomensgroep (waarin relatief veel huishoudens enkel AOW hebben opgebouwd) concludeert de beleidsdoorlichting dat de AOW doeltreffend is in de zin van het voorkomen van armoede onder AOW-gerechtigden. De tweede en derde pensioenpijler hebben meer als doel om inkomen gelijkmatig over de levensloop uit te smeren. In combinatie met de AOW wordt zo voorkomen dat personen een grote inkomensachteruitgang doormaken bij pensionering. De beleidsdoorlichting laat verder zien dat de inkomensongelijkheid (mate van scheefheid van de inkomensverdeling) voor de leeftijdsgroepen vanaf de AOW-leeftijd lager is dan bij jongere cohorten en ook in internationaal verband tot de laagste waarden behoort. Hieruit blijkt dat het inkomen onder AOW-gerechtigden in redelijke mate gelijk is verdeeld. Vanzelfsprekend bestaan er wel enige inkomensverschillen tussen AOW-gerechtigden. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld verschillen in het arbeidsverleden, en daarmee samenhangende aanvullende pensioenopbouw.

De leden van de fractie van de SP zouden graag een overzicht ontvangen, waarin de leeftijd waarop de AOW ingaat, de hoogte van de AOW-uitkering(en) en de AOW-uitkering afgezet tegen het modale inkomen, is opgenomen van alle Europese landen.

Een overzicht van de hoogte van de AOW-uitkeringen en de relatie daarvan met het modale inkomen in alle EU-lidstaten kan hier niet gegeven worden. De Nederlandse AOW-systematiek, met een brede volksverzekering voor alle ingezetenen komt, in de EU verder nauwelijks voor, en kan dan ook niet als uitgangspunt worden genomen voor vergelijkingen. Ook de pensioenleeftijd zelf kan binnen de diverse lidstaten variëren, bijvoorbeeld afhankelijk van het arbeidsverleden. Als algemene indicatie voeg ik hier wel bij een overzicht van de meest recente algemene pensioenleeftijden in de EU en de verwachte stijging daarvan in de komende jaren.

De leden van de fractie van de SP merken op dat er voor veel toekomstige gepensioneerden veel onduidelijkheid is over de leeftijd waarop zij een AOW-uitkering gaan ontvangen en vragen wat voor gevolgen dit heeft op deze toekomstige gepensioneerden.

Het kabinet is zich er van bewust dat het van groot belang is dat toekomstige AOW-gerechtigden op tijd geïnformeerd worden over de AOW-leeftijd die in hun situatie van toepassing is en dat men zich tijdig hierop kan voorbereiden. Om deze reden is in de wet opgenomen dat eventuele aanpassingen van de AOW-leeftijd vijf jaar van tevoren worden vastgesteld. Voorts informeert de SVB 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. Ook is van belang dat aanpassingen van de AOW geleidelijk zijn doorgevoerd, zodat mensen tijd hebben om zich voor te bereiden.

De leden van de fractie van de SP vinden dat de AOW-leeftijd zo snel mogelijk terug moet worden gebracht naar 65 jaar en vragen welke argumenten het kabinet heeft om dit niet te doen.

In de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is door het kabinet aangegeven dat met de voorgestelde gedeeltelijke koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting een evenwichtige en generatiebewuste balans is gevonden. De gedeeltelijke koppeling draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën en 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. Daar staat tegenover dat een gedeeltelijke koppeling wel zal leiden tot een lager arbeidsaanbod en een hogere grijze druk voor toekomstige generaties werkenden. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar, zoals door de leden van de fractie van de SP wordt voorgesteld, is naar het oordeel van het kabinet in dit perspectief niet in balans. Immers dit zou ertoe leiden de grijze druk voor toekomstige generaties zou toenemen en de financiële houdbaarheid van AOW als brede oudedagsvoorziening, in geding zou komen.

2. AOW- en pensioenrichtleeftijd minder snel omhoog

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering wil stimuleren dat mensen die door willen werken dat ook kunnen doen, en waarom de wens tot langer doorwerken niet wordt gehonoreerd. Deze leden vragen of de regering het men eens is dat – gezien de tekorten in het primair en voortgezet onderwijs – leerkrachten die door willen werken, dit ook zouden moeten kunnen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om bepalingen betreft verplicht leeftijdsontslag te verbieden of ontbindend te verklaren.

Bij de behandeling van de Wet temporisering AOW-leeftijd⁴ en het dertigledendebat over dreigende kortingen op pensioenen op 5 september 2019 is het vraagstuk van doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd aan de orde geweest. Naar aanleiding van een toezegging aan het lid Van der Linde (VVD) heeft er overleg plaatsgevonden met sociale partners. Uw Kamer is over de uitkomst geïnformeerd⁵; Werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid (hierna de Stichting) stellen dat het wel of niet kunnen doorwerken tot de oorspronkelijke AOW-datum de verantwoordelijkheid is van cao-partijen dan wel individuele werkgevers en werknemers. Juist omdat dit een decentrale beoordeling vergt zal de Stichting dan ook geen (algemene) aanbeveling doen om in cao's te regelen dat werknemers die dat willen mogen doorwerken tot de oorspronkelijke AOW-datum. De Stichting constateerde overigens dat in veel cao's afspraken zijn gemaakt over de mogelijkheid om door te werken na AOW-leeftijd.

Begin dit jaar is ook specifiek contact gezocht met sociale partners in de sectoren onderwijs en overheid. Uit deze sectoren zouden specifieke signalen zijn gekomen over de (on)mogelijkheid om na de AOW-leeftijd door te kunnen werken. Bij de betreffende sociale partners zijn nauwelijks belemmeringen in de praktijk bekend. Er zijn wel signalen dat werknemers het jammer vinden dat er geen recht (meer) bestaat op doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd, bijvoorbeeld als iemand meer pensioen zou willen opbouwen. Een dergelijke financiële reden zou voor werkgever en werknemer wel een reden kunnen zijn om in gezamenlijkheid af te spreken dat de werknemer tot bijvoorbeeld de oorspronkelijke AOW-datum mag doorwerken.

Zoals eerder met uw Kamer is gedeeld, geldt voor veel werknemers - veelal op basis van een cao - een pensioenontslagbeding waardoor hun arbeidsovereenkomst eindigt bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Door de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2020 eindigt de overeenkomst dan eerder. Hoewel in de meeste cao's een pensioenontslagbeding is opgenomen, bieden veel cao's tegelijkertijd de mogelijkheid dat werknemer en werkgever afspraken maken om na een pensioenontslag door te werken. Ook wanneer dit niet in de cao is geregeld kunnen werknemer en werkgever dit, wanneer zij dit beiden wensen, uiteraard overeenkomen.

Er is geen wettelijk recht op het mogen (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd. De regering onderschrijft dan ook dat het wel of niet mogen doorwerken tot de oorspronkelijke AOW-datum een zaak is van cao-partijen, waar ook de Stichting niet over gaat. Dat in veel cao's een pensioenontslagbeding is opgenomen en een wettelijk recht op doorwerken ontbreekt, is begrijpelijk om een natuurlijk moment te behouden waarop de arbeidsovereenkomst eindigt. Het is vervolgens aan partijen om afspraken te maken over het werken na de AOW-gerechtigde leeftijd. Niet elke werkgever zal de mogelijkheid hebben om de werknemer te laten doorwerken. De regering is niet voornemens bepalingen in cao's omtrent verplicht leeftijdsontslag te verbieden of onverbindend te verklaren.

Overigens is de noodzaak voor het opnemen van een pensioenontslagbeding in de cao sinds de inwerkingtreding van het nieuwe ontslagrecht in de Wet werk en zekerheid per 1 januari 2015 minder groot geworden. Daarin is namelijk geregeld dat de werkgever de arbeidsovereenkomst zonder preventieve toets kan opzeggen in verband met of na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.⁶ Hierdoor is het aantrekkelijker geworden om pas tegen het moment dat de werknemer de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt te overwegen of er wordt doorgewerkt na deze leeftijd.

De leden van de fractie het CDA vragen of de regering kan aangeven welke invloed het heeft op de gezondheid van mensen, als zij willen doorwerken, maar niet langer mogen doorwerken. Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn vragen deze leden of de regering dan bijvoorbeeld het RIVM opdracht wil geven om dit te onderzoeken.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de relatie tussen gezondheid en langer doorwerken niet eenduidig is. De Gezondheidsraad heeft daar in 2018 aandacht besteed in het advies "Gezondheid en langer doorwerken" en met name in het achtergronddocument "Invloed van langer doorwerken op de gezondheid"⁷. In dit achtergronddocument wordt aangegeven dat gezondheid enerzijds invloed kan hebben op iemands vermogen om door te werken (na de pensioenleeftijd) en dat langer doorwerken (na de pensioenleeftijd) anderzijds ook de gezondheid kan beïnvloeden. In het achtergronddocument wordt aangegeven dat de verschillende onderzoeken niet eenduidig zijn en dat de ervaren gezondheid bijvoorbeeld samenhangt met de werkomstandigheden, de vrije tijdbesteding, de pensioenleeftijd, het opleidingsniveau en de vraag

⁴ Handelingen TK 2018/2019, nr. 95, item 11; en Verslag EK 2018/2019, nr. 37, item 3 en item 10.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 500.

⁶ Zie art. 7:669 lid 4 en art. 7:671a lid 4 van het Burgerlijk Wetboek.

⁷ Gezondheid en langer doorwerken, Invloed van langer doorwerken op de Gezondheidsraad, nr. 2018/14c

of men al dan niet vrijwillig met pensioen gaat. Het hebben van handelingsperspectief lijkt bij langer doorwerken, zowel voor als na de pensioenleeftijd, van groot belang. De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving geeft in haar recente advies "De derde levensfase" aan dat niet iedereen de derde levensfase op dezelfde manier ervaart⁸. Het kan een tijd van vrijheid zijn en van verlies. Voor ouderen is het van belang autonomie, verbondenheid en zingeving te ervaren. Sommige ouderen vinden dat in langer doorwerken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van dit wetsvoorstel voor de zware beroepen.

Met dit wetsvoorstel stelt het kabinet voor de 1-op-1-koppeling van de AOW-leeftijd 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. Dit geldt voor iedereen die AOW-gerechtigd is, en dus óók voor mensen die zwaar werk verrichten.

Daarnaast zijn in het Pensioenakkoord afspraken gemaakt over duurzame inzetbaarheid, die eraan moeten bijdragen dat alle werkenden gezond werkend hun pensioen kunnen bereiken. Maar er zijn ook afspraken gemaakt over de situatie waarin dat niet lukt: afgesproken is dat werkgevers onder voorwaarden tijdelijk de mogelijkheid krijgen om aan oudere werknemers die, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van het werk, niet kunnen doorwerken een uitkering aan te bieden waarmee ze eerder kunnen uittreden. Het kabinet introduceert voor de periode 2021 tot en met 2025 een tijdelijke fiscale drempelvrijstelling voor regelingen voor vervroegde uittreding (RVU).⁹ De uitkeringen uit deze regelingen zijn vrijgesteld van pseudo-eindheffing (RVU-heffing), voor zover ze niet uitkomen boven de drempelvrijstelling, die gebaseerd is op de netto-AOW, en niet meer dan drie jaren voor AOW-leeftijd worden uitgekeerd.

Een andere afspraak uit het Pensioenakkoord betreft de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid & Eerder Uittreden (MDI&EU), die sectorale maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden faciliteert. Het kabinet stelt hiervoor €1 miljard beschikbaar voor een periode 2021 tot en met 2025. Uw Kamer is per brief d.d. 5 juli 2020 over de contouren van de MDI&EU geïnformeerd¹⁰.

De leden van de D66-fractie vragen op basis van welke informatiebronnen de verwachte leeftijd door het CBS wordt bepaald.

Het CBS maakt een prognose van de periodelevensverwachting, op basis waarvan de Minister van SZW de AOW-gerechtigde leeftijd vaststelt. Het CBS baseert de prognose van de levensverwachting op de historische tijdreeksen over de sterftেকansen in Nederland en omliggende West-Europese landen.

Draagvlak voor verhouding duur werkzame leven en pensioen

De leden van de SP-fractie vragen hoe bij de matiging van de koppeling van de AOW-leeftijd het 'draagvlak' bij burgers is gemeten en wat er uit dat onderzoek naar het 'draagvlak' is gekomen. Deze leden vragen wat wordt bedoeld met de 'maatschappelijke discussie' die zou zijn gevoerd over de relatie tussen de winst aan levensverwachting en de verlenging van de arbeidsloopbaan. Deze leden vragen of de 'maatschappelijke discussie' ook een rol heeft gespeeld bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd en of dit een aantoonbare rol heeft gespeeld. Deze leden vragen hoe de 'algemeen heersende opinie onder burgers' is gemeten en wat de exacte uitkomst hiervan is.

In onder meer paragraaf 7.6 van de beleidsdoorlichting AOW van december 2019 en het achterliggende onderzoek van SEO over het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd is gekeken naar de beleving van burgers¹¹. Op basis van literatuur mag verwacht worden dat de leeftijd tot waarop werkenden willen werken, toeneemt als de AOW-leeftijd omhoog gaat en dat de sociale normen rondom stoppen met werken veranderen als de institutionele leeftijd waarop het pensioen ingaat, verandert. Uit de beleidsdoorlichting AOW komt naar voren dat dit nog maar ten dele het geval is en dat de AOW-leeftijdsverhoging voor mensen leidt tot zorgen. Mensen vragen zich af of

⁸ De derde levensfase, het geschenk van de eeuw, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Den Haag, 2020

⁹ Wetsvoorstel Bedrag Ineens, RVU en verlofsparen.

¹⁰ Kamerstukken II, 2019/2020, 25883 en 32043, nr. 388.

¹¹ Beleidsdoorlichting AOW, december 2019 en Effect verhoging AOW-leeftijd, SEO Economisch onderzoek, Kamerstukken II, 2019-2020, 30982, nr 54

zij wel gezond hun pensioen kunnen halen en zouden vaak graag eerder willen stoppen met werken dan zij daadwerkelijk kunnen stoppen. Zoals de leden van de fractie van de SP weten, is zowel aan het onderhavige wetsvoorstel als aan de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd een lange periode van maatschappelijke discussie voorafgegaan. De wens om te komen tot een andere balans tussen de winst aan levensverwachting en de verlenging van de loopbaan zoals vastgelegd met de koppeling, kwam onder meer tot uitdrukking in voorstellen zoals geformuleerd door bijvoorbeeld de FNV en CNV. Met het voorliggende voorstel van een gedeeltelijke koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting komt het kabinet tegemoet aan deze zorgen en wensen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in deze wet is gekozen voor een 2/3-koppeling en of andere scenario's zijn er ter tafel gekomen. Deze leden vragen of schematisch kan worden weergegeven wat het verschil in kosten is tussen een 1-op-1-koppeling, een 2/3-koppeling, een 1/3-koppeling en het terugdraaien van de AOW-leeftijd naar 65 zonder een koppeling met de levensverwachting.

In de onderhandelingen over het pensioenakkoord met sociale partners zijn verschillende koppelingen van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting ter tafel gekomen, zoals varianten waarin de AOW-leeftijd stijgt met 6, 8, 9 en 10 maanden voor ieder jaar dat de levensverwachting stijgt. Met de koppeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel, wordt naar oordeel van het kabinet de juiste balans gevonden tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen.

De kosten bij een alternatieve koppeling van de AOW-gerechtigde leeftijd aan de levensverwachting laten zich het best uitdrukken in de gevolgen voor het houdbaarheidssaldo. Het houdbaarheidssaldo houdt naast de ex ante gevolgen voor de overheidsbestedingen en -inkomsten ook rekening met de gevolgen van de arbeidsparticipatie en de doorwerking daarvan op de economische groei. In onderstaand schema worden de gevolgen van het houdbaarheidssaldo uitgedrukt, vergeleken met de 1 op 1 koppeling die in de huidige wet is opgenomen.

Koppeling	Gevolgen houdbaarheidssaldo
1 op 1 koppeling	0
2/3 koppeling (voorliggend wetsvoorstel)	- 0,4% bbp
1/3 koppeling	- 0,7% bbp
65 jaar	- 1,5% bbp

** De kosten van de aanpassing van de koppeling van de levensverwachting, gaan uit van zowel een aanpassing van de koppeling, als een aanpassing van de referentieperiode om aan te sluiten bij de AOW-leeftijd van 67 jaar in 2024.*

Arbeidsparticipatie en inpassing houdbare overheidsfinanciën

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel mensen door blijven werken na hun pensioengerechtigde leeftijd en hoeveel mensen stoppen met werken voor hun wettelijke pensioengerechtigde leeftijd. De leden van de fractie van D66 vragen of het niet in de rede ligt dat de arbeidsparticipatie is gestegen gezien alle beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen inzake de pensioenleeftijd en het voorkomen dat mensen te vroeg stoppen met werken.

Uit onderzoek van SEO uit 2019 blijkt dat de verhoging van de AOW-leeftijd tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van 65-jarigen heeft geleid. Uit CBS-cijfers blijkt dat in het tweede kwartaal van 2020 ongeveer 260.000 mensen in de categorie 65 jaar tot 75 jaar de werkzame beroepsbevolking behoorden, en ongeveer 70.000 mensen in de categorie 70 jaar tot 75 jaar. Dit geeft een indicatie van het aantal mensen dat doorwerkt na hun AOW-gerechtigde leeftijd, die op dit moment ligt op 66 jaar en 4 maanden. Het valt niet exact te zeggen hoeveel mensen definitief stoppen met werken voor de AOW-gerechtigde leeftijd. Mensen kunnen immers op verschillende moment tijdens hun loopbaan stoppen, zoals bij gezinsvorming, of door arbeidsongeschiktheid. In sommige gevallen stoppen mensen alleen tijdelijk. Dit maakt het moeilijk om exacte aantallen te geven van het aantal mensen dat al voor hun AOW-gerechtigde leeftijd definitief uittreedt.

De leden van de SP-fractie stellen dat de werkloosheid explosief stijgt door de coronacrisis, tegelijkertijd lezen deze leden dat ouderen niet gemist kunnen worden op de arbeidsmarkt. Deze leden vragen om een toelichting en hoe groot de rol is van ouderen boven de 60 op dit moment op de arbeidsmarkt. Deze leden vragen hoeveel ouderen van boven de 60 er op dit moment aan het werk zijn, hoeveel mensen van boven de 65 en hoeveel mensen boven de AOW-leeftijd. Deze leden vragen wat de invloed is van de coronapandemie op de arbeidsparticipatie van verschillende leeftijdsgroepen en de gevolgen van de crisis op het houdbaarheidssaldo. Voorts vragen deze leden hoeveel 'hoger' de arbeidsparticipatie is door de verhoging van de AOW-leeftijd in combinatie met het afschaffen van de VUT¹²-regelingen en prepensioenen.

¹² VUT: Vervroegde uittreding

Ouderen hebben een belangrijke rol op de arbeidsmarkt, en vanwege de vergrijzing wordt deze rol in de toekomst nog belangrijker. In de toekomst zal door vergrijzing immers een groter aandeel van de beroepsbevolking tot de categorie ouderen behoren. Voor onze toekomstige welvaart en de betaalbaarheid van de publieke voorzieningen zullen we dan ook meer dan nu van de arbeidsdeelname van ouderen afhankelijk zijn. Een substantiële groep ouderen neemt deel aan de arbeidsmarkt. Volgens de meest recente cijfers van het CBS behoorden in het tweede kwartaal van 2020 ca. 963.000 ouderen van tussen de 60 en 75 jaar tot de werkzame beroepsbevolking, en 260.000 in de categorie tussen de 65 jaar en 75 jaar.

Het effect van de coronapandemie op de arbeidsparticipatie valt (nog) niet met zekerheid vast te stellen, bijvoorbeeld omdat het verdere verloop van de pandemie nog niet bekend is. Tevens heeft het kabinet omvangrijke steunmaatregelen zoals de NOW-regeling getroffen om het baanverlies te beperken. Volgens het CPB was de relatieve krimp in de werkzame beroepsbevolking in de eerste maanden na de corona-uitbraak (maart-april) in Nederland lager dan in de meeste andere westerse landen.

Op basis van CBS-statistieken valt wel een beeld tot nu toe te schetsen. Volgens het CBS is de netto arbeidsparticipatie van de gehele bevolking tussen 15 en 75 jaar in het tweede kwartaal 2020 met 1,1 procentpunt gedaald ten opzichte van het vierde kwartaal van 2019. De netto arbeidsparticipatie bedraagt nu 67,9 procent. Daarentegen is de netto arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep 60-65 jaar licht gestegen met 0,7 procentpunt naar 63 procent. Als gekeken wordt naar de leeftijdsgroep 60 tot 75 jaar, dan is de netto arbeidsparticipatie gedaald met 0,5 procentpunt naar 31,6 procent. Volgens de berekeningen van het CPB is het houdbaarheidssaldo bij de actualisatie van de middellange termijnverkenning in de basisverkenning uitgekomen op -3,0 procent bbp. Volgens het CPB is dit een verslechtering van 2,1 procent bbp ten opzichte van hun inschatting uit maart 2020, net voor uitbreken van het coronavirus. Volgens het CPB hangt dit samen met de verslechterde overheidsfinanciën bij aanvang van de volgende kabinetsperiode. SEO heeft vorig jaar in opdracht van SZW de effecten van de verhoging van de AOW-leeftijd op onder andere de arbeidsparticipatie onderzocht. SEO heeft in dit onderzoek geconstateerd dat de arbeidsparticipatie van 65-jarigen sinds de afschaffing van de VUT en de verhoging van de AOW-leeftijd sterk is toegenomen. SEO concludeert bijvoorbeeld dat in 2012 werk voor 6 procent van de 65-jarigen de belangrijkste inkomstenbron was. In 2017 was dat 29 procent. Ook voor 64-jarigen steeg het aandeel met werk als belangrijkste inkomstenbron sterk; van 21 procent in 2012 naar 42 procent in 2017. Deze resultaten suggereren dat beleidsmaatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen effectief zijn geweest.

Toekomstige ontwikkeling gezondheid

De leden van de D66-fractie constateren dat veel onderzoek is gedaan naar de fysieke mogelijkheid om te werken, maar vragen of er ook onderzoek is gedaan naar de wil om te werken naar gelang mensen een hogere leeftijdsverwachting hebben. Daarnaast vragen deze leden of de wil om te werken ook verandert naar gelang de leeftijd die iemand heeft.

In het hiervoor genoemde onderzoek van SEO naar de effecten van de verhoging van de AOW-leeftijd komt naar voren dat de gemiddelde leeftijd tot welke werkenden willen doorwerken of denken te kunnen doorwerken, in de periode 2012 tot 2017 niet is gestegen. Opvallend is dat oudere cohorten werkenden die vlak voor hun pensioen zitten, aangeven gemiddeld genomen langer te willen en kunnen doorwerken dan jongere cohorten voor wie de pensioendatum nog verder weg ligt¹³.

De leden van de D66-fractie vragen wat de regering concreet voor ogen heeft bij de volgende passage: *'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.'*

Er bestaan verschillen tussen mensen als het gaat om het vermogen om langer door te werken. De regering ziet een rol voor sociale partners in sectoren als het gaat om beleid en maatregelen op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Op sectoraal niveau kan immers een goede inschatting worden gemaakt welk investeringen in duurzame inzetbaarheid er het meest aan bijdragen dat in de betreffende sector zoveel mogelijk werkenden gezond werkend hun pensioen bereiken.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering terecht opmerkt dat de (gezonde) levensverwachting sterk verschilt naar inkomen en opleidingsniveau en vragen welke aanvullende maatregelen de regering gaat nemen om deze hardnekkige sociaaleconomische gezondheidsverschillen te verkleinen, wat daarbij de concrete doelstellingen zijn en wanneer de doelstelling is bereikt (SMART-geformuleerd). Ook de leden van de fractie van de SP vragen wat wordt gedaan om de sociaaleconomische gezondheidsverschillen te verkleinen.

¹³ Effecten verhogen AOW-leeftijd, SEO, tabel 2.1 en grafiek 2.1

Het verkleinen van gezondheidsachterstanden is een van de vier prioritaire thema's in de recent verschenen Landelijke nota gezondheidsbeleid (LNG). In de LNG is onder andere de volgende ambitie geformuleerd met betrekking tot het verkleinen van gezondheidsachterstanden: "In 2024 is de levensverwachting van mensen met een lage SES toegenomen en het aantal jaren in goed ervaren gezondheid voor mensen met een lage én een hoge SES toegenomen.". Voor een overzicht van de landelijke programma's gericht op het behalen van deze ambitie verwijs ik u naar de LNG¹⁴.

De leden van de SP-fractie lezen in 'De Sociale Staat van Nederland 2020' van het SCP dat mensen wel langer leven maar niet een groter deel van het leven in goede gezondheid. De leden van de SP-fractie vragen of deze bevindingen van het SCP betrokken worden bij dit wetsvoorstel en of wordt overwogen om dit alsnog te doen. Deze leden vragen hoe er concreet rekening gehouden met het achterblijven van de 'levensverwachting zonder chronische aandoening' in dit wetsvoorstel.

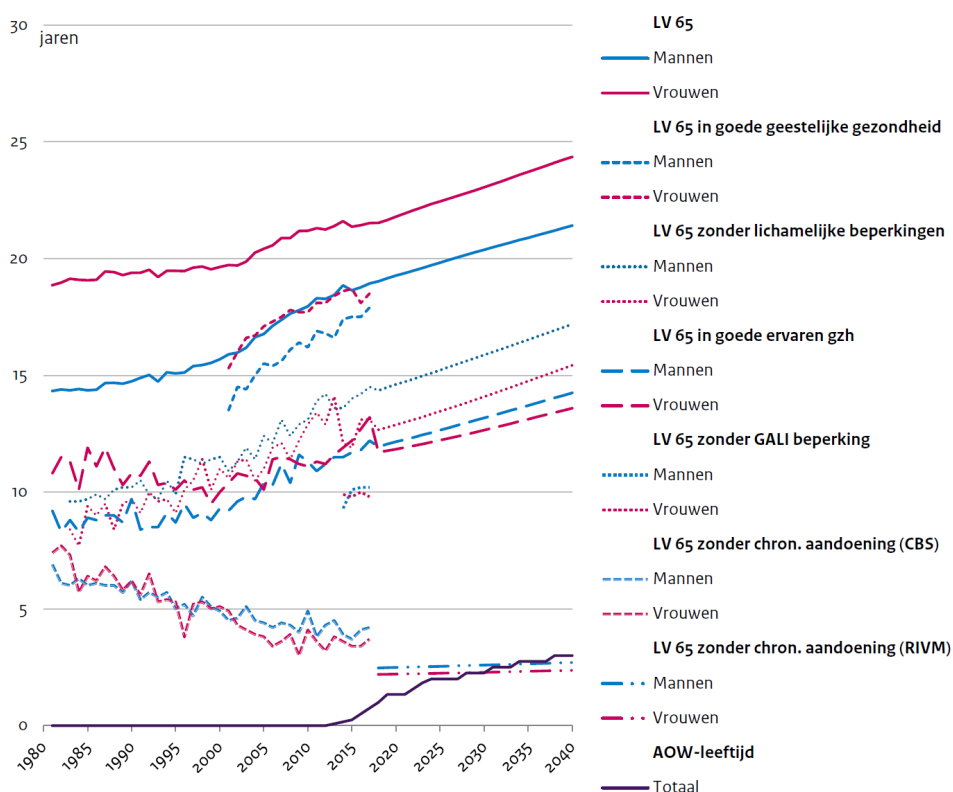
Bij het kijken naar gezondheid en levensverwachting kunnen verschillende indicatoren voor gezondheid betrokken worden. De relatie tussen gezondheid en werk is complex. De onderzoeken op dit punt zijn ook niet altijd eenduidig. Het kabinet heeft het RIVM daarom gevraagd naar de ontwikkelingen te kijken in het licht van een stijgende AOW-leeftijd. In het rapport van het RIVM¹⁵ over het onderzoek dat is gedaan ter onderbouwing van de aanpassing van de koppeling uit het onderhavige wetsvoorstel, zijn de historische en te verwachten ontwikkelingen op deze verschillende indicatoren op een rij gezet. De ontwikkeling van deze indicatoren laat voor ouderen een positieve trend zien zoals onderstaande grafiek laat zien, met uitzondering van de levensverwachting zonder chronische aandoeningen. De conclusie bij deze grafiek is dat de verkregen jaren na 65 jaar grotendeels in goed ervaren gezondheid en in gezondheid zonder beperkingen zijn geweest en ook zullen zijn tot 2040. Maar tegelijk laat deze grafiek zien dat de jaren die 65-plussers erbij krijgen, vooral jaren zijn met chronische aandoeningen. De verkregen jaren van ouderen zijn dus grotendeels in goede gezondheid, maar tevens met een chronische ziekte.

Deze bevindingen zijn in overeenstemming met de bevindingen uit de Sociale Staat van Nederland 2020 waar het SCP bij ouderen vanaf 65 jaar signaleert dat een langer leven samengaat met een hoger percentage gezonde jaren. Daarnaast signaleert het SCP in de Sociale Staat 2020 dat de levensverwachting zonder matige of ernstige lichamelijke beperkingen voor mannen vanaf de geboorte toeneemt en vanaf 65 jaar voor zowel mannen als vrouwen toeneemt.

¹⁴ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z09240&did=2020D19907

¹⁵ Gezondheid en arbeidsparticipatie rond de AOW-leeftijd, verwachte ontwikkelingen tot 2040, RIVM 2019-219.

(Gezonde) levensverwachting op 65-jarige leeftijd (LV 65)



Figuur 2. Levensverwachting, gezonde levensverwachting (uitgedrukt in verschillende indicatoren) en de AOW-leeftijd. Geobserveerde trends uit het verleden en projecties naar de toekomst (bron: CBS, 2019 [1, 12]; RIVM, 2018 [6]; Rijksoverheid, 2019 [9])

Omdat het in het kader van het onderhavige wetsvoorstel vooral van belang is of oudere werkenden door kunnen werken tot de AOW-leeftijd en dit bij een stijging van de AOW-leeftijd in de toekomst ook kunnen, is het RIVM gevraagd meer specifiek te kijken op welke leeftijden gezondheidswinst of verlies wordt geboekt en wat de samenhang is tussen de verschillende indicatoren van gezondheid enerzijds en de arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid anderzijds. Anders dan in het SCP-onderzoek is dus niet gekeken naar de ontwikkeling van de levensverwachting en gezondheid vanaf geboorte, maar is het RIVM meer specifiek gevraagd te kijken naar de ontwikkeling van de gezondheid rond de AOW-leeftijd (van 60 tot 70 jaar) op lange termijn en daarbij met name de gezondheidsindicatoren te betrekken die gerelateerd zijn aan het vermogen om langer door te werken. In de toekomstscenario's van het RIVM-onderzoek is gezondheid geoperationaliseerd op basis van twee gezondheidsindicatoren: "ervaren gezondheid" en "gezondheid zonder beperkingen".

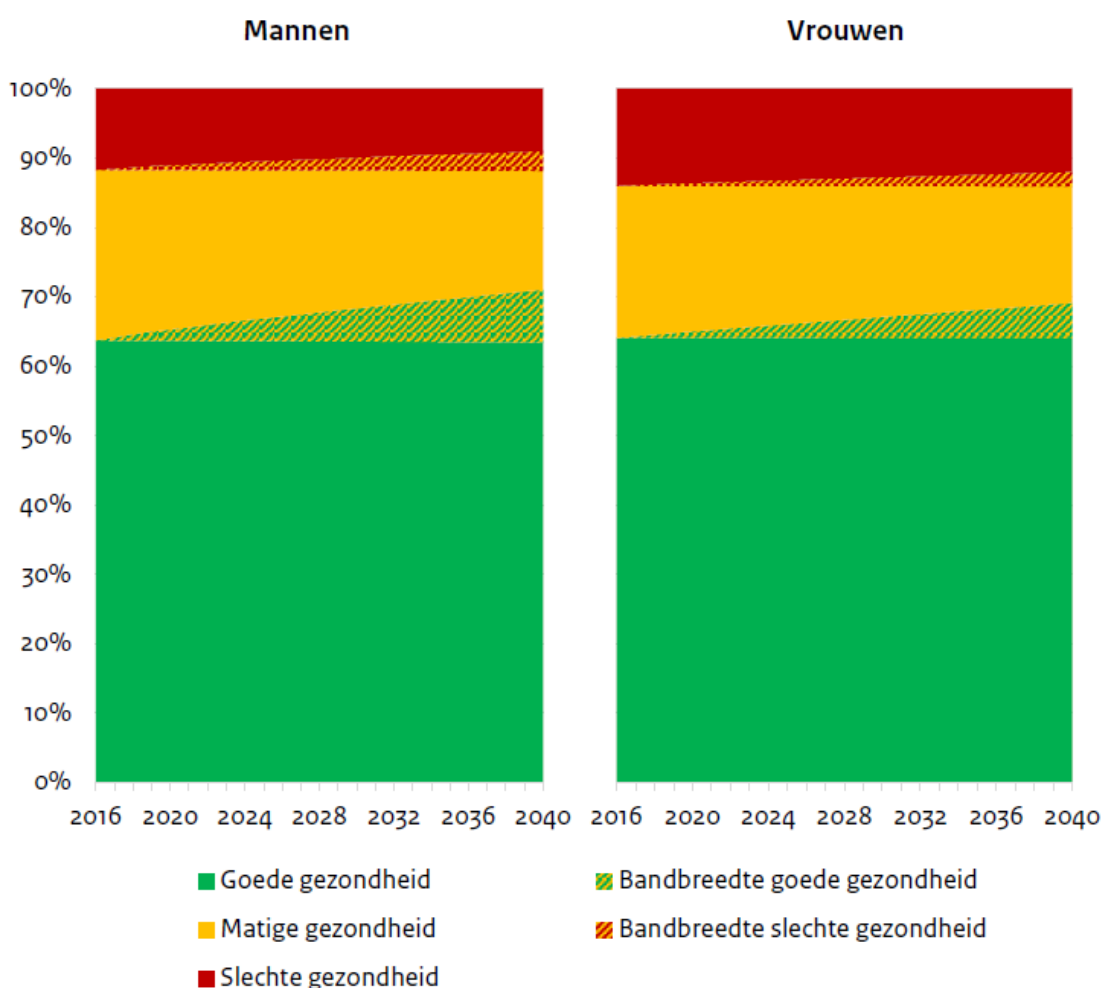
Volgens berekeningen van het RIVM neemt de levensverwachting zonder chronische aandoening de komende jaren licht toe, met 0,2 jaar voor zowel mannen als vrouwen. Het hebben van een of meerdere chronische ziekten hangt ook samen met arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en een lagere productiviteit. Wat betreft specifieke ziekten is er alleen sterk/middelmatig bewijs dat artritis, allergie en darmklachten zorgen voor een lagere productiviteit. Voor andere specifieke ziekten is het bewijs voor een samenhang met duurzame inzetbaarheid beperkt. Om die reden is niet gekeken naar de levensverwachting met of zonder ziekten, maar naar ervaren gezondheid en ervaren beperkingen, die wel een duidelijke link met inzetbaarheid hebben.

De leden van de SP-fractie constateren dat het RIVM stelt dat elk gewonnen levensjaar na 65 jaar nagenoeg volledig zonder beperkingen wordt doorgebracht en mannen respectievelijk vrouwen brengen daarvan tien maanden en acht maanden door in goed ervaren gezondheid. Kan er worden bevestigd dat het gevolg van de 2/3-koppeling aan de AOW-leeftijd, ertoe leidt dat bijna elke gezond ervaren maand er geen AOW-ontvangen wordt? Zo nee, waarom niet? Kan er worden bevestigd dat met deze uitspraak van het RIVM een 1-op-1-koppeling direct leidt tot een minder lang gezond leven na je AOW-leeftijd? Voornoemde leden constateren dat de verbetering van de gezondheid van 60-65-jarigen achter lijkt te blijven bij de overige leeftijdsgroepen. De oorzaken hiervan zijn 'niet duidelijk'. Ook lezen deze leden dat het onduidelijk is of dit zich in de toekomst

ook zal voordoen. Deze leden vinden het niet aannemelijk dat dit in de toekomst plots zal veranderen.

Uitgaande van de 2/3-koppeling, zoals vastgelegd in het onderliggende voorstel en de hiervoor beschreven operationalisering van gezondheid, komt het RIVM tot de conclusie dat de gezonde levensverwachting de komende jaren zal blijven stijgen en dat gezondheid in die zin geen belemmering is om de AOW-leeftijd te verhogen. 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 is door de temporisering van de AOW-leeftijd toegenomen, waardoor het pad van de AOW-leeftijdsverhoging als geheel lager komt te liggen. Het aantal gezonde jaren na de AOW-leeftijd als gevolg van dit wetsvoorstel blijft 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 en samenhangt met het feit dat mensen zich overvallen voelen door de verhoging van de AOW-leeftijd en zich daardoor hebben kunnen voorbereiden. Of dat dit zich ook in de toekomst zal blijven voordoen. Voor beide mogelijkheden is daarom een toekomstscenario gemaakt. In het ongunstige scenario blijft de gezondheidsverdeling bij de 2/3-koppeling min of meer gelijk. In het meer gunstige scenario zou dit aandeel stijgen, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. 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. Afhankelijk van het scenario zal de 2/3 koppeling ertoe leiden dat er ook meer gezonden maanden AOW-ontvangen zal worden. De scenario's zijn doorgerekend voor de 2/3-koppeling en niet voor de 1 op 1 koppeling.

Verwachting gezondheid van 60 jaar tot AOW-leeftijd 2016-2040



Figuur 11. Verwachting gezondheid van 60 jaar tot AOW-leeftijd

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel mensen volgens de voorspellingen niet gezond de AOW-leeftijd bereiken per jaar, de aankomende 15 jaren.

In onderstaande tabel 6 uit het RIVM-rapport is aangegeven wat in absolute aantallen de gezondheidsverdeling is in de vijf jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd. Daarbij is onder meer van belang dat de omvang van de leeftijdsgroep die 5 jaar voor de AOW-leeftijd zit, tot 2030 zal toenemen als gevolg van de geboortecohorten uit de jaren zestig, en vervolgens weer zal afnemen. Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de groep die 5 jaar voor de AOW-leeftijd zit, in goede gezondheid verkeert.

Tabel 6. Aantal mannen en vrouwen in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd naar gezondheid, in 2016, 2030 en 2040 (aantallen en groeicijfers)

Vijf jaar tot AOW-leeftijd					
x 1000	2016	2030		2040	
		Scenario A	Scenario B	Scenario A	Scenario B
Mannen					
Goede gezondheid	333	+77 (+23%)	+46 (+14%)	+15 (+4%)	-23 (-7%)
Matige gezondheid	128	+1 (+1%)	+19 (+15%)	-30 (-24%)	-7 (-6%)
Slechte gezondheid	61	-2 (-4%)	+10 (+17%)	-17 (-28%)	-3 (-5%)
Totaal	522	+76 (+15%)	+76 (+15%)	-33 (-6%)	-33 (-6%)
Vrouwen					
Goede gezondheid	336	+70 (+21%)	+52 (+15%)	+19 (+6%)	-7 (-2%)
Matige gezondheid	115	+7 (+6%)	+18 (+16%)	-18 (-16%)	-2 (-2%)
Slechte gezondheid	73	+4 (+5%)	+12 (+16%)	-11 (-16%)	-1 (-2%)
Totaal	524	+81 (+16%)	+81 (+16%)	-11 (-2%)	-11 (-2%)
Mannen en vrouwen					
Goede gezondheid	668	+147 (+22%)	+98 (+15%)	+33 (+5%)	-30 (-4%)
Matige gezondheid	243	+8 (+3%)	+37 (+15%)	-48 (-20%)	-10 (-4%)
Slechte gezondheid	134	+2 (+1%)	+22 (+16%)	-28 (-21%)	-4 (-3%)
Totaal	1045	+157 (+15%)	+157 (+15%)	-43 (-4%)	-43 (-4%)

De leden van de SP-fractie vragen wat er concreet zal worden gedaan voor de groep mensen die niet gezond de AOW-leeftijd bereiken gedaan. Ook vragen de leden van de SP-fractie wat wordt gedaan om de sociaaleconomische gezondheidsverschillen te verkleinen in dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de SP vragen wat wordt er bedoeld met de verschuiving van de 'gezondheidsverschillen' centraal stellen, naar het 'gezondheidspotentieel' centraal stellen. Deze leden vragen wat voor concrete gevolgen dit heeft en waarom hiervoor is gekozen. Mensen met een lagere sociaaleconomische positie worden minder oud en kunnen dus minder lang gebruik maken van deze 'brede volksverzekering'. Deze leden vragen wat er gedaan gaat worden om dit te voorkomen en of er nog kan worden gezegd dat de AOW een 'brede' volksverzekering is, als de sociaaleconomische gezondheidsverschillen zo groot zijn dat bepaalde groepen minder lang gebruik kunnen maken van deze brede volksverzekering.

De WRR geeft in zijn advies "Van verschil naar potentieel" aan dat niet de sociaaleconomische gezondheidsverschillen, maar het gezondheidspotentieel uitgangspunt zouden moeten zijn.¹⁶ De WRR stelt voor om het preventiebeleid een nieuwe impuls te geven door niet langer de gezondheidsverschillen centraal te stellen maar uit te gaan van het gezondheidspotentieel. Meer

¹⁶ Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen, WRR.

concreet impliceert dit bijvoorbeeld in het perspectief van de discussie over zware beroepen dat preventief beleid, gericht op het voorkomen van gezondheidsverlies en op duurzame inzetbaarheid, uitgangspunt wordt. 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.

Voor de groep mensen die niet gezond de AOW-leeftijd bereiken zijn in het kader van het pensioenakkoord een aantal voorstellen gedaan in aanvulling op het bestaande vangnet. Allereerst het onderhavige voorstel dat voorziet in een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd waardoor een groter aandeel mensen gezond de eindstreep zal kunnen behalen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de verbetering van duurzame inzetbaarheid. 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 de impuls voor duurzame inzetbaarheid is ook sprake van tijdelijke aanpassing van de zogenaamde RVU-heffing op vervroegd uittreden. 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.

Toekomstige ontwikkelingen arbeidsmarkt en grijze druk

De leden van de fractie van D66 vragen of dit voorstel zal leiden tot, op korte termijn, een verlaging van de werkloosheid omdat er meer mensen de arbeidsmarkt zullen verlaten. De leden van de fractie van D66 constateren een schokkende beweging in de lijnen in grafieken 1 en 2. Deze leden vragen wat deze schokbeweging veroorzaakt.

Het wetsvoorstel is niet primair bedoeld om de werkloosheid te verlagen. Hoewel het aantal werklozen in absolute zin kan afnemen door het voorstel, is het niet zeker dat ook het werkloosheidspercentage zal dalen. Bij dit laatste geldt immers dat een hogere AOW-leeftijd zowel invloed heeft op het totale aantal werklozen als de beroepsbevolking (werkzame en werkloze beroepsbevolking). Een lager werkloosheidspercentage valt vooral te verwachten als het werkloosheidspercentage van de cohorten die door het wetsvoorstel eerder AOW ontvangen substantieel hoger ligt. Dit lijkt echter niet het geval. Zo is volgens CBS-cijfers het werkloosheidspercentage van de groep 65-70 jaar in het tweede kwartaal van 2020 ca. 3,3%, en 3,8% in dezelfde periode voor de groep 15-75 jaar. De schokbeweging in grafieken 1 en 2 is een gevolg van de stapsgewijze aanpassing van de AOW-leeftijd.

Duurzame inzetbaarheid

De leden van de D66-fractie vragen naar voorbeelden van initiatieven die in aanmerking komen voor de 800 miljoen die beschikbaar wordt gesteld t.b.v. duurzame inzetbaarheid. De leden van de fractie van D66 lezen dat het kabinet hecht aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een cultuurverandering en een lange adem. Deze leden vragen daarom welke verantwoordelijkheid de regering ziet voor zichzelf als werkgever in die cultuuromslag. Daarnaast vragen deze leden op welke manier de regering van plan is te monitoren dat sectoren zich inzetten op duurzame inzetbaarheid.

Er zal bij de MDI&EU een zogenaamde 'menukaart' beschikbaar worden gesteld waarin per thema voorbeelden van subsidiabele activiteiten zijn opgenomen. De menukaart kan sociale partners een handreiking bieden maar is niet limitatief; de subsidieregeling biedt ruimte aan allerlei maatregelen waarmee sectoraal maatwerk kan worden gerealiseerd. Maatregelen voor duurzame inzetbaarheid kunnen zich richten op de volgende thema's: het bevorderen van gezond, veilig en vitaal werken, het bevorderen van goed werkgeverschap en goed opdrachtgeverschap, het stimuleren van een leven lang ontwikkelen en arbeidsmobiliteit van werkenden en het bevorderen van bewustwording en eigen regie van werkenden op hun loopbaan.

Binnen het Rijk is er veel aandacht voor duurzame inzetbaarheid. In het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025 ligt de focus op onder andere permanent leren en ontwikkelen. Het Rijk ondersteunt het leren en ontwikkelen van werknemers financieel en organisatorisch en zet tevens in op een cultuur en werkomgeving waar leren en ontwikkelen onlosmakelijk onderdeel is van het werk. Naast de leer- en ontwikkelactiviteiten die geïnitieerd worden vanuit de werkgever, kunnen werknemers ook gebruik maken van een divers aanbod dat door het A&O fonds Rijk wordt aangeboden. Een ander belangrijk aspect van duurzame inzetbaarheid, tevens opgenomen in het Strategisch Personeelsbeleid, is vitaliteit en gezondheid. We werken continu aan een veilige

aanspreekcultuur, vitale medewerkers en het verlagen van het verzuim. Hierbij is aandacht voor de juiste 'fit' tussen werknemers en de baan. De CAO Rijk biedt werknemers diverse mogelijkheden om maatwerkgericht de balans tussen werk en privé goed te houden. Het kabinet hecht aan een effectieve en efficiënte inzet van middelen. Op dit moment wordt voor MDI&EU een kader voor monitoring en evaluatie ontwikkeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een actuele stand van zaken op het gebied van duurzame inzetbaarheid, welke afspraken er inmiddels gemaakt zijn en wat hier de doelstellingen zijn. (SMART-geformuleerd)

Veel sectoren en branches zijn al actief aan de slag met het thema duurzame inzetbaarheid. Met de MDI&EU wordt beoogd een forse impuls te geven aan beleid en maatregelen gericht op duurzame inzetbaarheid, langer doorwerken en een goede overgang van werkend leven naar pensioen. Zoals beschreven in de eerdergenoemde brief met contouren voor de MDI&EU zal naar verwachting vanaf januari 2021 een analysefase van start gaan. In de analysefase kunnen sectoren een sectoranalyse (laten) maken. Sectoren kunnen hiervoor een forfaitaire vergoeding aanvragen bij SZW. Het eerste tijdvak voor de activiteitenplannen zal naar verwachting in juni 2021 worden opgesteld. Dit betekent dat vanaf juni 2021 subsidieaanvragen kunnen worden ingediend voor activiteitenplannen met maatregelen rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de verhouding zou zijn tussen de potentiële beroepsbevolking en de pensioengerechtigden als de AOW-leeftijd terug naar 65 jaar zou gaan.

Volgens CBS-cijfers waren er op 1 januari 2020 ongeveer 3,4 miljoen personen van 65 jaar en ouder, en ongeveer 11,2 miljoen personen in de werkzame leeftijd (tussen de 15 en de AOW-gerechtigde leeftijd, in het gevraagde voorbeeld 65 jaar). De verhouding zou in de gevraagde situatie zo bezien uitkomen op ca. 3,3. Hier geldt overigens wel dat niet alle personen in de leeftijd 15-65 jaar daadwerkelijk kunnen en willen werken. Ter illustratie: de werkzame beroepsbevolking in de leeftijd 15-65 jaar was in het vierde kwartaal van 2019 volgens het CBS ongeveer 8,7 miljoen personen.

Deze leden vragen waarom er in dit wetsvoorstel nog gesproken wordt over 800 miljoen, terwijl er in het pensioenakkoord 1 miljard is afgesproken.

In de Memorie van Toelichting van het voorliggende wetsvoorstel is vermeld dat het kabinet 800 miljoen euro beschikbaar stelt voor sectorale maatwerkafspraken over duurzame inzetbaarheid en knelpunten rond de tijdelijke regelingen rond vervroegd uittreden. In de onderhandelingen over de uitwerking van het pensioenakkoord is besloten dit budget te verhogen naar 1 miljard euro. De tekst van het wetsvoorstel is eerder opgesteld, en per abuis is het aangepaste bedrag niet genoemd.

Intergenerationeel perspectief

De leden van de SP-fractie lezen dat alle generaties met deze wet een gelijk netto profijt van de overheid ontvangen. Was dit eerder niet het geval?

De gedeeltelijke koppeling draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën, omdat de AOW-leeftijd daarmee weliswaar minder snel oploopt, maar wel gekoppeld blijft aan de levensverwachting. Toekomstige ontwikkelingen in de levensverwachting leiden hierdoor niet tot een houdbaarheidsverlies. Van houdbare overheidsfinanciën is sprake indien alle generaties een gelijk netto profijt van de overheid ontvangen (of netto evenveel bijdragen).

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen of de formule op basis waarvan de verhoging van de pensioenleeftijd wordt uitgerekend impliceert dat dit niet kan betekenen dat de pensioenleeftijd kan worden verlaagd. Deze leden vragen wat de kans is dat de coronacrisis een impact heeft op de levensverwachting in Nederland.

De leden van de SP-fractie vragen hoe deze wet zich verhoudt tot de uitkomsten over de levensverwachting van de Prognosetafel AG2020¹⁷. Ook deze leden merken op dat de gevolgen van de coronapandemie op de levensverwachting nog niet bekend zijn en vragen waarom er niet in het wetsvoorstel is opgenomen is bij een dalende levensverwachting, ook de AOW-leeftijd te laten dalen. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan ingaan op de mogelijke gevolgen van het corona-effect met betrekking tot de levensverwachting.

¹⁷ Koninklijk Actuariel Genootschap (AG), 9 september 2020, 'Prognosetafel AG2020', https://www.ag-ai.nl/view.php?Pagina_Id=998

In de eerste helft van 2020 was er vanwege de coronaepidemie sprake van een verhoogd sterftecijfer. Het CBS schat dat er in de eerste maanden van 2020 bij circa 9.000 meer mensen overlijdens te betreuren zijn geweest dan wanneer er geen coronaepidemie was geweest. Een hogere sterfte dan verwacht leidt tot een lagere periodelevensverwachting in 2020. De gevolgen voor de periodelevensverwachting in 2020 hangen af van de ontwikkelingen gedurende de rest van dit jaar.

Op dit moment is de verwachting van het CBS dat corona, hoewel het een grote impact heeft op de sterfte op de korte termijn, op de langere termijn de stijgende lijn in de levensverwachting niet nadelig zal beïnvloeden. De ontwikkeling van de levensverwachting volgt op de lange termijn een opwaartse trend. Het is de verwachting dat de levensverwachting na corona weer terug zal gaan naar deze langjarige trend, net zoals na de Spaanse griep en na de Tweede Wereldoorlog het geval is geweest.

Het is nog moeilijk te voorspellen wanneer de levensverwachting weer aansluit bij de langjarig trend, omdat er nog veel onzeker is over het verloop van de pandemie. Ook is nog onzeker of mensen bijvoorbeeld blijvende gezondheidsschade ondervinden van besmetting met het coronavirus of uitgestelde medische behandelingen. Aan de andere kant zou het zo kunnen zijn dat degenen die het virus overleefd hebben, bovengemiddeld weerbaar zijn en dus een hogere levensverwachting hebben.

Juist omdat sterftecijfers op de korte termijn kunnen fluctueren, wordt met de koppeling in het wetsvoorstel aangesloten bij de langetermijntrend. 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. 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 sterftecijfers.

Zowel de uitkomsten over de levensverwachting van de Prognosetafel AG2020 als de verwachtingen van het CBS gaan nog steeds uit van een geleidelijke toename in de levensverwachting. Het Actuariel Genootschap heeft recent een nieuwe prognosetafel gepubliceerd. Daarin wordt de eerdere prognose van de resterende levensverwachting neerwaarts bijgesteld, met name als gevolg van een gewijzigde modelleringssystematiek. Het CBS brengt dit najaar weer een nieuwe prognose uit van de levensverwachting op de 65^e verjaardag. Op basis van die prognose stelt de Minister van SZW de AOW-gerechtigde leeftijd voor 2026 vast.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er is gekozen om met de geïntroduceerde systematiek de leeftijden vijf jaar van tevoren bekend te maken.

De aankondigingstermijn van 5 jaar heeft als oogmerk dat burgers voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op een eventuele verhoging van de AOW-leeftijd. Deze aankondigingstermijn van 5 jaar staat nu ook al in de wet en is niet gewijzigd.

Wat wordt er bedoeld met 'het is van belang dat al toegepaste verhogingen van de AOW-leeftijd geen rol spelen in het bepalen van de volgende verhoging'? Wat wordt er bedoeld met de 'internationale statistische standaard'?

De zinsnede 'het is van belang dat al toegepaste verhogingen van de AOW-leeftijd geen rol spelen in het bepalen van de volgende verhoging' in de toelichting op het gebruik van de formule heeft vooral een rekenkundige betekenis. De term $-(P-67)$ in de formule is de AOW-leeftijd in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de AOW-leeftijd vastgesteld wordt, minus 67 jaar. Daarmee resulteert dus de reeds 'toegepaste verhoging van de AOW-leeftijd' ten opzichte van 67 jaar. Deze reeds toegepaste verhoging wordt in de formule in mindering gebracht op de eerste term van de formule: $\frac{2}{3} \cdot (L-20,64)$. Het eerste deel van de formule geeft aan in welke mate de levensverwachting is toegenomen ten opzichte van 2024. De uitkomst van de formule geeft dus het verschil tussen de stijging van de levensverwachting ten opzichte van 2024 en de reeds toegepaste verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 67 jaar. Bij een uitkomst groter dan of gelijk aan 0,25 wordt de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar verhoogd.

Met de gehanteerde systematiek wordt de geprognosticeerde levensverwachting vergeleken met de vastgestelde AOW-leeftijd in het voorgaande jaar. Die vergelijking met het voorgaande jaar is bedoeld om de AOW-leeftijd gelijkmatig te laten stijgen en grote verschillen van jaar op jaar te voorkomen.

Met de zinsnede 'internationale statistische standaard' wordt bedoeld dat de levensverwachting op 65-jarige leeftijd een statistisch begrip is dat in veel internationaal onderzoek wordt gebruikt om de ontwikkeling van de levensverwachting en de werking van het pensioenstelsel met elkaar te vergelijken.

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel bij een trendbreuk van de levensverwachting een opening biedt voor nog een wet welke mogelijk een gevolg zou kunnen zijn van de huidige COVID-19 pandemie. Deze leden vragen hoe aannemelijk het is dat er zal worden overgestapt op deze andere systematiek en of hier een aanpassing van de wet voor nodig zijn is. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar de reden waarom het niet mogelijk is om de AOW-leeftijd neerwaarts aan te passen bij een dalende levensverwachting. Zij vragen of het een mogelijkheid is om, bij een dalende levensverwachting, de AOW-leeftijd neerwaarts bij te stellen en dit minimaal vijf jaar van tevoren aan te kondigen. Deze leden vragen of hiermee dan het argument vervalt dat mensen zich hier niet op kunnen aanpassen. De leden van de CDA-fractie vragen of de koppeling van de AOW ook in stand blijft als het onverhoopt zo zou zijn, dat we niet langer, maar korter leven.

Zoals hiervoor is aangegeven verwacht het CBS dat corona, hoewel het een grote impact heeft gehad op de sterfte in de eerste helft van het jaar, op de langere termijn de stijgende lijn in de levensverwachting niet nadelig zal beïnvloeden. Indien op lange termijn wel sprake zou zijn van een trendbreuk in de ontwikkeling van de levensverwachting, waarbij voor langere tijd een daling zou zijn voorzien, dan zou indien dit wenselijk wordt geacht, kunnen worden nagedacht over een andere systematiek voor het vaststellen van de AOW-leeftijd. Dit zou een wetswijziging vergen die het mogelijk maakt dat de formule ook een negatieve uitkomst heeft zodat een verlaging mogelijk wordt. Van belang daarbij is onder meer dat voorkomen moet worden dat een wijziging van de AOW-leeftijd een terugwerkende kracht krijgt. Ook moet nagedacht worden over de gevolgen voor tussenliggende jaren. Het volgende voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel voor jaar $x+4$ is een AOW-leeftijd van 67 jaar en drie maanden vastgesteld en voor jaar $x+5$ zou een lagere AOW-leeftijd van 67 jaar moeten gaan gelden. Indien iemand bijvoorbeeld in oktober van jaar $x=4$, 67 wordt zal betrokkene nog geen recht op AOW hebben en moeten wachten. In januari van het jaar $x+5$, is betrokkene 67 jaar en 3 maanden, maar in dat jaar is de AOW-leeftijd 67 en zou terugwerkend alsnog recht op AOW ontstaan. Om dit te voorkomen zou moeten worden overgestapt van de huidige systematiek met een uniforme AOW-leeftijd per kalenderjaar, naar bijvoorbeeld een systematiek met een AOW-leeftijd per geboortecohort. Een andere mogelijkheid zou zijn om vast te leggen dat een verlaging van de AOW-leeftijd niet verder terugwerkt dan naar 1 januari van het betreffende kalenderjaar. Een verlaging van de AOW-leeftijd in jaar $x+5$, zou ook de vraag oproepen of de AOW-leeftijd niet ook voor de tussenliggende jaren $x+1$ tot en met $x+4$ opnieuw zou moet worden vastgesteld op een lager niveau. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de aankondigingstermijn van 5 jaar niet meer wordt gehaald en ouderen op korte termijn met een andere AOW-leeftijd worden geconfronteerd, dan waarop ze gerekend hadden. Als ouderen zich hierop niet kunnen voorbereiden zou dit overgangsmaatregelen vergen. Immers een verlaging van de AOW-leeftijd kan in individuele situaties ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld als mensen een hogere WIA-uitkering hebben die doorloopt tot de AOW-leeftijd. Ook kunnen er gevolgen voor private regelingen optreden, die met een bepaalde (vastgestelde) AOW-leeftijd rekening houden. Er kunnen ook bepaalde arbeidsrechtelijke gevolgen optreden, bijvoorbeeld bij de ontslagleeftijd. Een dergelijke aanpak zou ook tot budgettaire onzekerheid leiden met jaarlijkse aanpassingen in de ramingen.

4. Opbouwsystematiek en overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie lezen dat de opbouwperiode als gevolg van dit wetsvoorstel wordt verlegd, met mogelijke gevolgen voor mensen die buiten Nederland hebben gewoond. Deze leden vragen of de regering ook heeft overwogen niet de opbouwperiode, maar het opbouwpercentage te veranderen en wat daarvan de voor- en nadelen zouden zijn. Ook de leden van de D66-fractie vragen of het feit dat mensen die na hun 17^e levensjaar in Nederland zijn gaan wonen een kortere opbouwtijd kennen en of dit ook betekent dat hun AOW-pensioen uiteindelijk lager zal uitvallen. Deze leden vragen of mensen met een korte opbouwtijd vanwege de minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd opties hebben om het negatieve effect te mitigeren.

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. 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. Het toepassen van een ander opbouwpercentage over een andere opbouwperiode, zou voor verschillende groepen mensen die buiten Nederland gewoond hebben, anders uitpakken. Ook bij een ander opbouwpercentage en een andere opbouwperiode zou bij de overgang van de 1 op 1 koppeling naar de 2/3-koppeling sprake

zijn van het verschuiven van de opbouwperiode. Immers de opbouwperiode voor de AOW-verzekering stopt bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Migranten die in Nederland komen wonen, kunnen zich vrijwillig verzekeren voor de jaren dat geen AOW is opgebouwd. De vrijwillige verzekering moet worden aangevraagd binnen 10 jaar nadat men voor het eerst in Nederland kwam wonen of werken.

Deze leden vragen of de regering met betrekking tot haar standpunt over artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) advies heeft ingewonnen bij een externe partij.

Over dit specifieke onderwerp is geen advies gevraagd bij een externe partij. Wel heeft de regering uiteraard zelf overwogen of het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die artikel 1 van het Eerste Protocol bij het WVRM stelt en is tot de conclusie gekomen dat dit het geval is. De afdeling advisering van de Raad van State heeft over dit aspect geen opmerkingen gemaakt in haar advies. Wel heeft de Sociale verzekeringsbank in haar advies overigens expliciet aangegeven geen juridische problemen te zien ten aanzien van het eigendomsrecht, geregeld in artikel 1 van het EP bij het EVRM.

Voorname leden vragen of het negatieve effect voor mensen die na hun 17^e levensjaar in Nederland zijn komen wonen voor deze gehele groep geldt, of slechts voor bepaalde (leeftijds)groepen. Deze leden vragen wat het gemiddeld het financiële nadeel is van deze groep. Tevens vragen deze leden te bevestigen dat dit het effect is van de overgang van het ene naar het andere systeem, en geen permanent knelpunt is.

Het nadelig effect geldt niet voor mensen die voor de leeftijd van 17 jaar naar Nederland zijn gekomen. Het nadelig effect bedraagt maximaal 2% van de AOW-uitkering, per jaar dat de AOW-leeftijd minder stijgt. Tegenover dit nadelig effect staat natuurlijk het eerder ontvangen van de AOW-uitkering. Per saldo resulteert over de levensloop bezien een begunstigend effect.

De leden van de SP-fractie vragen wat er wordt bedoeld met 'een verandering van de condities waaronder een wettelijke aanspraak kan ontstaan'? Wat zijn de risico's bij de inmenging in door artikel 1 EP bij het EVRM beschermde rechten?

De condities waarnaar wordt gevraagd, hebben betrekking op de opbouwperiode van de AOW-uitkering. Voor personen die zich pas later in Nederland hebben gevestigd, kunnen als gevolg van een eerdere AOW-datum gevolgen optreden voor de periode waarin de AOW-uitkering wordt opgebouwd, zoals hiervoor beschreven, waarbij een iets kortere opbouwperiode kan resulteren in een iets lagere AOW-uitkering, waarop dan wel eerder aanspraak ontstaat. Overwogen is of dit effect voldoet aan artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient de inmenging in deze rechten een wettelijke basis te hebben, een legitiem doel in het kader van algemeen belang na te streven, en proportioneel te zijn. Bij de proportionaliteit dient de Staat, in dit geval in zijn hoedanigheid als wetgever, te streven naar een evenwichtige balans («fair balance») tussen het algemene belang dat met het legitieme doel wordt nagestreefd en het individuele eigendomsrecht. Vervolgens moet er proportionaliteit zijn tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last («an individual and excessive burden») moet dragen. De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel aan de voorwaarden die artikel 1 EP stelt voldoet.

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven acht de regering het algemeen belang gediend met 2/3-koppeling van de verhoging van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting. Vervolgens dient overwogen te worden of de hierboven beschreven (indirecte) negatieve gevolgen die het voorstel voor bepaalde groepen in kan houden proportioneel zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. Daarbij is onder meer een tijdige aankondiging van belang. Daarvan is in dit geval sprake, nu het wetsvoorstel pas gevolgen heeft voor de AOW-leeftijd vanaf 2025. Hiermee wordt een ruime overgangstermijn geboden voor betrokkenen die door dit voorstel geraakt worden voor wat betreft de opbouw van AOW.

De leden van de fractie van de SP lezen in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁸ dat er steeds minder geld wordt vrijgemaakt voor de OBR¹⁹-regelingen. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt tot het feit dat de OBR-regelingen een belangrijke rol spelen in de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel en waarom er niet langer geld wordt vrijgemaakt voor OBR-regelingen. Deze leden vragen waarom de regels om in aanmerking te komen voor een OBR-regeling niet worden versoepeld zodat de OBR-regelingen kunnen worden voortgezet.

¹⁸ Kamerstuk 35570-XV

¹⁹ OBR: Overbruggingsregeling AOW

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een overgang van de 1 op 1 koppeling naar een 2/3 koppeling met ingang van 2025. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de AOW-leeftijd vanaf 2025 minder snel stijgen.

De OBR speelt geen rol in het kader van dit wetsvoorstel. Immers de OBR is een tijdelijke regeling die in 2023 afloopt en die beoogt is een overbrugging te bieden aan mensen die zich niet hebben kunnen voorbereiden op een verhoging van de AOW-leeftijd omdat hun VUT- of prepensioenuitkering al was ingegaan in 2013. In 2025 zullen deze VUT- en prepensioenuitkeringen al zijn afgelopen. Omdat het onderhavige voorstel op de lange termijn ziet op een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd en niet op een versnelling, is een overgangsregeling niet aan de orde.

Voorname leden stellen dat de regering waarde hecht aan de AOW als generieke ouderdomsvoorziening waarbij de AOW-leeftijd voor iedereen gelijk is en dat op specifieke groepen gerichte overgangsregeling of eerbiedigende werking minder voor de hand zou liggen. Deze leden vragen wat voor overgangsregelingen of eerbiedigende werkingen hiermee worden bedoeld en of deze regelingen overwogen en zo ja, welke.

Indien voorafgaand aan de AOW recht bestaat op een uitkering die hoger is dan de AOW, kan een eerdere datum waarop recht op AOW ontstaat, een negatief inkomenseffect hebben. De regering is van mening dat overgangsregelingen met het oog hierop niet aan de orde zijn, nu dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor de AOW-leeftijd vanaf 2025. Betrokkenen zijn, als de wetswijziging op het beoogde tijdstip van 1 januari 2021 tot wet verheven kan worden, voor wat betreft het jaar 2025 vier jaar van tevoren op de hoogte van hun AOW-leeftijd, en voor de jaren daarna 5 jaren van tevoren. Omdat de AOW-leeftijd pas vijf jaar van tevoren bekend is, is geen sprake van te eerbiedigen rechten waarmee rekening gehouden dient te worden middels een overgangsregeling. Dergelijke regelingen hebben tevens rechtsongelijkheid als neveneffect doordat de AOW-leeftijd in een bepaald jaar niet langer voor iedereen gelijk is. In een aantal situaties, zoals bij WW- en Ziektewet-uitkeringen zal het negatieve inkomenseffect zich door de ruime aankondigingstermijn niet kunnen voordoen, omdat de lopende uitkeringen al voor 2025 zullen zijn beëindigd in verband met de maximale duur van deze uitkeringen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, geldt dat ook voor VUT- en prepensioenuitkeringen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de SVB toekomstige AOW-gerechtigde niet via een brief informeert, alsmede op welke wijze de SVB hen 5 maanden van tevoren informeert over de mogelijkheid tot het aanvragen van de AOW. Daarnaast vragen deze leden naar de huidige omvang van het niet-gebruik van de AOW en naar de mogelijkheden om dit verder terug te brengen. Tenslotte vragen deze leden waarom de AOW-uitkering niet automatisch wordt toegekend en uitbetaald wanneer iemand de AOW-leeftijd bereikt.

De SVB stuurt circa 5 maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd een brief aan toekomstige AOW-gerechtigden over de mogelijkheid om AOW aan te vragen (indien de berichtenbox niet is geactiveerd wordt de brief post verstuurd). Als iemand 1 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 2 maanden na het bereiken van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag heeft ingediend, gaat de SVB actief contact zoeken met deze klant, door middel van bellen, kaartje en huisbezoek. Op deze wijze wordt het niet-gebruik van de AOW zoveel mogelijk teruggedrongen. Het komt in de praktijk niet vaak voor dat er geen AOW wordt aangevraagd terwijl men daar wel recht op heeft. In 2018 was het niet-gebruik circa 0,04% (zie Kamerstukken II, 29389, nr.97). De SVB heeft na het geconstateerde niet-gebruik nog een aanvullende actie uitgevoerd waardoor het daadwerkelijk niet-gebruik nagenoeg geheel is teruggedrongen. De reden waarom de AOW-uitkering niet automatisch wordt overgemaakt maar op aanvraag is tweeledig. Enerzijds is het een extra waarborg dat de AOW op basis van de actuele informatie wordt toegekend en zodoende eventuele fouten en terugvorderingen voorkomen worden. Anderzijds geven betrokkenen met het indienen van een aanvraag aan dat zij het recht op AOW willen uitoefenen en zich daarmee ook verbinden aan de verplichtingen die daarbij horen, zoals het tijdig informeren van de SVB over wijzigingen in hun situatie.

5. Pensioenrichtleeftijd

De leden van de SP-fractie lezen dat met een verhoging van de pensioenrichtleeftijd van één jaar in plaats van een kwartaal de administratieve lasten worden beperkt. Deze leden vragen wat hiervan de voordelen en nadelen zijn voor gepensioneerden en waarom de pensioenrichtleeftijd en de AOW-leeftijd niet gelijk getrokken zijn.

Voor de berekening van de verhoging van de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd wordt een vergelijkbare formule gebruikt. Voor de berekening wordt dezelfde referentieperiode voor de gemiddelde resterende levensverwachting gebruikt (berekeningen CBS). De stapsgewijze verhoging van beide leeftijden loopt echter niet synchroon. Dit is reeds sinds 2015 het geval. Beide

leeftijden hebben ook een ander doel. De AOW-leeftijd is de leeftijd waarop het recht op een AOW-uitkering start. De pensioenrichtleeftijd is een van de begrenzingsfactoren voor de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw (omkeerregel). In pensioenregelingen is de pensioenrichtleeftijd veelal het moment waarop een pensioenregeling tot uitkering komt, tenzij een deelnemer een ander moment kiest als pensioeningsdatum. Het pensioen wordt dan actuarieel neutraal herberekend. De pensioenrichtleeftijd is daarmee alleen relevant voor mensen die nog pensioen opbouwen. Een aanpassing van de pensioenrichtleeftijd heeft alleen effect op nieuwe pensioenopbouw, en geen effect op reeds opgebouwd pensioen of de pensioenuitkering van gepensioneerden.

Als de AOW-leeftijd stijgt vanwege een stijging van de levensverwachting, dan gebeurt dit in stapjes van 3 maanden. Ook wanneer de stijging van de levensverwachting via de formule een grotere verhoging oplevert. Het maximum van 3 maanden zorgt ervoor dat er geen grote schokken in de stijging van de AOW-leeftijd ontstaan. Voor de (fiscale) pensioenrichtleeftijd geldt dat een stijging in stapjes van een heel jaar plaatsvindt. Een verhoging van de pensioenrichtleeftijd vindt plaats tien jaar voorafgaande aan het tijdstip dat de door het CBS geraamde levensverwachting met één heel jaar is toegenomen. Er wordt dus al deels vooruitgekeken en rekening gehouden met langer leven en de gevolgen hiervan voor nieuwe pensioenopbouw.

Naast het beperken van administratieve lasten voor de pensioensector, geldt dat het voor het bereiken van een geleidelijke verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd het niet nodig is dat de fiscale pensioenrichtleeftijd met kleinere stappen wordt verhoogd. Een verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd heeft immers steeds een gefaseerd effect, omdat de verhoging geen gevolgen heeft voor reeds opgebouwde pensioenrechten.

6. Financiële paragraaf

De leden van de VVD-fractie geven zich rekenschap van de onzekerheid die de coronapandemie meebrengt voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In dat licht begrijpen zij ook de suggestie van de Raad van State om een 'pas op de plaats' te maken. Deze leden zijn echter van mening dat daarmee het pensioenakkoord de bodem zou worden ingeslagen. Deze leden vragen of de regering kan toezeggen dat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de houdbaarheid in de loop van 2021 nader gepreciseerd zullen worden.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de gevolgen voor de overheidsfinanciën, nu we geconfronteerd worden met de coronacrisis. Deze leden vragen of de regering nader kan ingaan op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel in het licht van de nieuwe middenlangetermijnraming, zoals gepresenteerd op Prinsjesdag.

De leden van de D66-fractie lezen dat de voorgestelde maatregel een effect heeft van naar schatting 0,3% van het bbp op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze leden vragen wat de onzekerheidsmarge is van deze berekening. Tevens vragen deze leden of er verschillende scenario's bestaan van deze schatting.

Met de in het wetsvoorstel opgenomen formule wordt zowel de koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijging van de levensverwachting als de referentieperiode aangepast. In de aangepaste formule geldt de periodelevensverwachting in 2024 als het ijkpunt voor het bepalen van de toekomstige stijging van de levensverwachting, om aan te sluiten bij de vastgestelde AOW-leeftijd van 67 jaar in 2024. Het wetsvoorstel leidt daarmee tot een toename van het houdbaarheidstekort met 0,4% van het bbp. Ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel bedroeg de meest recente prognose van het houdbaarheidstekort 0,8% van het bbp.²⁰ In de geactualiseerde Middellangetermijnraming²¹ raamt het CPB dat het houdbaarheidstekort in het basisscenario 3% van het bbp bedraagt. In die raming wordt reeds rekening gehouden met de 2/3 koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting in het voorliggende wetsvoorstel. Ondanks de verslechtering van het totale houdbaarheidssaldo is het geschatte effect voor het wetsvoorstel naar verwachting nog steeds actueel. Er zijn mij geen alternatieve scenario's voor deze berekeningen bekend. Het CPB heeft geen onzekerheidsmarge bij deze berekeningen gepubliceerd. In algemene zin kan wel gesteld worden, dat houdbaarheidssommen afhankelijk zijn van tal van ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld demografie en loonontwikkeling. Deze ontwikkelingen zijn op de lange termijn per definitie onzeker.

Houdbaarheidseffecten

De leden van de SP-fractie vragen om een overzicht van de kosten en dekkingsmaatregelen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de resterende dekking (€ 800 miljoen) precies is gevonden binnen de rijksbegroting.

²⁰ CPB, 2020, Middellangetermijnverkenning 2022 - 2025

²¹ CPB, 2020, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2022 - 2025

Door de aanpassing van de koppeling verslechtert het houdbaarheidssaldo met 0,4% van het bbp. In het pensioenakkoord is overeengekomen dat deze verslechtering deels (i.e. 0,1% van het bbp) wordt gecompenseerd doormiddel van een generieke taakstelling van 800 miljoen euro. Ten tijde van de besluitvorming over de begroting van 2020 was er sprake van ruimte onder het uitgavenplafond. In plaats van een generieke taakstelling is toen besloten deze ruimte niet in te zetten voor nieuwe uitgaven. In de besluitvorming over de begroting van 2021 is een oplossing gevonden voor het resterende bedrag. Hiervoor wordt een deel van de onderschrijving in 2019 voor ingezet.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel mensen die te maken krijgen met voorliggend wetsvoorstel een uitkering ontvangen die hoger ligt dan alleen de AOW-uitkering en hoeveel mensen van deze groep daarnaast geen pensioen heeft opgebouwd en wordt geconfronteerd met een inkomensachteruitgang. Deze leden vragen of de regering kan inschatten hoe groot deze inkomensachteruitgang gemiddeld is.

Voor uitkeringsgerechtigden met een uitkering op het sociaal minimum, zoals bijvoorbeeld de bijstand of de Anw, geldt dat zij voor de AOW-leeftijd een lagere uitkering ontvangen dan de AOW-uitkering die zij vanaf de (door dit wetsvoorstel voor hen lager uitvallende) AOW-leeftijd ontvangen. Voor ontvangers van een loongerelateerde uitkering, zoals de WW of de WIA, kan het uitkeringsniveau hoger liggen dan de AOW-uitkering. Omdat het recht op loongerelateerde uitkeringen samenhangt met het arbeidsverleden is het echter aannemelijk dat in dergelijke gevallen vaak ook aanvullend pensioen is opgebouwd als werknemer, waardoor hun inkomen vanaf de AOW-leeftijd hoger ligt dan enkel de AOW-hoogte. Het is niet bekend wat de precieze uitkeringshoogte en het recht op aanvullend pensioen is van uitkeringsgerechtigden die door deze wetswijziging eerder AOW-gerechtigd worden. Door het recht op aanvullend pensioen is een grote inkomensachteruitgang bij de meeste uitkeringsgerechtigden niet waarschijnlijk, maar dit kan in individuele gevallen wel het geval zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een overbruggingsregeling voor deze groep in het leven te roepen.

Hoewel voor de groep mensen met een uitkering die hoger ligt dan een AOW-uitkering, op zich sprake kan zijn van een iets eerdere inkomensachteruitgang ten gevolge van dit wetsvoorstel, is de regering van oordeel dat vanwege de ruime aankondigingstermijn een overbruggingsregeling niet aan de orde is. Een overbruggingsregeling zou wel aan de orde kunnen zijn bij een voorstel voor een hogere AOW-leeftijd. In dat geval is er een groep mensen die de periode tot aan de nieuwe, latere AOW-leeftijd moet overbruggen.

Het wetsvoorstel voorziet ook niet in een lagere AOW-leeftijd, maar in een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd. De gevolgen blijven daardoor beperkt. De AOW-leeftijd is pas vijf jaar van tevoren bekend, en is daarvoor nog onzeker. Aangezien het wetsvoorstel pas gevolgen heeft voor de AOW-leeftijd in 2025 en verder, is deze groep voor dat jaar vier jaar en voor de jaren daarna vijf jaar van tevoren op de hoogte welke AOW-leeftijd van toepassing is. Door de in het wetsvoorstel gehanteerde aankondigingstermijn zal het effect van een eerdere inkomensachteruitgang bij het bereiken van de AOW-leeftijd voor lopende uitkeringen zich bovendien minder snel voordoen, bij voorbeeld bij lopende WW- en Ziektewetuitkeringen. Deze uitkeringen zullen in 2025 reeds zijn geëindigd in verband met de maximale duur van deze uitkeringen. Hierdoor is er geen aanleiding een overgangsregeling te treffen voor deze groep.

Verschillende effecten op de overheidsfinanciën

De leden van de D66-fractie merken op dat de verlaging van de AOW-leeftijd en de koppeling van de pensioenrichtleeftijd ertoe leidt dat er meer pensioen moet worden opgebouwd. Deze leden vragen of zij het juist zien dat hierdoor de verplichtingen van pensioenfondsen toenemen en de dekkingsgraden van de pensioenfondsen zullen dalen. Zij vragen naar de omvang van dit effect: wat is ceteris paribus de gemiddelde daling van de beleidsdekkingsgraden als gevolg van de verlaging van de AOW-leeftijd. Tevens vragen zij of dit effect nu al in de dekkingsgraden is verwerkt, of dat dit pas het geval zal zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De voorgestelde wijziging van het aanpassingsmechanisme van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd vanwege een stijging van de levensverwachting heeft als gevolg dat de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd nog steeds zullen stijgen bij een stijging van de levensverwachting, maar minder snel dan onder de huidige wetgeving. Er is geen sprake van een verlaging van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd. Een aanpassing van de pensioenrichtleeftijd ziet op aanpassing van een fiscale begrenzingsfactor voor de fiscale facilitering van pensioenopbouw (omkeerregel), en heeft alleen gevolgen voor nieuwe pensioenopbouw. Een aanpassing van de pensioenrichtleeftijd heeft dus geen effect op de bestaande verplichtingen van pensioenfondsen en dus ook geen effect op de dekkingsgraden van pensioenfondsen.

Een deelnemer bij een pensioenfonds bepaalt zelf wat zijn/haar pensioeningangsdatum is (binnen de vervroeg- en uitstel mogelijkheden van de betreffende pensioenregeling), het opgebouwde pensioen wordt dan actuariel neutraal herberekend als die ingangsdatum een andere datum is dan de pensioenrichtleeftijd(en) waartegen het pensioen is opgebouwd.

Gevolgen uitvoeringskosten

De leden van de CDA-fractie bereiken signalen dat de ICT-systemen van de Sociale Verzekeringsbank niet goed in zouden staat zijn om te werken met een flexibelere AOW-leeftijd. Deze leden vragen of dit klopt en zo ja of dit dan niet een teken is dat er wellicht diepgaandere problemen zijn met de ICT-systemen van de SVB.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een flexibelere AOW-leeftijd. De AOW-leeftijd blijft voor iedereen uniform en zal als gevolg van de overstap naar de 2/3-koppeling in de toekomst ook minder vaak wijzigen dan bij de 1 op 1 koppeling het geval was.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekent deze nota mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

Bijlage:

	Actuele pensioenleeftijd (2020)	Toekomstige pensioenleeftijd
EU	Mannen/ Vrouwen	Mannen/vrouwen
Oostenrijk (AT)	65 / 60 jaar	65 jaar (2033)
België (BE)	65 jaar	67 jaar (2030)
Bulgarije (BG)	66 jaar en 6 maanden	67 jaar (2023)
Kroatië (HR)	65 / 62 jaar 6 maanden	67 jaar (2038) / 65 jaar (2030); 67 jaar (2038)
Cyprus (CY)	65 jaar	65+ jaar (2023)
Tsjechië (CZ)	63 jaar en 8 maanden	65 jaar (2036)
Denemarken (DK)	67 jaar; 66 jaar*	67 jaar (2022); 68+ jaar (2030)
Estland (EE)	63 jaar en 9 maanden	65 jaar (2026) 68+ (2027)
Finland (FI)	63 jaar 9 maanden – 68 jaar; 65 jaar*	65+ jaar (2027); 65+ (2030)
Frankrijk (FR)	66 jaar en 7 maanden	67 jaar (2023)
Duitsland (DE)	65 jaar en 8 maanden	67 (2031)
Groot-Brittannië (GBR)	65 jaar en 7–12 maanden	67+ (2028), 68 (2046)
Griekenland (EL)	67 jaar	67+ jaar (2021)
Hongarije (HU)	64 jaar en 6 maanden	65 jaar (2022)
Ierland (IE)	66 jaar	68 jaar (2028)
Italië (IT)	67 jaar	67+ jaar (2022)
Letland (LV)	63 jaar en 9 maanden	65 jaar (2025)
Litouwen (LT)	64 jaar / 63 jaar	65 jaar (2026)
Luxemburg (LU)	65 jaar	–
Malta (MT)	63 jaar	65 jaar (2027)
Nederland (NL)	66 jaar 4 maanden	67+ jaar (2022)
Polen (PL)	65 jaar / 60 jaar	–
Portugal (PT)	66 jaar en 5 maanden	66+ jaar (2016)
Roemenië (RO)	65 jaar / 61 jaar 3 –5 maanden	–/63 jaar (2030)
Slowakije (SK)	62 jaar en 6–8 maanden	63 jaar en 2 maanden+ (2024)
Slovenië (SI)	65 jaar	–
Spanje (ES)	65 jaar en 10 maanden	67 jaar (2027)

	Actuele pensioenleeftijd (2020)	Toekomstige pensioenleeftijd
Zweden (SE)	62-68 jaar; 65 jaar*	63-69 (2023), 63+ (2026); 66 (2023), 66+ (2026)
* tweede pijler pensioenleeftijd staat los van de wettelijke pensioenleeftijd (FI, SE, DK)		+ pensioenleeftijd neemt toe met levensverwachting.
Bron: Finish Centre for Pensions 2020		