

Vergaderjaar 2008–2009

31 774

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met opname van de mogelijkheid om op verzoek van de pensioengerechtigde het ouderdomspensioen geheel of ten dele op een later tijdstip te laten ingaan

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2009

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze fracties geven aan nog opmerkingen en vragen bij dit wetsvoorstel te hebben. Hieronder gaan wij graag op deze vragen in. Bij de beantwoording van deze vragen is zoveel als mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Vragen die hetzelfde onderwerp betreffen zijn gezamenlijk beantwoord.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Arbeidsmarktontwikkelingen met meer behoefte aan keuzemogelijkheden | 6 |
| 3. Doel wetsvoorstel | 7 |
| 4. Hoofdlijnen wetsvoorstel | 10 |
| 5. Gevolgen voor andere regelingen | 15 |
| 6. Financiële paragraaf | 15 |

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vinden dat doorwerken na 65 jaar gewoon moet worden en dat doorwerken na 65 jaar op basis van vrijwilligheid voor werkgever en voor werknemer eenvoudiger moet worden gemaakt. Zij merken op dat in de categorie voor 65 jaar veel winst is geboekt de afgelopen jaren, maar ook dat er nog veel extra winst valt te halen. Nederland zat voor de VUT, prepensioen en levensloop-operatie (VPL) in de achterhoede wat deelname betreft en stoomt nu heel snel op in de Europese ranglijst. Daarmee bewijst deze operatie zijn nut voor de participatie en de houdbaarheid.

In de categorie na 65 jaar zijn er veel culturele belemmeringen. Mensen die door willen werken na hun 65ste kampen vaak met negatieve beeldvorming. De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering hier voor oplossingen ziet. Belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar worden inderdaad voor een belangrijk deel veroorzaakt door negatieve beeldvorming. In de ogen van een groot deel van de werkgevers, de arbeidsbemiddelaars en de personen uit de directe leefomgeving van 65-plussers,

willen 65-plussers niet meer werken of kunnen zij niet meer werken. Verder blijkt uit eerder onderzoek (Astri, 2006) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) dat werkgevers en werknemers niet goed weten wat hun rechten en plichten zijn. Voorlichting gericht op positieve beeldvorming en verduidelijking van de rechtspositie is daarom belangrijk. De voorlichting gericht op positieve beeldvorming zal een plaats krijgen in de campagne ikkan.nl van het ministerie van SZW. Verder heeft het expertisecentrum LEEFTijd subsidie ontvangen van het ministerie van SZW voor de ontwikkeling van een website. Deze website zal toegankelijke informatie bieden voor zowel werkgevers als werknemers. Enerzijds om werkgevers te ondersteunen bij hun keuzes over het in dienst nemen of houden van 65-plussers. Anderzijds om werknemers die willen doorwerken goed te informeren over de mogelijkheden om daaraan inhoud te geven.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de bepaling dat de keuze om de AOW al dan niet uit te stellen slechts eenmaal kan worden gemaakt, wat impliceert dat een keuze om de AOW in te laten gaan onomkeerbaar is. Zij verwijzen daarbij naar de problemen die de niet-omkeerbaarheid bij de VUT heeft opgeleverd.

De genoemde bepaling beoogt vooral de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te garanderen. De onomkeerbaarheid betreft niet alleen de keuze bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd, maar ook de keuze om het AOW-pensioen te laten ingaan nadat men eerder voor uitstel heeft gekozen. Een werkende 65-plusser met uitstel van AOW die na verlies van werk kiest voor het ingaan van het AOW-pensioen, kan later als hij of zij weer werk vindt, niet alsnog aanspraak maken op uitstel van AOW. Overigens belemmert dit niet dat betrokkene dan aan de slag kan gaan. Hierbij moet wel worden bedacht dat een 65-plusser met een AOW-pensioen niet op dit pensioen wordt gekort als hij weer tot de arbeidsmarkt toetreedt. Hierin verschilt de AOW duidelijk van de VUT. In veel VUT-regelingen is immers bepaald dat wie na ingangsdatum van de VUT weer betaalde arbeid gaat verrichten, rekening moet houden met een korting op de VUT-rechten.

De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat de staatssecretaris met dit voorstel ingaat tegen het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER). In 2006 adviseerde de SER in het rapport «Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken tot 65 jaar» dat het flexibel in laten gaan van de AOW onwenselijk is. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom zij dan toch tot deze afweging is gekomen.

De discussie in de SER over de flexibilisering van de AOW in 2006 geschiedde op basis van de motie-Bussemaker (Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 45). Deze motie zag niet alleen op de mogelijkheid van uitstel van het AOW-pensioen maar ook op het eerder ingaan daarvan. Aan de mogelijkheid van de keuze voor het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen kleefde volgens de SER een zwaarwegend nadeel. Een lagere AOW-uitkering als gevolg van een individuele keuze voor een lagere AOW-leeftijd kan ertoe leiden dat de bestaanszekerheid in het gedrang komt van mensen met alleen een AOW-uitkering. Dit gevolg achtte de SER ongewenst.

Onderhavig wetsvoorstel ziet alleen op de keuze van belanghebbende om het AOW-pensioen vanaf de leeftijd van 65 jaar uit te stellen. Het door de SER genoemde nadeel is hier dan niet aan de orde. Dit wetsvoorstel geeft individuen de mogelijkheid om het AOW-pensioen geheel of gedeeltelijk later dan 65 jaar te laten ingaan. Een mogelijkheid die al bestaat bij het aanvullend pensioen. Een latere ingangsdatum van de AOW leidt volgens

dit wetsvoorstel tot een verhoging van het AOW-pensioen over de resterende uitkeringsperiode.

De CDA-fractie vraagt aandacht voor cao-bepalingen op het gebied van doorwerken na 65. Cao's bepalen doorgaans of mensen na hun 65ste mogen doorwerken; in het gros van de cao's staat dus ook dat je op je 65ste ontslagen wordt. Een uitzondering op deze veel voorkomendheid zijn de cao's van Ikea en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. In deze cao's is bepaald dat werknemers tot 67 jaar mogen doorwerken. In het primair onderwijs is dit zelfs bepaald tot 70 jaar. Wat doet de regering eraan om deze goede voorbeelden te stimuleren? Deelt de regering de mening dat op het gebied van doorwerken na 65 een groot venijn in de cao's zit? En welke maatregelen is zij bereid daarop te nemen, zo vragen deze leden.

Het op vrijwillige basis langer doorwerken na 65 jaar en belemmeringen daarvoor, zijn al langere tijd onderwerp van gesprek tussen het kabinet en de sociale partners. Tijdens het afgelopen voorjaarsoverleg heeft het kabinet de sociale partners opgeroepen om cao's kritisch tegen het licht te houden op belemmeringen op doorwerken na 65. Zo bepalen veel cao's dat bij de leeftijd van 65 jaar automatisch ontslag volgt. Sociale partners kunnen die cao-bepalingen schrappen of vervangen door een hogere ontslagleeftijd. De ontwikkelingen in cao's op dit onderwerp worden gemonitord. Deze monitoring vindt plaats via het cao-onderzoek «Perspectief op langer doorwerken». Dit onderzoek wordt tweejaarlijks herhaald. De laatste rapportage met als peildatum januari 2008, laat een aantal positieve ontwikkelingen zien. Het blijkt dat de mogelijkheden voor langer doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd zijn verruimd. Wij gaan ervan uit dat sociale partners op de ingeslagen weg voort zullen gaan en dat het vervolgonderzoek in 2010 een nog positiever beeld zal bevatten.

Voor zover het de overheid betreft kunnen rijksambtenaren doorwerken na de leeftijd van 65 jaar, tenzij zwaarwegende dienstbelangen zich daartegen verzetten.

Ook de leden van de PvdA-fractie merken op dat veel cao's een beding bevatten op grond waarvan de arbeidsovereenkomst van rechtswege wordt beëindigd bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Deze leden vragen de regering welke belemmeringen deze bedingen in cao's kunnen veroorzaken voor de invoering van het voorliggend wetsvoorstel. En welke belemmeringen in verband met deze bedingen in cao's ziet de regering voor een goede uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel?

Genoemde ontslagbedingen in cao's staan op zichzelf niet in de weg aan de goede uitvoering van dit wetsvoorstel. Voor uitstel van de ingangsdatum van het AOW-pensioen is niet vereist dat de betrokkene een betaalde baan heeft. Ook zelfstandigen kunnen ervoor kiezen om de ingangsdatum van het AOW-pensioen uit te stellen. Ook kunnen partijen in het geval een arbeidsovereenkomst als gevolg van een ontslagbeding in de cao bij 65 jaar is geëindigd, ervoor kiezen om onderling een nieuw arbeidscontract aan te gaan. Het voorgaande laat onverlet dat het van belang is dat sociale partners de noodzaak van het handhaven van genoemde cao-bepalingen kritisch bezien, omdat zij een belemmering kunnen vormen om door te werken.

De leden van de PvdA en ChristenUnie-fractie zouden graag door de regering geïnformeerd willen worden over de vorderingen in het overleg tussen de regering en de sociale partners over de termijn van loondoorbetaling bij ziekte voor 65-plussers. Welke afspraken heeft de regering hierover met de sociale partners gemaakt? Verder vragen de leden van de

ChristenUnie- en SP-fractie of het voorliggende wetsvoorstel, wel los gezien kan worden van de arbeidsrechtelijke kwesties? In hoeverre is het reëel te veronderstellen dat mensen na hun 65e doorwerken, wanneer een aantal belangrijke arbeidsrechtelijke factoren nog niet geregeld zijn.

In de Notitie «Men is zo oud als men zich voelt» van 28 mei 2008 heeft de minister van SZW aangekondigd een aantal arbeidsrechtelijke aanpassingen, waaronder een beperking van de termijn van loondoorbetaling bij ziekte, voor 65-plussers te overwegen om belemmeringen voor doorwerken weg te nemen. Over de verschillende modaliteiten hiervan vindt nog overleg plaats tussen de sociale partners. Naar verwachting komt de Stichting van de Arbeid in februari hierover met een advies. De Kamer wordt daarna op de hoogte gebracht van dit advies en de te zetten vervolgstappen.

Ook op dit moment werken vooral zelfstandigen, maar ook werknemers al door na 65 jaar. Langer doorwerken is nu al aantrekkelijk door de actuariële ophoging van het aanvullend pensioen. Deze aantrekkelijkheid wordt versterkt door het onderhavige wetsvoorstel.

Omdat uitstel van de AOW materieel in veel gevallen weinig oplevert, vragen de leden van de SP-fractie of het doel van het wetsvoorstel te behalen is door het introduceren van een Zilvervlootregeling voor ouderen. Om meer financiële middelen te verkrijgen na beëindiging van het werkzame leven kan een campagne gevoerd worden om 65-plussers die doorwerken aan te moedigen om de ontvangen AOW op de Zilvervloot rekening te storten tegen een gunstige rente. De leden van de SP-fractie zien voordelen aan een dergelijk systeem in plaats van het voorliggende wetsvoorstel. 65-plussers kunnen beschikken over het geld wanneer zij het noodzakelijk achten en de uitvoeringskosten en administratieve lasten kunnen nihil zijn. De leden van de SP-fractie vragen de regering om de voor- en nadelen van dit idee af te zetten tegen de voor- en nadelen van het voorliggende wetsvoorstel.

Ervan uitgaande dat de leden van de SP-fractie een Zilvervloot regeling voor ogen hebben waarbij de overheid aan het einde van de looptijd een gunstige premie verstrekt over de gespaarde saldi, zal een dergelijke regeling budgettaire consequenties hebben. Het onderhavige wetsvoorstel is evenwel budgettair neutraal vormgegeven.

In bijlage twee van de memorie van toelichting worden de voors en tegens van zelf sparen afgezet tegen die van uitstel van het AOW-pensioen. Daaruit komt naar voren dat mensen via individueel sparen via een spaarrekening minder gunstig uit zijn als ze (veel) langer leven dan de gemiddelde levensverwachting.

Onder verwijzing naar de beantwoorde vragen van het Lid Koşer Kaya vragen de leden van de VVD-fractie of de soms geringe invloed van de financiële prikkels bij een keuze voor uitstel van AOW voldoende is om daarmee een culturomslag te bewerkstelligen rond het doorwerken na 65 jaar.

Voor de beoogde culturomslag is vooral een bewuste keuze van belang. De introductie van de mogelijkheid tot uitstel van het AOW-pensioen vestigt primair de aandacht op de vraag of doorwerken na 65 jaar loont. Bij doorwerken na 65 jaar tegen hetzelfde brutoloon treedt een flinke stijging op in het besteedbaar inkomen als gevolg van vooral het wegvallen van de premies voor AOW en aanvullend pensioen. Voorts kan uitstel van het AOW-pensioen zorgen voor een extra financiële prikkel, maar het kan ook zijn dat de betrokkene zich realiseert dat hij of zij een pensioentekort heeft. Bij doorwerken na 65 jaar kan aanwending van de AOW voor de koop van een lijfrente die van de belasting kan worden

afgetrokken, in dat geval aantrekkelijker zijn dan uitstel van het AOW-pensioen. In die zin draagt het wetsvoorstel bij aan een bewuste keuze tot doorwerken tot en voorbij de leeftijd van 65 jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar de effecten van de financiële prikkels op de motivering om langer door te werken. Zo ja, welke onderzoeken en wat waren de resultaten van dit onderzoek? Zo nee, waarom niet?

Er is divers onderzoek gedaan naar de effecten van financiële prikkels op langer doorwerken. Veelal betreffen dit zogenaamde ex-ante beleids-evaluaties. In Nederland betreft dit onder meer onderzoek van Nelissen (Early retirement: The impact of changes in the benefit level, 2002), Kapteijn en de Vos (Incentives and exit routes to retirement in the Netherlands, 2004) en Euwals, van Vuuren en Wolthoff (Early retirement behaviour in the Netherlands: Evidence from a policy reform, 2006). Er is echter nog slechts weinig (internationaal) onderzoek beschikbaar naar de gerealiseerde effecten van recente pensioenhervormingen. Veel van die hervormingen zijn immers van recente datum of moeten nog ingaan. Alleen in de Verenigde Staten is al een dergelijke ex-post evaluatie gedaan. Daar is in 1983 besloten om vanaf 2003 de pensioenleeftijd voor een volledig pensioen te verhogen tot 67 jaar in het jaar 2027. Het CPB heeft in een overzichtsstudie uit april 2008 (CPB Memorandum 198) enkele van deze onderzoeken op een rijtje gezet. De meeste ex-ante beleidsevaluaties geven een klein effect van financiële prikkels op het besluit om met pensioen te gaan. De Amerikaanse ex-post evaluatie geeft echter een aanzienlijk effect. Het CPB kan alles overziend nog geen eenduidige schatting van het effect van financiële prikkels op langer doorwerken geven.

De leden van de VVD fractie vragen, verwijzend naar pagina 1 van de MvT waarin staat: «Ook draagt doorwerken van ouderen bij om de (stijgende) kosten van zorg en vergrijzing te dekken», wat deze (verwachte) kosten zijn en wat de ontwikkeling hiervan is in de komende 40 jaar.

In de meest recente vergrijzingsstudie van het Centraal Planbureau, Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances uit maart 2006, wordt de ontwikkeling van deze kosten tussen 2006 en 2040 gekwantificeerd. De kosten van de AOW lopen volgens dit onderzoek op van 4,7% van het BBP in 2006 naar 8,8% (+ 4,1%punt) van het BBP in 2040. De kosten van de zorg lopen op van 8,8% van het BBP in 2006 naar 13,1% (+ 4,3%punt) van het BBP in 2040. Tegenover deze uitgavenstijgingen van samen 8,4% van het BBP staat een stijging van belastinginkomsten op pensioenen en van belasting op consumptie door 65-plussers van samen 4,1% van het BBP. Per saldo is het effect 4,3% BBP. Begin 2010 publiceert het CPB een update van zijn vergrijzingsstudie. Hierin zal onder meer de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS verwerkt worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de ingediende – en aangenomen – motie Ortega-Martijn c.s., over de verplichte uittredden in CAO's. Kan de regering aangeven in hoeveel CAO's er nog belemmerende bepalingen op dit punt zijn opgenomen en kan het aangeven hoe dit wordt tegengegaan?

De ontwikkelingen in cao's op dit onderwerp worden gemonitord. Dit monitoren vindt plaats via het cao-onderzoek «Perspectief op langer doorwerken». In de laatste rapportage met als peildatum januari 2008 is onderstaande tabel opgenomen, die een overzicht biedt van het percentage cao's met een bepaling over beëindiging van arbeidsovereenkomst bij het

bereiken van 65 jaar en de mogelijkheid om door te werken, per sector.

| Sector | Beëindiging arbeidsovereenkomst 65 jaar werken | | Mogelijkheid om door te werken na 65 jaar | |
|---------------------------|--|------------|---|------------|
| | Cao's | Werknemers | Cao's | Werknemers |
| Landbouw en Visserij | 80% | 94% | 20% | 28% |
| Industrie | 95% | 98% | 38% | 60% |
| Bouwnijverheid | 100% | 100% | 50% | 40% |
| Handel en horeca | 89% | 95% | 15% | 22% |
| Vervoer en communicatie | 93% | 96% | 47% | 72% |
| Zakelijke dienstverlening | 72% | 90% | 17% | 13% |
| Overige dienstverlening | 92% | 96% | 27% | 28% |
| Totaal | 89% | 95% | 28% | 33% |

Uit deze tabel blijkt dat het regelmatig voorkomt dat er in de cao zowel een ontslagbeding bij 65 jaar is opgenomen als een bepaling die betrekking heeft op doorwerken na 65 jaar. Zo bevat de cao voor het Beroeps-goederenvervoer over de weg de volgende clausule:

«Een dienstbetrekking, aangegaan voor onbepaalde tijd, eindigt, bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van de werknemer van rechtswege. Het is echter mogelijk met een 65-jarige of oudere een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te gaan, voor bepaalde of onbepaalde tijd. Op een dergelijke overeenkomst is deze CAO van toepassing.»

Tijdens het afgelopen voorjaarsoverleg heeft het kabinet de sociale partners opgeroepen om cao's kritisch tegen het licht te houden op belemmeringen op doorwerken na 65.

2. Arbeidsmarktontwikkelingen met meer behoefte aan keuzemogelijkheden

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk en wenselijk is dat een AOW-gerechtigde na uitstel van AOW door de verhoging van het AOW-pensioen in een hogere belastingschaal komt waardoor hij netto minder zal overhouden.

De regering acht het gewenst dat degenen die kiezen voor doorwerken na 65 jaar ook kunnen kiezen voor uitstel van het AOW-pensioen. In het algemeen zal gelden dat doorwerken na 65 jaar zonder uitstel van AOW leidt tot een gezamenlijk inkomen dat tenminste in een gelijke maar veelal ook hogere belastingschaal valt dan het pensioeninkomen dat resulteert na beëindiging van het werkzame leven. Door het AOW-pensioen uit te stellen kan men dan profiteren van het lagere belastingtarief over het uiteindelijk hogere pensioeninkomen. Dit neemt niet weg dat dit pensioeninkomen door de verhoging van het AOW-pensioen geheel of gedeeltelijk in dezelfde belastingschaal kan vallen als het inkomen uit arbeid zonder uitstel van AOW. In deze gevallen is hooguit sprake van «minder meer». Immers, het netto-effect van meer bruto AOW-pensioen zal dan minder worden dan zonder overgang naar een hogere belastingschaal. Er is dan geen sprake van een door de leden van de VVD-fractie veronderstelde koopkrachtachteruitgang.

De door de leden van de VVD-fractie genoemde mogelijkheid doet zich echter wel voor als iemand zonder door te werken na 65 jaar eerst inteert op vermogen en daarbij kiest voor uitstel van het AOW-pensioen om op langere termijn verzekerd te zijn van een beter pensioen. In dat geval kan het uitgestelde pensioeninkomen, bij een gegeven aanvullend pensioen, in een hogere belastingschaal vallen dan zonder uitstel van AOW.

Teneinde de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen, is in het verleden al een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Het kabinet stelt dat

de levensloopregeling heeft bijgedragen aan de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe hoog is het percentage van de deelnemers aan de levensloop dat spaart om eerder te kunnen stoppen met werken, zo vragen deze leden? En wat is het participatie-effect wanneer het niet meer mogelijk is te sparen voor vervroegde uittreding in de levensloop, zo willen zij weten.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op het effect van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen introductie levensloopregeling (hierna: VPL) op de arbeidsparticipatie van ouderen. Daarmee wordt bedoeld op het afschaffen van de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen, niet op de invoering van de levensloopregeling. Voor zover de levensloopregeling een gunstig effect heeft op de arbeidsparticipatie zal zich dit vooral voordoen bij jongere werknemers die tijdelijk niet of minder willen werken. De levensloopregeling maakt het mogelijk dat in die situatie eerder wordt gekozen voor tijdelijk verlof in plaats van permanente uittreding uit de arbeidsmarkt.

Het percentage deelnemers aan de levensloopregeling dat specifiek spaart om eerder te kunnen stoppen met werken bedroeg in 2007 volgens het CBS circa 45%. Circa 30% van de deelnemers weet nog niet waarvoor ze sparen. Een aanzienlijk deel van deze laatste groep zal er naar verwachting uiteindelijk ook voor kiezen om het levenslooptegoed te gebruiken voor vervroegde uittreding. Indien het niet meer mogelijk is om via de levensloopregeling te sparen voor vervroegde uittreding zal dit naar verwachting slechts een bescheiden positief effect hebben op de arbeidsparticipatie. Uit onderzoek van Regioplan («Afschaffen prepensioen: nut en noodzaak», Regioplan, 2004) blijkt dat bij het afschaffen van de fiscale facilitering van vroegpensioen, nog steeds eenderde tot de helft van de werknemers zal kiezen voor vervroegde uittreding.

Als de levensloopregeling niet meer gebruikt kan worden voor vervroegde uittreding zullen werknemers actief op zoek gaan naar andere fiscaal aantrekkelijke mogelijkheden om vervroegd uit te treden. En uiteraard is het ook zonder fiscale faciliteiten nog steeds mogelijk om een, weliswaar lager, spaartegoed op te bouwen om vervroegd te kunnen uittreden.

3. Doel wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er onderzoek gedaan is naar de verwachte effecten van deze maatregelen. Zij vragen de regering te reageren op de conclusies van het artikel «Opties voor flexibilisering van de AOW» van Den Butter en Van Sonsbeek in Economisch Statische Berichten 4549. Deelt de regering de conclusies? De leden van de CDA- en ChristenUnie-fractie vragen welke kwantitatieve effecten de regering van de maatregel verwacht. De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel mensen ervoor zullen kiezen om door te werken na hun 65e, die anders zouden stoppen met werken? Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het ook voor niet meer werkzame mensen mogelijk is de AOW uit te stellen, bijvoorbeeld omdat het fiscaal aantrekkelijker is?

Er is een inschatting van de verwachte effecten van de maatregel gemaakt op basis van beschikbare gegevens over de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland en informatie over de flexibilisering van publieke pensioenstelsels in het buitenland. Er is geen nieuw onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de voorbereiding van het wetsvoorstel. De geraamde effecten zijn voor toetsing voorgelegd aan het CPB en de SVB.

Het artikel van Den Butter en Van Sonsbeek in ESB betreft een beschouwing van het wetsvoorstel in internationaal perspectief, de budgettaire

aspecten van het wetsvoorstel en de mogelijkheden om de flexibele AOW als gericht beleidsinstrument in te zetten. Zij concluderen dat het wetsvoorstel beperkte budgettaire risico's kent en flexibilisering van de AOW in beginsel een efficiënt instrument kan zijn om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Zij concluderen echter ook dat de parameters van het wetsvoorstel zo gekozen zijn dat de bijdrage van het wetsvoorstel aan een hogere participatie beperkt zal zijn, en zij pleiten voor de mogelijkheid om de individuele uitstelmogelijkheid aan te vullen met een spaarmogelijkheid.

De regering is verheugd dat er vanuit wetenschappelijke hoek positief geoordeeld wordt over het wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel is erop gericht om één van de mogelijke financiële belemmeringen voor doorwerken ná 65 weg te nemen. De regering onderkent de mogelijkheden van het wetsvoorstel die Den Butter en Van Sonsbeek schetsen, maar kiest er voor om het voorstel budgetneutraal vorm te geven. Het kabinet richt zich bij het actief bevorderen van de arbeidsparticipatie – ook in financiële zin – op doorwerken tot 65. Dit blijkt onder andere uit de doorwerkbonus, premiekorting en verhoogde arbeidskorting voor werknemers van 58 tot en met 64 jaar.

De verwachte kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel zijn opgenomen in de memorie van toelichting. De regering gaat in eerste instantie uit van een jaarlijks gebruik van de uitstelmogelijkheid door circa 5% van de nieuwe AOW-gerechtigden. Dit komt neer op circa 10 000 tot 13 000 nieuwe gevallen per jaar. In eerste instantie zullen dit voornamelijk mensen zijn die ook nu al doorwerken na 65 jaar. Het aantal mensen dat naar aanleiding van de maatregel zal besluiten om door te werken is naar verwachting de eerste jaren nog zeer klein, in de orde van grootte van 1% van de personen die hun AOW uitstellen. In de memorie van toelichting is dit aantal om die reden niet gekwantificeerd. Verder is het ook mogelijk voor personen die niet (meer) werkzaam zijn om de AOW uit te stellen.

De leden van de CDA fractie constateren dat het beleid om doorwerken tot 65 mogelijk te maken succesvol is geweest, juist vanwege de prikkels voor werkgevers. Zo vragen welke prikkels dit wetsvoorstel voor werkgevers bevat om mensen in dienst te nemen na hun 65e. Weinig werkgevers nemen of houden iemand in dienst van boven de 65. Twee zeer belangrijke redenen daarvoor zijn de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en het feit dat op de leeftijd van 65 jaar ontslag zonder opgave van redenen mogelijk is en op andere tijdstippen een ontslagaanvraag ingediend moet worden. Zij vragen de regering om een reactie op deze analyse. Verder pleiten zij voor het terugbrengen van de verplichte periode van loondoorbetaling bij ziekte bij 65-plussers van twee jaar naar een aantal maanden.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel een flexibeler systeem van pensionering in te voeren, waarbij volledige pensionering bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet meer de norm zal hoeven te zijn en een cultuuromslag te bewerkstelligen, waardoor het werkelijk ingaan van het ouderdomspensioen meer dan nu een individuele keuze wordt. Het wetsvoorstel strekt er niet toe om werkgevers te prikkelen mensen na hun 65ste in dienst te nemen.

Over de arbeidsrechtelijke aanpassingen waarop deze leden doelen, waaronder een mogelijke beperking van de loondoorbetalingstermijn bij ziekte, vindt – zoals hiervoor opgemerkt – nog overleg plaats tussen sociale partners. Naar verwachting komt de Stichting van de Arbeid februari hierover met een advies.

Het voorstel beoogt een cultuuromslag te bewerkstelligen en een flexibel systeem in te voeren zodat pensionering bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet meer de norm zal zijn. De leden van de SP fractie zien de beoogde cultuuraanslag als een regelrechte aanval op de huidige pensioengerechtigde leeftijd en vragen de regering naar haar mening over het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd.

In reactie op deze vraag wordt verwezen naar de kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, die op 27 juni 2008 aan de Kamer is aangeboden. Hierin geeft het kabinet aan dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd welhaast onvermijdelijk lijkt om ook op termijn zeker te zijn van een voldoende arbeidspotentieel. Om dezelfde reden wordt eenzelfde stap in veel andere landen gezet of overwogen. Het beleid van het kabinet is erop gericht die onvermijdelijkheid te voorkomen. Dit vereist wel dat doorwerken tot 65 jaar weer normaal wordt, dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verzekerd is en dat de verhouding tussen levensverwachting en werkzaam leven niet verder afneemt.

Bij het lezen van de gehanteerde vragenlijst NEA 2007 hebben de leden van de SP-fractie geen vraag kunnen vinden waaruit eventueel de conclusie getrokken kan worden dat meer mensen na het 65 levensjaar willen blijven werken. De minister voert de NEA 2007 op als bron voor deze aannamen in de memorie van toelichting. De leden van de SP-fractie vragen naar een recent onderzoek die de onderbouwing van deze aannamen vormt. Bij deze onderbouwing vragen de leden van de SP-fractie nadrukkelijk de groep werknemers die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt te betrekken.

Uit het NEA onderzoek 2007 blijkt dat meer en meer mensen (minimaal) tot hun 65ste willen doorwerken. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt verwoord: *«De behoefte om langer door te werken neemt in de samenleving nu al toe, met name bij jongere generaties»*. Het klopt dus dat de NEA geen informatie geeft over de wil om door te werken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De regering voorziet echter dat niet alleen meer mensen willen doorwerken tot 65, maar ook daarna actief willen blijven op de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan deze behoefte. Dat meer mensen na het 65ste levensjaar daadwerkelijk willen blijven werken, kan geconcludeerd worden uit CBS cijfers die een stijging laten zien van de netto arbeidsparticipatie van 65-plussers tussen 1994 en 2006. Ook de netto arbeidsparticipatie van 55 tot 65-jarigen is in die tijd sterk gestegen. In onderstaande tabel vindt u CBS cijfers die dit aantonen. Kortom, mensen werken langer door en hebben hier ook behoefte aan. Dit wetsvoorstel biedt diegene die wil meer ruimte.

Tabel 1: Arbeidsdeelname
Netto arbeidsparticipatie, 3 leeftijdscategorieën vanaf 55 jaar, 1992–2006

| Leeftijd | 55 tot 60 jaar | 60 tot 65 jaar | 65 tot 70 jaar |
|----------|----------------|----------------|----------------|
| | % | % | % |
| 1994 | 37,8 | 11,5 | 3,2 |
| 1996 | 39,8 | 11,4 | 3,3 |
| 1998 | 43,7 | 12,3 | 4,0 |
| 2000 | 48,9 | 15,5 | 3,5 |
| 2002 | 53,0 | 16,9 | 3,8 |
| 2004 | 54,1 | 19,0 | 5,0 |
| 2006 | 58,1 | 20,8 | 4,9 |

Bron: CBS

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie naar de samenloop met de invoering van het nieuwe ouderentariaf in de inkomstenbelasting merkt de regering allereerst op dat van de gewijzigde indexatie van de lengte van de tweede belastingschijf in combinatie met de doorwerkbonus positieve effecten op de arbeidsparticipatie mogen worden verwacht¹.

De doorwerkbonus is zodanig vastgesteld dat wie van 62 jaar doorwerkt tot 65 jaar en daarna aanspraak heeft op een totaal (pensioen)inkomen (AOW plus aanvullend pensioen) dat uitgaat boven het einde van de tweede schijf, gemiddeld genomen volledig wordt gecompenseerd door de invoering van het nieuwe ouderentariaf. Ook degenen die doorwerken tot 65 jaar en daarna aanspraak hebben op een totaal pensioeninkomen van minder dan het einde van de tweede schijf, hebben recht op de doorwerkbonus. Voor hen is doorwerken tot 65 jaar extra aantrekkelijk.

Omdat de bonus ook geldt voor wie doorwerkt na 65 jaar, wordt de arbeidsparticipatie verder bevorderd. Bij de keuze om het AOW-pensioen bij doorwerken na 65 jaar al dan niet uit te stellen zullen degenen die zonder uitstel uitzicht hebben op een totaal pensioeninkomen dat het einde van de tweede schijf nadert, er rekening mee moeten houden dat na uitstel van het AOW-pensioen het totaal pensioeninkomen hoger uitkomt dan het einde van de tweede schijf. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat zonder uitstel van pensioen het gezamenlijk inkomen uit arbeid en pensioen in veel gevallen in de vierde belastingschijf zal vallen, zodat uitstel van het AOW-pensioen ondanks de invoering van het nieuwe ouderentariaf in de inkomstenbelasting toch een aantrekkelijke optie kan zijn. Gegeven de keuzevrijheid is het genoemde fiscale beleid daarom niet in strijd met het beleid om doorwerken tot en voorbij de leeftijd van 65 jaar meer gangbaar te doen worden.

4. Hoofdpijnen wetsvoorstel

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om een reactie op de redenering van professor Kappelle verwijst de regering naar de antwoorden op de desbetreffende vragen van het Lid Koşer Kaya over het uitstellen van de AOW², alsmede naar bijlage 2 van de memorie van toelichting.

5% extra AOW-pensioen na een jaar uitstel is niet vergelijkbaar met 5% rente over een jaar AOW-pensioen dat op de bank is gezet. De 5% extra AOW is immers welvaartsvast. Inclusief de tegemoetkoming stijgt het bruto AOW-pensioen voor een alleenstaande in 2009 met 4% ten opzichte van 2008. Over het AOW-pensioen dat op de bank wordt gezet moet eerst belasting worden betaald. Bijlage 2 van de memorie van toelichting geeft de voors en tegens van kiezen voor sparen dan wel uitstel van AOW.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de bureaucratie die moet worden opgetuigd om dit wetsvoorstel ten uitvoer te brengen zich verhoudt tot de opbrengsten van het doorwerken na 65 jaar en de vermeende cultuurverandering die de regering beoogd? De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan garanderen dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is?

De SVB geeft in zijn uitvoeringstoets aan het wetsvoorstel goed te kunnen uitvoeren, mits het voorstel aan een aantal uitgangspunten voldoet waardoor het eenvoudig uitvoerbaar is. De regering heeft daarom het wetsvoorstel op deze uitgangspunten gestoeld. Op deze manier kunnen de beoogde doelen, een flexibeler systeem van pensionering en cultuurverandering, worden gerealiseerd.

¹ Zie CPB Notitie *Effecten van participatiebeleid*, paragraaf 2.6, als bijlage opgenomen in het Advies Commissie Arbeidsparticipatie *Naar een toekomst die werkt*, 16 juni 2008.

² Aangangsel Handelingen II 2008/2009, nr. 700.

De leden van de CDA-fractie memoreren dat in Nederland de arbeidsparticipatie van mannen tussen de 60 en 65 en ook boven de 65 fors hoger is dan de arbeidsparticipatie van vrouwen in die leeftijdscategorie. Voeg daarbij dat bij het huwelijk de man doorgaans een aantal jaren ouder is dan de vrouw en de standaard situatie zal zijn een man, die overweegt zijn AOW uit te stellen. Echter begrijpen de leden van de CDA fractie het nu goed dat bij uitstel van de AOW hij niet alleen zijn eigen AOW uitstelt (€ 650 per maand), maar daarmee ook afziet van het recht op AOW-toeslag voor zijn partner (ook maximaal € 650 per maand)? Betekent dit dus dat je feitelijk niet 5% extra krijgt van je niet verzilverde aanspraken in dit voorbeeld, maar slechts 2,5%?

De AOW-toeslag voor partners jonger dan 65 vervalt per 2015. Tot 2015 maakt in de systematiek van de AOW de toeslag een onlosmakelijk onderdeel uit van het AOW-pensioen waarop de 65-jarige recht heeft. Een verzoek om uitstel heeft dus zowel betrekking op het AOW-pensioen als ook op de eventuele partnertoeslag. De verhoging van het AOW-pensioen wordt daarom ook toegepast op een eventuele toeslag waarop de AOW-gerechtigde op het tijdstip van uitbetaling van het AOW-pensioen recht heeft.

Concreet kan dat als volgt uitwerken. Als een man van 65 met een niet-werkende vrouw van 62 zijn AOW één jaar uitstelt, dan loopt hij één jaar partnertoeslag mis en wordt de partnertoeslag van de resterende twee jaar (totdat zijn vrouw 65 is) met 5% verhoogd. Vaak zal uitstel van de AOW voor iemand met recht op een partnertoeslag daarom financieel onaantrekkelijk zijn. Uitstel van het AOW-pensioen is echter een vrijwillige keuze, die gebaseerd is op de persoonlijke situatie van betrokkene.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering terecht gekozen heeft voor hetzelfde percentage voor mannen als voor vrouwen. Echter, de eersten leven veel korter, aldus deze leden. Zij kunnen met het uitgespaarde geld een hogere levenslange lijfrente kopen dan vrouwen. Deze leden vragen of de regering dit rechtvaardig vindt.

Voor het AOW-pensioen (eerste pijler) en de aanvullende pensioenen (tweede pijler) geldt het uitgangspunt van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit vloeit mede voort uit Europese regelgeving. In lijn hiermee geldt in voorliggend wetsvoorstel een voor mannen en vrouwen gelijk verhogingspercentage voor het AOW-pensioen als ervoor wordt gekozen het AOW-pensioen later dan op 65-jarige leeftijd te laten ingaan. Daarmee is, als de overige factoren gelijk blijven, het verhoogde AOW-pensioen voor mannen en vrouwen ook gelijk.

Ten aanzien van aanvullende pensioenen schrijft de Nederlandse regelgeving inzake gelijke behandeling onder meer voor dat de pensioenvoorziening voor mannen en vrouwen gelijk moet zijn. Dit betekent dat de toegezegde pensioenuitkeringen niet afhankelijk mogen zijn van het geslacht, net zo min als de door de werknemer te betalen pensioenpremies. Als de overige factoren gelijk blijven, dienen de periodieke pensioenuitkeringen voor mannen en vrouwen even hoog te zijn. Dit vindt zijn grondslag in het uitgangspunt dat werkgevers mannen en vrouwen bij de arbeidsvoorwaarden gelijk dienen te behandelen, wat het moeilijk verdedigbaar maakt dat mannen en vrouwen tijdens hun actieve periode wel gelijk loon, maar na afloop daarvan geen gelijke (pensioen)uitkering krijgen. Dit zou des te meer knellen tegen de achtergrond van pensioen als uitgesteld loon.

Omdat vrouwen gemiddeld langer leven dan mannen, ontvangen vrouwen langer eerste of tweede pijlerpensioen dan mannen. Gelijke periodieke pensioenuitkeringen leiden er dan toe dat het totale pensioeninkomen (periodieke uitkering maal duur) voor vrouwen gemiddeld hoger

is, waardoor feitelijk sprake is van subsidiëring van vrouwen door mannen. Dit is echter de consequentie van de keuze die gemaakt is voor gelijke periodieke pensioenuitkeringen voor mannen en vrouwen. Die keuze acht de regering dan ook te rechtvaardigen.

Anders is dit voor derde pijlerproducten als lijfrenten, waarvoor geen gelijke behandelingsvoorschriften gelden. Dit uitgangspunt impliceert dat verzekeringsmaatschappijen rekening kunnen houden met verschillen in levensverwachting, zoals zij ook gezondheidsvragen mogen stellen bij het bepalen van de premiehoogte van een overlijdensrisicoverzekering. De kortere (resterende) levensverwachting van mannen kan er dan toe leiden dat mannen voor hetzelfde bedrag een hogere lijfrente kunnen kopen dan vrouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de regering het selectie-effect inschat?

De regering verwacht dat het selectie-effect gering zal zijn. Er is niet veel empirisch onderzoek of risicoselectie bij het uitstellen van pensioen daadwerkelijk optreedt. Recent onderzoek uit Duitsland (Kühntopf en Tivig; Early Retirement: The impact of changes in the benefit level; 2008) laat zien dat mannen die een jaar later met pensioen gaan gemiddeld gezien een jaar ouder worden. Hier treedt dus wel risicoselectie op. Naar verwachting zullen vooral mannen gebruik maken van het uitstellen van de AOW. Mannen hebben echter een lager dan gemiddelde levensverwachting en dit zal het selectie-effect weer opheffen. Per saldo is het selectie-effect naar verwachting dan ook nihil.

Het wetsvoorstel voorziet volgens de leden van de CDA-fractie in de mogelijkheid dat de SVB de beslissing neemt om met terugwerkende kracht de AOW te laten ingaan, omdat iemand middelen had onder het bestaansminimum. De leden van de CDA fractie vragen zich af of het ook een recht van het individu is om dit niet te laten gebeuren, of de SVB dan de hele AOW laat ingaan, of slechts een deel van de AOW en welke actie de SVB onderneemt voor mensen met een onvolledige AOW.

De door de leden van de CDA-fractie bedoelde mogelijkheid om het AOW-pensioen met terugwerkende kracht te laten ingaan (te laten uitbetalen) is al opgenomen in het bestaande artikel 16, tweede lid, van de wet, waarin is bepaald dat het AOW-pensioen kan ingaan maximaal een jaar voor de eerste dag van de maand waarin de aanvraag werd ingediend. Tevens is voorzien in een «hardheidsclausule» die bepaalt dat de SVB voor bijzondere gevallen daarvan kan afwijken. Door de SVB wordt daarvan vooral gebruik gemaakt in bijzondere gevallen waarin het netto-inkomen van de belanghebbende door het niet tijdig aanvragen in de periode tussen de datum waarop de aanspraak is ontstaan en de datum die ligt een jaar voor de aanvraag is gedaald beneden de voor hem geldende minimumnorm.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij de aanvraag om AOW-pensioen de SVB te verzoeken het AOW-pensioen geheel of gedeeltelijk op een later tijdstip te laten ingaan. Als betrokkene dit verzoek echter te laat indient, namelijk op of na de eerste van de maand waarin de leeftijd van 65 jaar is bereikt, kan aan het uitstel van de AOW door de SVB een maximale terugwerkende kracht van één jaar worden toegekend. Hieraan zijn geen inhoudelijke voorwaarden verbonden.

Deze regeling impliceert dat betrokkene een verzoek tot uitstel van de AOW bij de SVB moet indienen, wil de AOW kunnen worden uitgesteld. Dit verzoek is gebaseerd op vrijwilligheid en kan worden gedaan bij de reguliere aanvraag om AOW-pensioen. In dit verzoek geeft de betrokkene

aan of hij de AOW geheel of gedeeltelijk wil uitstellen. Vanzelfsprekend zal een betrokkene geen verzoek tot uitstel bij de SVB indienen, als hij niet van deze mogelijkheid gebruik wil maken.

Bij het verzoek tot uitstel hoeft de betrokkene niet aan te geven op welke tijdstip hij de AOW (alsnog) geheel of gedeeltelijk wil laten ingaan. Het staat hem vrij op ieder door hem gewenst tijdstip, maar in ieder geval vóór zijn zeventigste verjaardag, de SVB te verzoeken de AOW alsnog uit te betalen. De betrokkene bepaalt dus zelf op welk moment de uitgestelde AOW tot uitbetaling komt.

Personen met een onvolledige AOW-pensioen die een inkomen hebben dat onder het sociaal minimum komt, kunnen zich wenden tot hun gemeente voor aanvullende en of bijzondere bijstand. Een persoon met een onvolledige AOW-pensioen die tevens recht heeft op aanvullende bijstand kan volgens het wetsvoorstel geen verzoek om uitstel van de ingangsdatum van de AOW indienen.

In een groot aantal gemeenten (160) kan de aanvullende bijstand aangevraagd worden bij de SVB. Voor de bijzondere bijstand blijft men aangewezen op de gemeente. Voornemen is om vanaf 1 januari 2010 de aanvullende bijstand voor personen met een onvolledige AOW volledig door de SVB te laten uitvoeren. De bijzondere bijstand blijft bij de gemeenten. De overdracht van de uitvoering van de aanvullende bijstand naar de SVB heeft ten doel het niet-gebruik van aanvullende bijstand door AOW-gerechtigden terug te dringen.

Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om het woordje «inclusief» in de zin van de memorie van toelichting die begint met «Bij 80, 50 en 20%» te vervangen door «plus» wordt overgenomen. Dit betekent dat de zin dus als volgt had moeten luiden:

«Bij 80, 50 en 20% uitstel over drie achtereenvolgende jaren resulteert bij een levensverwachting van 18,7 jaar plus een opslagfactor van 2 jaar een verhogingspercentage dat gelijk is aan 8,1% (=100*(0,3*((20,7/19,7)-1)+0,3*((20,7/18,7)-1)+0,2*((20,7/17,7)-1)))».

De leden van de PvdA-fractie vragen of de berekeningswijze van de verhoging bij een gedeeltelijk uitstel van AOW wel correct en eerlijk is.

Terecht wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat iemand die kiest voor uitstel over drie jaar van achtereenvolgens 80, 50 en 20%, in het wetsvoorstel recht heeft op een verhoging van 8,1%, terwijl iemand die kiest voor drie jaar lang uitstel van 50% recht heeft op een verhoging van 8,475%. Het verschil vloeit voort uit toepassing van actuariële principes. Hierdoor weegt het relatief omvangrijke uitstel in het derde jaar van de laatste persoon zwaarder mee dan het relatief geringe uitstel gedurende het eerste jaar. Iets eerlijker zou het zijn geweest indien na iedere tussentijdse neerwaartse aanpassing van het uitstelpercentage een verhoging zou worden toegepast op het niet uitgestelde AOW-pensioen. Om redenen van uitvoerbaarheid is afgezien van de mogelijkheid van een tijdens de uitstelperiode geleidelijk toenemende verhogingsfactor.

De gesuggereerde wijziging van de formule is in ieder geval oneerlijk omdat deze bij een uitstel van achtereenvolgens 100, 10 en 10% zou leiden tot een verhoging van 16,95%, terwijl de verhoging in de formule van het wetsvoorstel beperkt blijft tot 6,26% (=100*(0,9*((20,7/19,7)-1)+0,1*((20,7/17,7)-1))). Dit is beperkt hoger dan de verhoging van 5,08% na een jaar 100% uitstel van de AOW.

De leden van de SP-fractie stellen dat het gevaar dreigt dat mensen met een onvolledige AOW die een beroep doen op de bijstand straks gedwongen worden om gebruik te maken van de uitstelregeling en verplicht

worden om door te werken. Zij vragen op welke wijze de minister dit gaat voorkomen.

Wij kunnen de leden van de SP-fractie op dit punt geruuststellen. In het wetsvoorstel is geregeld dat personen met een onvolledige AOW die een beroep doen op de bijstand de AOW niet kunnen uitstellen.

De Wet werk en bijstand (WWB) bepaalt dat er geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die gezien haar aard en doel, geacht wordt voor de belanghebbende toereikend te zijn. De WWB neemt in het stelsel van bestaansvoorziening de plaats in van een laatste voorziening. Elke andere bestaansvoorziening heeft daarom voor de WWB het karakter van een voorliggende voorziening die met voorrang op deze wet dient te worden toegepast. De AOW is een dergelijke voorliggende voorziening. Als er recht op AOW bestaat en de ingangsdatum van de AOW is op vrijwillig verzoek van de belanghebbende verschoven naar een later tijdstip, dan is er sprake van een situatie waarin de aanvrager een beroep kan doen op een voorliggende voorziening.

De leden van de SP-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel geen opening biedt om tijdens het uitstelproces de deelnemer alsnog de mogelijkheid te geven zijn beslissing te herzien en te vragen het AOW bedrag uit te betalen vanaf de leeftijd van 65 jaar in plaats van de procentuele verhoging.

Wij begrijpen de vraag van de SP-fractie aldus dat gevraagd wordt naar de mogelijkheid voor de AOW-gerechtigde om tijdens de uitstelperiode terug te komen op zijn verzoek om uitstel en alsnog te vragen het AOW-pensioen met terugwerkende kracht uit te betalen vanaf de leeftijd van 65 jaar. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat een AOW-gerechtigde op zijn 68ste aan de SVB zou kunnen vragen het uitgestelde AOW-pensioen alsnog vanaf zijn 65ste uit te betalen, dus met een terugwerkende kracht van drie jaar.

Van een dergelijke mogelijkheid zal men in de praktijk weinig gebruik maken omdat het financieel onaantrekkelijk is. Immers, diegene loopt dan de al opgebouwde verhoging van zijn AOW-pensioen mis en zal daarnaast in het lopende jaar belasting moeten betalen over het totaal van het lopend bruto inkomen uit werk en (aanvullend) pensioen vermeerderd met het over drie jaar met terugwerkende kracht uitbetaalde bruto AOW-pensioen.

Verder zou deze mogelijkheid de uitvoerbaarheid van de AOW niet ten goede komen. Op dit moment is de uitvoering van de AOW betrouwbaar, omdat al vooraf goed kan worden bepaald wie op welk moment aanspraak gaat maken op AOW-pensioen. Deze betrouwbaarheid moet geborgd blijven. Vandaar dat de regering bij de uitwerking van dit wetsvoorstel nadrukkelijk heeft gekozen voor een niet al te gecompliceerde vormgeving van de geflexibiliseerde AOW. Een daaraan ten grondslag liggend uitgangspunt is dat een eenmaal gemaakte keuze niet meer teruggedraaid kan worden. Hierdoor kan het wetsvoorstel eenvoudig door de SVB worden uitgevoerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het mogelijk is om de AOW per maand uit te stellen, of dat dit alleen per jaar kan.

Ja. Uitstel kan per maand. Bij het verzoek tot uitstel van de AOW hoeft de betrokkene niet aan te geven tot wanneer hij de AOW wenst uit te stellen. Hij hoeft slechts aan te geven dat hij de AOW op een later tijdstip wil laten ingaan dan de eerste dag van de maand waarin hij 65 wordt. Daarna kan de betrokkene op ieder hem gewenst tijdstip aan de SVB vragen hem de AOW alsnog uit te betalen. Volgens de in de AOW geldende systematiek

vindt de uitbetaling van de AOW maandelijks plaats. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat de AOW niet vroeger kan ingaan dan op de eerste dag van de maand waarin het verzoek tot uitbetaling is gedaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het mogelijk is om met terugwerkende kracht uitstel aan te vragen van de AOW, wanneer deze al is uitgekeerd. Zo ja, dient het reeds uitgekeerde bedrag terugbetaald te worden, of wordt dit in mindering gebracht op het resterende recht op AOW?

Nee. Het verzoek om het AOW-pensioen later te laten ingaan, moet worden gedaan bij de aanvraag om AOW. Als eenmaal een AOW-aanvraag is gedaan, vaststelling van het recht op AOW-pensioen heeft plaatsgevonden en het AOW-pensioen wordt uitbetaald, dan is het niet meer mogelijk om alsnog met terugwerkende kracht om uitstel van het AOW-pensioen te verzoeken. De keuze om het AOW-pensioen uit te stellen kan slechts eenmaal worden gemaakt. Na de keuze om het AOW-pensioen niet uit te stellen, kan daarop dus later niet meer worden teruggekomen.

5. Gevolgen voor andere regelingen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of het wetsvoorstel flexibilisering AOW in overeenstemming is met de herziene Europese Code en specifiek artikel 27, lid 2 en 3.

Artikel 27, lid 1, van de herziene Code bepaalt dat een Partij die een pensioengerechtigde leeftijd kent van 65 jaar of hoger, die leeftijd moet verlagen door aan ten minste één van de vier in art. 27, lid 1, genoemde situaties te voldoen [(a) zwaar of gevaarlijk werk, (b) arbeidsongeschiktheid, (c) werkloosheid, (d) langer tijdvak van premiebetaling, arbeid of wonen dan de herziene Code bepaalt]. Door het bekrachtigen van Deel IX (invaliditeit) en Deel IV (werkloosheid) van de herziene Code wordt Nederland geacht aan ten minste twee (arbeidsongeschiktheid en werkloosheid) van die vier situaties te voldoen.

De leden 2 en 3 van artikel 27 van de herziene Code maken het mogelijk voor een Partij om af te wijken van het eerste lid van artikel 27 wat betreft het verlagen van de pensioengerechtigde leeftijd. Voor Nederland speelt dit echter niet omdat Nederland al voldoet aan art. 27 lid 1 en dus geen gebruik maakt van de mogelijkheid om daarvan af te wijken. Kortom: de leden 2 en 3 van artikel 27 van de herziene Code zijn voor Nederland niet van toepassing.

Het wetsvoorstel biedt personen de keuze om hun AOW-pensioen later te laten ingaan dan op de 65-jarige leeftijd. Personen behouden daarom het recht om het AOW-pensioen in te laten gaan op 65-jarige leeftijd.

6. Financiële paragraaf

Uit de brief van Actal blijkt dat het wetsvoorstel leidt tot een structurele toename van de administratieve lasten voor burgers met 66 000 tot 81 000 uur en out-of-pocket kosten van € 500 per jaar. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze stijging wordt gecompenseerd en hoe dit zich verhoudt tot de reductiedoelstelling van de regering van 25%?

De omvang van de toename van de administratieve lasten voor burgers is direct gekoppeld aan het gebruik van de uitstelmogelijkheid. De administratieve lasten stijgen alleen voor burgers die belangstelling hebben voor uitstel van het AOW-pensioen en die daadwerkelijk gaan uitstellen. Voor

burgers die hun AOW-pensioen bij voorbaat niet uit willen stellen, treedt geen verandering op in de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie.

Afhankelijk van het feitelijke gebruik kunnen de administratieve lasten dus nog hoger of lager uitvallen dan de vermelde raming.

De mogelijke stijging van de administratieve lasten is een zeer gering deel van het totale aantal uren administratieve lasten voor burgers op SZW terrein. Naar verwachting zal de 25% reductiedoelstelling door SZW nog steeds worden gehaald.

De leden van de SP-fractie vragen wat de schatting is van het aantal mensen dat overlijdt in de gevraagde uitstelperiode en welke financiële voordelen daaraan zijn verbonden voor de overheid.

De kans dat een man van 65 in zijn 65e levensjaar overlijdt, is momenteel 1,3%. Dezelfde kans voor vrouwen bedraagt 0,8%. Deze overlijdenskansen lopen langzaam op met de leeftijd.

Aan overlijden tijdens de uitstelperiode zijn echter geen financiële voordelen voor de overheid verbonden. De verhoging van het AOW-pensioen is gebaseerd op de gemiddelde levensverwachting. Tegenover de financiële voordelen van overlijden op een beneden gemiddelde leeftijd (sterfterisico) staan financiële nadelen van overlijden op een boven gemiddelde leeftijd (langlevenrisico). Als de groep uitstellers een dwarsdoorsnede vormt van de totale populatie vallen deze vooren nadelen precies tegen elkaar weg. De regering zal naar verwachting dus geen financieel voordeel behalen uit het overlijden van mensen tijdens de uitstelperiode.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om een overzicht van het netto financieel voordeel dat uitstel van de AOW met een, twee of drie jaar oplevert, verwijst de regering naar tabel 8 in bijlage 1 van de memorie van toelichting.

Deze tabel geeft voor een aantal groepen werknemers die tussen 2010 en 2015 de leeftijd van 65 jaar bereiken, een overzicht van het besteedbaar pensioeninkomen bij voortzetting van het huidig dienstverband tot 65 jaar, uitgedrukt als percentage van het besteedbaar inkomen uit arbeid op 64-jarige leeftijd. De tabel laat zien hoe dit relatieve pensioeninkomen kan worden verhoogd door een, twee of drie jaar langer doorwerken terwijl of alleen het aanvullend pensioen wordt uitgesteld of het uitstel naast het aanvullend pensioen ook betrekking heeft op de AOW.

De tabel laat zien dat twee jaar langer doorwerken in combinatie met uitstel van zowel aanvullend pensioen als AOW in veel gevallen al een bijna 10%-punt hoger pensioenresultaat oplevert. Bij drie jaar langer doorwerken is het resultaat in alle gevallen duidelijk hoger dan 10%-punt.

Het is evenwel niet eenvoudig om te komen tot heldere algemeen geldende gedragsregels. De diversiteit in persoonlijke omstandigheden, opgebouwde rechten en keuzemogelijkheden staat dit in de weg. Zo blijkt uit bijlage 1 van de memorie van toelichting dat uitstel van AOW niet altijd loont omdat door de stijging van bruto pensioeninkomen een inkomensgrens kan worden overschreden waardoor niet langer recht bestaat op de ouderenkorting die in 2008 € 486 bedroeg. Ook de keuze mogelijkheden zijn van invloed. In de bijlage is de aantrekkelijkheid van uitstel van AOW onderzocht in aanvulling op uitstel van aanvullend pensioen bij doorwerken na 65 jaar. Maar waar sprake is van verschillen in indexatiekwaliteit kunnen ook andere opties worden gezien. Daarnaast moeten de gevolgen voor het pensioeninkomen worden afgewogen tegen het gedeferd besteedbaar inkomen bij doorwerken na 65 jaar zonder uitstel van AOW en/of aanvullend pensioen. Tabel 9 van de memorie van toelichting geeft de verhouding tussen het eenmalig gedeferd en het jaarlijks extra besteedbaar inkomen bij één jaar uitstel van AOW. Door de veelheid van

factoren die hierbij een rol spelen zal de een andere afwegingen maken dan de ander.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit wetsvoorstel op korte termijn een positief effect heeft op de overheidsfinanciën, maar op lange termijn een negatief effect. Deze leden wijzen er op dat de kosten die samenhangen met de vergrijzing in de toekomst al toenemen. Zij vragen of deze wetswijziging dit effect niet versterkt en hoe wordt voorkomen dat toekomstige generaties met een nog grotere last worden opgezadeld.

Het wetsvoorstel heeft op korte termijn (op kasbasis) een positief effect op de overheidsfinanciën. In het begin zijn er immers meer mensen die het AOW-pensioen uitstellen en geen AOW-pensioen krijgen dan mensen die na hun uitstel een hoger AOW-pensioen uitbetaald krijgen. Op de lange termijn heeft het wetsvoorstel een neutraal effect op de overheidsfinanciën. De besparingen door uitstel van AOW vallen dan weg tegen de uitgaven aan hogere AOW-pensioenen van mensen die eerder uitgesteld hebben. Toekomstige generaties worden dus niet opgezadeld met een nog grotere last.

Wel kunnen tijdelijke afwijkingen van dit patroon optreden. Als de vergrijzing over zijn hoogtepunt heen is, zijn er bijvoorbeeld tijdelijk minder besparingen door nieuwe uitstellers dan uitgaven aan mensen die op het hoogtepunt van de vergrijzing uitgesteld hebben.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner