

Vergaderjaar 2020–2021

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. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2021

Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 5 november 2020 over de Wet verandering koppeling AOW-leeftijd (Kamerstuk 35 520, nr. 10) is door het lid Van Kent van de fractie van de SP een amendement ingediend, dat het mogelijk moet maken dat de AOW-leeftijd in de toekomst ook zou kunnen dalen, indien sprake zou zijn van een dalende levensverwachting.¹ Naar aanleiding van het debat hierover heb ik toegezegd u een brief hierover te zenden. In deze brief ga in op de verschillende aspecten verbonden aan een dalende AOW-leeftijd bij een dalende levensverwachting.

Tevens ga ik in deze brief in op de gevolgen van de recente CBS-bevolkingsprognose² op de pensioenuitgaven, naar aanleiding van de vragen die het lid Van Otterloo (50PLUS) aan de Minister van Financiën heeft gesteld in het debat over de Najaarsnota in de Tweede Kamer op 16 december 2020.

De komende jaren stijgt de AOW-leeftijd via een vastgesteld getemporeerd leeftijdspad naar 67 jaar in 2024. Dit betreft een inhaalslag, die onafhankelijk is van de ontwikkeling van de levensverwachting. Deze stijging is in lijn met de sterke stijging van de levensverwachting sinds de invoering van de AOW in 1957. De AOW-leeftijd werd tot 2013 niet navenant verhoogd, terwijl de levensverwachting van 65-jarigen sinds de jaren »50 van de vorige eeuw ieder jaar gemiddeld met één maand is toegenomen.

In de wet is de AOW-leeftijd vanaf 67 jaar gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting. Bij een verhoging van de levensverwachting met meer dan 4,5 maanden, vindt een verhoging van de AOW-leeftijd met

¹ Kamerstuk 35 520, nr. 7. Het amendement is vervolgens ingetrokken.

² CBS (2020), Bevolkingsprognose 2020–2070

stapjes van 3 maanden plaats. Daarbij wordt een aankondigingstermijn van 5 jaar in acht genomen zodat mensen zich hierop kunnen voorbereiden.

Omdat sterftcijfers op de korte termijn kunnen fluctueren, wordt met de huidige koppeling in de AOW (vanaf 2024) 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 artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet uitgangspunt dat de AOW-leeftijd met stapjes van 3 maanden stijgt als sprake is van een stijging van de levensverwachting 4,5 maanden of meer. Bij een kleinere stijging blijft de AOW-leeftijd gelijk. De huidige formule in de wet heeft als uitgangspunt dat bij een daling van de levensverwachting geen verlaging van de AOW-leeftijd plaatsvindt. Dit sluit aan bij de verwachting dat op lange termijn sprake is en blijft van een opwaartse trend. Op deze manier worden fluctuaties in de levensverwachting gedempt en wordt voorkomen dat de AOW-leeftijd van jaar op jaar zou gaan schommelen. Op deze manier wordt meer zekerheid geboden en voorkomen dat de AOW-leeftijd mede zou gaan afhangen van toevallige uitschieters in levensverwachting en sterftcijfers zoals we nu over het afgelopen jaar zien.

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 tot nu toe op de lange termijn een opwaartse trend. De factoren die eraan bijgedragen hebben dat we steeds ouder worden, zijn onder andere verbeterde sociaaleconomische omstandigheden, een betere kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg, voortschrijdende medische technologie en een gezondere levensstijl.³

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. Uit de in december 2020 door het CBS gepubliceerde cijfers over de ontwikkeling van de levensverwachting op 65 jaar komt op basis van de sterftcijfers in 2020 het beeld naar voren dat de periode levensverwachting in 2023 weer op het oude niveau zal zijn en dezelfde ontwikkeling zal laten zien (zie bijlage).

Het blijft echter nog moeilijk met meer zekerheid te voorspellen wanneer de levensverwachting weer aansluit bij de langjarig trend, omdat er nog veel onzeker is over het verloop van de pandemie, en ook over de eventuele structurele gevolgen van de pandemie op de levensverwachting.

Indien voor de lange termijn wel sprake zou zijn van een trendbreuk in de ontwikkeling van de levensverwachting, waarbij voor langere tijd een daling zou worden voorzien, dan zou overwogen kunnen worden om over te schakelen naar een aangepaste systematiek voor het vaststellen van de AOW-leeftijd.

Dit zou een wetswijziging vergen die het mogelijk maakt dat als de formule een negatieve uitkomst heeft dit kan leiden tot een verlaging van de AOW-leeftijd. Daarbij ligt het in de rede om net als bij de verhoging van de AOW-leeftijd, de AOW-leeftijd enkel te verlagen bij een daling van de levensverwachting groter dan 4,5 maanden. Daarmee wordt de kans verkleind dat de AOW-leeftijd daalt als gevolg van een tijdelijke fluctuatie

³ L. Stoeldraijer (2020) Sterfte en levensverwachting in de 21ste eeuw: waarom veranderde de trend rond 2012?

in de levensverwachting. Van een substantiële daling van de levensverwachting vijf jaar in de toekomst, kan alleen sprake zijn als een negatieve trend in de levensverwachting wordt verwacht. Een tijdelijke substantiële daling van de levensverwachting, zoals in 2020 het geval was, wordt immers niet vijf jaar van tevoren voorspeld.

Van belang bij het mogelijk maken van een daling van de AOW-leeftijd als de levensverwachting daar aanleiding toe zou geven, is dat voorkomen moet worden dat een wijziging van de AOW-leeftijd over 5 jaar een terugwerkende kracht krijgt over de AOW-leeftijden in de jaren die daarvoor al zijn vastgesteld. Als dat namelijk wel zou gebeuren, dan zou de AOW-uitkering terugwerkend moeten worden toegekend en andere uitkeringen en voorzieningen eveneens terugwerkend zouden moeten worden aangepast.

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 waarbij wordt vastgelegd dat een verlaging van de AOW-leeftijd niet verder terugwerkt dan naar 1 januari van het betreffende kalenderjaar. De aanvangsdatum van de verzekering voor de AOW-opbouw zou in dat geval 50 jaar voor de start van het recht op AOW-pensioen moeten liggen. Naar het zich laat aanzien, zou een dergelijke systematiek uitvoerbaar zijn voor de SVB, maar wel leiden tot een tijdelijke toename van het aantal aanvragen. In de systemen van de SVB is de AOW-leeftijd (en de aanvangsleeftijd) flexibel gemaakt en zou een aanpassing naar beneden op dezelfde wijze als een aanpassing naar boven kunnen worden doorgevoerd. Op basis van een concreet voorstel zouden de gevolgen voor de uitvoering van SVB, Belastingdienst, UWV en gemeenten verder onderzocht moeten worden.

Een verlaging van de AOW-leeftijd in jaar $x+5$, zou evenals nu bij een verhoging, 5 jaar van tevoren moeten worden vastgelegd, zodat mensen zich hierop kunnen voorbereiden. Immers een verlaging van de AOW-leeftijd kan in individuele situaties ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld als mensen een hogere WW of WIA-uitkering hebben die doorloopt tot de AOW-leeftijd. Als ouderen zich hierop niet kunnen voorbereiden zou dit overgangmaatregelen vergen. In een situatie van een verlaging van de AOW-leeftijd zou de maatschappelijke vraag relevant kunnen worden of de AOW-leeftijd niet ook voor de tussenliggende jaren $x+1$ tot en met $x+4$ opnieuw zou moeten 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. Bij een eventuele aanpassing van de systematiek zal hier de nodige aandacht aan moeten worden besteed. Ook kunnen er gevolgen voor private (pensioen-)regelingen optreden, die met een bepaalde (vastgestelde) AOW-leeftijd rekening houden.

Een verlaging van de AOW-leeftijd kan ook bepaalde arbeidsrechtelijke gevolgen hebben, bijvoorbeeld bij de ontslagleeftijd. Op basis van een cao kan voor werknemers een pensioenontslagbeding gelden, waardoor hun arbeidsovereenkomst eindigt bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De arbeidsovereenkomst kan dus eerder of later eindigen als

de AOW-leeftijd op en neer kan gaan bewegen. Werknemers en werkgevers die uit gaan van het pensioenontslagbeding weten dan pas op een laat moment waar zij aan toe zijn. Wel kunnen werkgevers en werknemers altijd onderling afspreken dat er toch wordt doorgewerkt na de AOW-leeftijd. Ook zou een op en neer bewegende AOW-leeftijd (nadelige) gevolgen kunnen hebben voor arbeidsvoorwaardelijke afspraken om eerder te kunnen stoppen met werken (vroegpensioenregelingen). Die zijn veelal gekoppeld aan de AOW-leeftijd.

Ook de (fiscale) pensioenrichtleeftijd is – met een vergelijkbare formule – gekoppeld aan de levensverwachting. Het is geen automatisme dat een aanpassing (omhoog of omlaag) van de AOW-leeftijd ook tot een aanpassing van de pensioenrichtleeftijd leidt. De aanpassingen lopen namelijk niet synchroon. Maar indien de formule voor de AOW-leeftijd zou worden aangepast zodanig dat de leeftijd omlaag kan als de levensverwachting daar aanleiding toe geeft, dan lijkt het niet onlogisch om daar ook in de formule voor de pensioenrichtleeftijd rekening mee te houden. Overigens is de pensioenrichtleeftijd niet meer als zelfstandige parameter opgenomen in artikel 18a, Wet op de loonbelasting 1964, in de consultatieve versie Wet toekomst pensioenen. De pensioenrichtleeftijd wordt in het voorgestelde nieuwe pensioenstelsel verwerkt in de premiegrens. De premiegrens wijzigt vervolgens alleen nog maar als de rente wijzigt. Door de 2/3-koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting krijgt de pensioenduur relatief ten opzichte van de arbeidsduur een vaste verhouding. Bij een daling van de levensverwachting krijgt men met een gelijkblijvende premiegrens automatisch ruimte om eerder met pensioen te gaan. Het vraagstuk van een mogelijke verlaging vanwege de levensverwachting is daarom, na inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen, niet relevant voor de pensioenrichtleeftijd.

Alles afwegende kom ik tot de conclusie dat een aanpassing van de koppelingssystematiek op termijn mogelijk is, maar wel gevolgen heeft en nu nog niet noodzakelijk is. Daarom laat ik het oordeel hierover aan een volgend kabinet.

Tot slot ga ik naar aanleiding van de vragen van het lid Van Otterloo aan de Minister van Financiën in op de gevolgen van de oversterfte door corona op de pensioenuitgaven. Het CBS heeft in december jl. een nieuwe bevolkingsprognose gepubliceerd. In die prognose is de sterftkans voor de eerstkomende jaren aangepast, omdat het waarschijnlijk is dat corona ook de komende tijd nog tot verhoogde sterfte leidt. In de CBS-bevolkingsprognose zijn er de komende jaren circa 13.000–14.000 minder inwoners van Nederland van 66 jaar en ouder dan in de voorgaande prognose. Hierdoor vallen de uitgaven aan AOW-uitkeringen navenant lager uit. Voor de doorrekening van de precieze gevolgen ben ik in afwachting van de volumeprognose van de SVB in de februarinota. Naast sterfte spelen daarin ook factoren als leefvorm (samenwonend, gehuwd), AOW-opbouw en het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland een rol. In de SZW-begroting voor 2021⁴ is reeds rekening gehouden met lagere AOW-uitgaven als gevolg van de eerste golf coronabesmettingen in 2020. Uw Kamer zal in de Voorjaarsnota 2021 nader worden geïnformeerd over de gevolgen van corona voor de SZW-begroting. Omdat de oversterfte door corona naar verwachting geen gevolgen heeft voor de langetermijntrend in de levensverwachting, is het ook de verwachting dat de gevolgen op lange termijn niet substantieel zijn.

De oversterfte zal ook gevolgen hebben voor de pensioenuitgaven van pensioenfondsen en -verzekeraars. Er zal door de oversterfte in zijn

⁴ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 1

algemeenheid minder ouderdomspensioen worden uitgekeerd dan waarmee rekening is gehouden. De oversterfte kan er echter ook toe leiden dat er meer nabestaandenpensioen moet worden uitgekeerd. De gevolgen van de oversterfte verschillen per pensioenuitvoerder, omdat hun deelnemersbestanden en hun pensioenregelingen van elkaar verschillen. Overigens baseren pensioenfondsen hun beleid op prognoses van het Actuarieel Genootschap (AG), en niet op prognoses van het CBS. De eerstvolgende prognose van het AG wordt in 2022 verwacht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Bijlage:

Periode-levensverwachting op 65ste verjaardag

Perioden	Prognose 2020	Prognose 2019
2020	19,69	20,23
2021	20,14	20,33
2022	20,35	20,43
2023	20,5	20,54
2024	20,61	20,64
2025	20,71	20,75
2026	20,82	20,86
2027	20,94	20,97
2028	21,05	21,09
2029	21,16	21,2
2030	21,27	21,32
2031	21,39	21,43
2032	21,5	21,55
2033	21,62	21,67
2034	21,74	21,78
2035	21,85	21,9
2036	21,97	22,02
2037	22,09	22,14
2038	22,2	22,25
2039	22,32	22,37
2040	22,43	22,48

Bron: CBS, Prognose bevolking; kerncijfers, 2020–2070

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84871NED/table?ts=1609249569653>