

WIJ  BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, in verband met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de noodzaak ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van collectieve voorzieningen zeker te stellen, wenselijk is de leeftijd waarop overeenkomstig de bepalingen van de Algemene Ouderdomswet recht op ouderdomspensioen ontstaat geleidelijk te verhogen van 65 naar 67 jaar en in samenhang daarmee ook de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet inkomstenbelasting 2001 aan te passen;
Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Algemene Ouderdomswet

De Algemene Ouderdomswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 6, eerste lid, aanhef, 7, 8, eerste lid, 9, vierde en zesde lid, 29, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, 35, eerste en vierde lid, 37, onderdeel b, en 38, eerste lid, wordt "65 jaar" telkens vervangen door: 67 jaar.

B

In artikel 7, onderdeel b, wordt "de leeftijd van 15 jaar" vervangen door: de leeftijd van 17 jaar.

C

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt "de 15-jarige" vervangen door: de leeftijd van 17 jaar.
2. In het eerste lid, onderdeel b, en tweede lid wordt "zijn 15-jarige leeftijd" telkens vervangen door: de leeftijd van 17 jaar.
3. In het eerste lid, onderdeel a, en tweede lid wordt "de 65-jarige leeftijd" telkens vervangen door: de leeftijd van 67 jaar.

D

In artikel 35, eerste lid, wordt "15 jaar of ouder" vervangen door: 17 jaar of ouder.

E

In artikel 38, eerste lid, wordt "de 15-jarige leeftijd" telkens vervangen door: de leeftijd van 17 jaar.

F

Paragraaf 2 van hoofdstuk VIII vervalt.

G

Paragraaf 3 van hoofdstuk VIII wordt vernummerd tot paragraaf 2.

H

Het opschrift van paragraaf 2 (nieuw) van hoofdstuk VIII komt te luiden:

§ 2. Overgangsbepalingen met betrekking tot de artikelen 8a, 9a, 17 en 8b.

I

Na paragraaf 2 (nieuw) van hoofdstuk VIII wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3. Overgangsbepalingen in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat

Artikel 64a

In afwijking van de artikelen 6, eerste lid, aanhef, 7, 8, eerste lid, 9, vierde en zesde lid, 13, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, 29, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, 35, eerste en vierde lid, 37, onderdeel b, en 38, eerste lid, wordt:

- a. voor degene die voor 1 januari 2020 de leeftijd van 65 jaar bereikt, in die artikelen in plaats van "67 jaar" gelezen: 65 jaar;
- b. voor degene die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereikt, in die artikelen in plaats van "67 jaar" gelezen: 66 jaar.

Artikel 64b

In afwijking van de artikelen 7, onderdeel b, 13, eerste en tweede lid, 35, eerste lid, en 38, eerste lid, wordt:

- a. voor degene die voor 1 januari 2020 de leeftijd van 65 jaar bereikt, in die artikelen in plaats van "17 jaar" gelezen: 15 jaar;
- b. voor degene die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereikt, in die artikelen in plaats van "17 jaar" gelezen: 16 jaar.

Artikel II. Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 per 1 januari 2020

Met ingang van 1 januari 2020 wordt in artikel 3.127, eerste en tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 "ten hoogste 17% van de premiegrondslag" vervangen door: ten hoogste 15% van de premiegrondslag.

Artikel III. Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 per 1 januari 2020

Met ingang van 1 januari 2020 wordt de Wet op de loonbelasting 1964 als volgt gewijzigd:

A

In artikel 18, tweede lid, onderdeel a, wordt "veertig deelnemingsjaren" vervangen door "42 deelnemingsjaren" en wordt "(40-deelnemingsjarenpensioen)" vervangen door: (42-deelnemingsjarenpensioen).

B

Artikel 18a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "niet meer dan 2 percent" vervangen door: niet meer dan 1,9 percent.
2. In het tweede lid wordt "niet meer dan 2,25 percent" vervangen door: niet meer dan 2,15 percent.
3. In het derde lid wordt "een pensioen dat na 35 jaren opbouw" vervangen door: een pensioen dat na 37 jaren opbouw.
4. In het zesde lid wordt "de 65-jarige leeftijd" vervangen door: de 67-jarige leeftijd.

C

Artikel 18b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "niet meer dan 1,4 percent" vervangen door: niet meer dan 1,33 percent.
2. In het tweede lid wordt "niet meer dan 1,58 percent" vervangen door: niet meer dan 1,51 percent.

D

Artikel 18c wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "niet meer dan 0,28 percent" vervangen door: niet meer dan 0,27 percent.
2. In het tweede lid wordt "niet meer dan 0,32 percent" vervangen door: niet meer dan 0,3 percent.

E

Artikel 18e wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid wordt "Een 40-deelnemingsjarenpensioen" vervangen door: Een 42-deelnemingsjarenpensioen.
2. In het eerste lid, onderdeel b, wordt "de 63-jarige leeftijd" vervangen door: de 65-jarige leeftijd.
3. In het eerste lid, onderdeel c, wordt "40 deelnemingsjaren" vervangen door: 42 deelnemingsjaren.
4. In het tweede en derde lid wordt "het 40-deelnemingsjarenpensioen" telkens vervangen door "het 42-deelnemingsjarenpensioen" en wordt "de 63-jarige leeftijd" vervangen door: de 65-jarige leeftijd.
5. In het vierde lid wordt "een 40-deelnemingsjarenpensioen" vervangen door: een 42-deelnemingsjarenpensioen.

6. In het vijfde lid wordt “de 65-jarige leeftijd” vervangen door: de 67-jarige leeftijd.

F

In artikel 38g wordt in de aanhef “het 40-deelnemingsjarenpensioen” vervangen door: het 42-deelnemingsjarenpensioen.

Artikel IV. Overgangsbepaling Wet op de loonbelasting 1964

Voor degene die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereikt, wordt:

- a. in artikel 18, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “42 deelnemingsjaren” gelezen “41 deelnemingsjaren” en in plaats van “(42-deelnemingsjarenpensioen)” gelezen: (41-deelnemingsjarenpensioen);
- b. in de aanhef van artikel 18e, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “42-deelnemingsjarenpensioen” gelezen: 41-deelnemingsjarenpensioen;
- c. in artikel 18e, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “de 65-jarige leeftijd” gelezen: de 64-jarige leeftijd;
- d. in artikel 18e, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “42 deelnemingsjaren” gelezen: 41 deelnemingsjaren;
- e. in artikel 18e, tweede en derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “het 42-deelnemingsjarenpensioen” telkens gelezen “het 41-deelnemingsjarenpensioen” en in plaats van “de 65-jarige leeftijd” gelezen: de 64-jarige leeftijd;
- f. in artikel 18e, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “een 42-deelnemingsjarenpensioen” gelezen: een 41-deelnemingsjarenpensioen;
- g. in artikel 18e, vijfde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “de 67-jarige leeftijd” gelezen: de 66-jarige leeftijd;
- h. in de aanhef van artikel 38g van de Wet op de loonbelasting 1964 in plaats van “het 42-deelnemingsjarenpensioen” gelezen: het 41-deelnemingsjarenpensioen.

Artikel V. Mogelijk vroeger ingangstijdstip wijzigingen Wet inkomstenbelasting 2001 en Wet op de loonbelasting 1964

Indien sociale partners een convenant sluiten waarin middelen, die vrijvallen in verband met aanpassing van pensioenregelingen vooruitlopend op het tijdstip van ingang van de in artikel III, onderdelen B, C en D, van deze wet opgenomen wijzigingen, worden ingezet voor versterking van het pensioenstelsel, kan ter ondersteuning daarvan bij algemene maatregel van bestuur een vroeger ingangstijdstip van de artikelen II en III, onderdelen B, C en D, worden vastgesteld.

Artikel VI. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

De Staatssecretaris van Financiën,

J.C. de Jager

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. De verzorgingsstaat en de vergrijzing
3. Waarom de AOW-leeftijd verhogen en waarom nu?
4. Verhoging AOW-leeftijd
5. Waarom tevens aanpassing van het Witteveenkader en inperking van de premieruimte in de 3^e pijler?
6. Uitvoering
7. Financiële gevolgen
8. Flankerende maatregelen en doorwerking in andere wetgeving

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de leeftijd waarop recht op AOW ontstaat (hierna: AOW-leeftijd) te verhogen van 65 naar 67 jaar. Hiertoe vindt wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) plaats. Het robuuste karakter van de AOW blijft hierbij in stand. Iedereen krijgt bij het bereiken van de leeftijd van 67 jaar recht op een AOW-pensioen ongeacht of er wel of niet vanaf een bepaalde leeftijd is gewerkt. Daarbij heeft de regering oog voor de positie van de werknemer die langer zal moeten doorwerken. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een zorgvuldige invoering van de verhoging van de AOW-leeftijd. Van ouderen die vlak voor het pensioen staan kan niet worden verwacht dat zij plotseling 2 jaren langer moeten werken. Zij hebben zich niet of onvoldoende hierop kunnen voorbereiden. Ook werkgevers moeten in hun personeelsbeleid met de wijzigingen rekening kunnen houden. Daarom zullen alle mensen, die voor 1 januari 2010 55 jaar of ouder zijn (geboortejaren 1954 en eerder) op 65-jarige leeftijd recht houden op AOW. Daarna zal vanaf 2020 de AOW-leeftijd op 66 jaar komen te liggen en wordt de AOW-leeftijd in 2025 verhoogd naar 67 jaar.

De fiscale pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen wordt met dit wetsvoorstel in overeenstemming gebracht met de nieuwe AOW-leeftijd. In dat kader worden ook de wettelijke opbouwpercentages gewijzigd en wordt de premieruimte in de vrijwillige aanvullende pensioenen (derde pijler) aangepast. Hiertoe zullen de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet inkomstenbelasting 2001 worden aangepast. De wijziging van het fiscale kader zal in beginsel plaatsvinden per 1 januari 2020. Het kabinet nodigt sociale partners echter uit om gezamenlijk tot afspraken te komen over het beschikbaar houden van vrijvallende middelen voor het pensioenstelsel en in samenhang daarmee een vroeger ingangstijdstip van de aanpassing van het Witteveenkader voor te stellen. Indien dergelijke afspraken tot stand komen, zal het kabinet het moment van aanpassing van het fiscale kader daarop alsnog laten aansluiten.

Inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel is voorzien met ingang van de dag nadat de wet in het Staatsblad is geplaatst. De effectieve ingangsdatum van de verschillende voorstellen ligt, zoals blijkt, op latere data.

Ook in de overige wetgeving zal de AOW-leeftijd worden aangepast. De sociale verzekeringen en -voorzieningen zullen dus door gaan lopen tot de nieuwe AOW-leeftijd. De gevolgen voor socialezekerheids- en andere wet- en regelgeving, anders dan de AOW, het fiscale regime voor pensioenopbouw (het Witteveenkader) en de premieruimte in de derde pijler, zijn niet in

dit wetsvoorstel meegenomen. Deze onderwerpen zullen op een later tijdstip in een Aanpassingswet verhoging AOW-leeftijd aan de orde komen. In de Notitie "Men is zo oud als men zich voelt" (Kamerstukken II 2008/09, 29 544, nr. 152) is een aantal aanpassingen van arbeidsrechtelijke aard aangekondigd, die tot doel hebben het doorwerken na 65 jaar op korte termijn te stimuleren. Naar aanleiding van deze notitie worden enige arbeidsrechtelijke aanpassingen voorbereid. Deze komen in een apart wetsvoorstel aan bod.

Het kabinet heeft op verzoek van de Tweede Kamer op 5 juni 2009 een AOW-notitie met betrekking tot de verhoging van de AOW-leeftijd aan de Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 31700 XV, nr. 66) verzonden. Deze notitie zet uiteen welke motieven het kabinet heeft om de AOW-leeftijd te verhogen en de effecten die dit heeft voor de arbeidsparticipatie van met name oudere werknemers en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarnaast schetst de notitie varianten voor verhoging van de AOW-leeftijd en gaat de notitie in op het aspect van de zware beroepen. Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat in het aanvullend beleidsakkoord is gekozen voor een breed pakket van houdbaarheidsmaatregelen, waaronder het voornemen om de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen van 65 naar 67 jaar. Aanleiding om deze keuze nu te maken, is de verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de financiële crisis en de economische gevolgen daarvan. De keuze moet echter mede geplaatst worden tegen de achtergrond van de demografische veranderingen in de afgelopen vijftig jaren en de noodzaak om ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van publieke voorzieningen, sociale zekerheid en de zorg voor de oude dag zeker te stellen. Als gevolg van de vergrijzing zullen niet alleen de pensioenlasten toenemen maar daarnaast ook de zorgkosten, terwijl de beroepsbevolking vanaf 2010 krimpt. Het gaat dan ook niet alleen om het zekerstellen van de AOW, maar meer in het algemeen om het zekerstellen voor de toekomst van de wezenlijke aspecten van de verzorgingsstaat.

In het kader van de afspraken met sociale partners over het sociaal akkoord van april 2009 heeft het kabinet aangegeven dat de Sociaal-Economische Raad (SER) tot 1 oktober 2009 een alternatief voor de verhoging van de AOW-leeftijd kon aanreiken. De SER heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 oktober 2009 bericht dat het partijen binnen de SER niet gelukt is voor 1 oktober 2009 tot overeenstemming te komen over een dergelijk alternatief.¹ Bij brief van 2 oktober 2009 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven het jammer te vinden dat het de partijen in de SER niet gelukt is een alternatief vast te stellen.²

Op dit moment ligt het wetsvoorstel Flexibilisering AOW³ ter behandeling bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel geeft personen de mogelijkheid om de AOW later dan de huidige spilleeftijd van 65 jaar te laten ingaan. Dezelfde methode van flexibilisering kan zonder meer bij de verhoging van de AOW-leeftijd worden toegepast.

In de brief aan de Tweede Kamer is aangegeven dat in aansluiting op de verhoging van de AOW-leeftijd een aantal flankerende maatregelen wordt getroffen met betrekking tot de positie van mensen met een lang arbeidsverleden, de arbeidsmarktpositie van ouderen en de positie van mensen met zware beroepen.⁴ Deze maatregelen zullen in het wetsvoorstel flankerende maatregelen verhoging AOW-leeftijd aan de orde komen.

¹ Brief van de Voorzitter van de SER van 1 oktober 2009 met kenmerk 09.06875.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 163, nr. 1.

³ Wetsvoorstel 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: Kamerstukken II 2008/09, 31 774.

⁴ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën van 16 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32163, nr. 2).

Personen die 42 jaren gewerkt hebben, krijgen straks de keuze om het AOW-pensioen vanaf 65 of 66 jaar te laten ingaan. Een van de voorwaarden om de AOW eerder te kunnen laten ingaan, is dat men 42 jaar heeft gewerkt tot aan het bereiken van de leeftijd van 65 of 66 jaar. Flexibilisering is daarmee alleen toegankelijk voor actieven. Wie ervoor kiest zijn AOW eerder te laten ingaan, wordt daarvoor actuariael gekort op de hoogte van de maandelijkse AOW-bedragen die de rest van het leven ontvangen worden. Verder mag flexibilisering van de AOW niet leiden tot een beroep op de Wet werk en bijstand (WWB).

Vanaf het moment van invoering van de verhoging van de AOW-leeftijd is het nog niet mogelijk om voor iedereen het arbeidsverleden vast te stellen. Daarom wordt voorzien in een overgangsregeling die inhoudt dat men vanaf 2005 tot aan het bereiken van de leeftijd van 65 of 66 jaar een bepaald aantal jaren moet hebben gewerkt, waarvan steeds de laatste 15 jaren onafgebroken tot aan het bereiken van de leeftijd waarop het AOW-pensioen eerder ingaat.

Het vervroegen van pensioen wordt ook toegankelijk gemaakt voor mensen met een lager inkomen, door cumulatief het inkomenseffect van de flexibilisering ten dele te compenseren. Als voorgenomen maatregel om dit te bewerkstelligen wordt op dit moment gedacht aan een nieuwe inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers, maar de exacte vormgeving wordt nog nader bekeken.

Werkgevers en werknemers hebben gedurende de invoeringstijd van 10 jaar de tijd en de plicht om een duurzaam inzetbaarheidsbeleid in te voeren dat er op gericht is dat ieder de mogelijkheid krijgt om tijdig ander werk te gaan doen. Daartoe worden zowel werkgever als werknemer verplicht. De Arbeidsomstandighedenwet (arbowet) zal zo worden gewijzigd dat de werkgever beleid zal voeren dat gericht is op duurzame inzetbaarheid van werknemers. Werknemers moeten hieraan meewerken. Zo ontstaat een gezamenlijke verplichting. Werknemers die zware werkzaamheden vervullen waarvan in redelijkheid niet verwacht kan worden dat deze langer dan 40 jaren verricht kunnen worden zonder uitzonderlijke slijtage (de zogenaamde zware beroepen), zullen in de toekomst tegen de tijd dat zij 30 jaar dit beroep vervullen een aanbod moeten krijgen van minder belastend werk. Krijgen zij dat aanbod niet, dan zal de werkgever financieel moeten faciliteren dat zij de mogelijkheid krijgen om op hun 65^{ste} te stoppen met werken.

De verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen moet gepaard gaan met beleid dat gericht is op de verbetering van de inzetbaarheid en belastbaarheid van oudere werknemers. Het kabinet komt hiertoe met een uitgewerkt plan van aanpak. Teneinde te vermijden dat mensen vlak voor het bereiken van de pensioenleeftijd nog geconfronteerd worden met een vermogenstoets komt er een nieuwe regeling in de vorm van een overbruggingsuitkering voor de werknemer wiens WW-uitkering of loongerelateerde WGA-uitkering is geëindigd als gevolg van het bereiken van de maximale uitkeringsduur, en die op dat moment 65 of 66 jaar is en nog geen recht heeft op AOW.

In het vervolg van het algemeen deel van deze memorie van toelichting worden de hiervoor geschetste hoofdlijnen van de verhoging van de AOW-leeftijd nader uitgewerkt. Hoofdstuk 2 beschrijft de demografische ontwikkelingen en de gevolgen van de crisis, die tot het besluit hebben geleid om de AOW-leeftijd te verhogen. De redenen voor de verhoging van de AOW-leeftijd komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 4 beschrijft de verhoging van de AOW-leeftijd, de keuze voor de vaste AOW-leeftijd van 67 jaar, de overgangstermijn, het invoeringspad, de overige aspecten van verhoging. Hoofdstuk 5 beschrijft de beperkingen van het fiscale kader voor aanvullende pensioenen in de tweede pijler en de premieruimte in de derde pijler. Hoofdstuk 6 gaat in op de uitvoering. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel volgen in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 schetst de overige maatregelen en doorwerking in andere wetgeving.

2. De verzorgingsstaat en de vergrijzing

Het Nederlandse stelsel van voorzieningen, zekerheid en zorg is breed van opzet en voorziet in investeringen in menselijke ontplooiing, bescherming tegen bestaansrisico's, zorg en bescherming tegen armoede, arbeidsongeschiktheid en de lasten van ouderdom. Dit stelsel is opgebouwd in een periode van economische en demografische groei. Zowel het grote aantal betalenden als de groeiende welvaart maakten de ontwikkeling van steeds betere voorzieningen mogelijk. Het stelsel berust op solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving: tussen werkenden en niet-werkenden, tussen jongere generaties en oudere, tussen wie mogelijkheden heeft en wie beperkingen kent. Nederlanders hechten aan dit stelsel.

De betaalbaarheid van dit stelsel op lange termijn komt geleidelijk steeds meer onder druk te staan door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. De gevolgen van de huidige crisis voor de economie en de overheidsfinanciën brengen deze ontwikkelingen in een stroomversnelling. In de komende jaren versterken de demografische gevolgen van de naoorlogse geboortegolf en de forse daling van de bevolkingsgroei sinds het eind van de jaren zestig elkaar. Onder invloed van ontgroening zal de beroepsbevolking vanaf 2010 kleiner worden, terwijl het aantal 65-plussers naar verhouding snel toeneemt. Dit zal leiden tot tekorten aan arbeidskrachten in cruciale sectoren van de economie zoals onderwijs en zorg. Het CPB⁵ verwacht dat de beroepsbevolking tussen 2010 en 2040 met 400.000 personen krimpt. Daarin is al inbegrepen een verwachte stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen. De bevolking tussen de 20 en 65 jaar krimpt met 900.000 personen. Tegenover één AOW-gerechtigde staan nu nog 4 mensen die werken, straks nog maar 2. Dat betekent dus dat de grijze druk – de verhouding tussen 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking – oploopt tot bijna 50%. Dit is drie keer zo hoog als in de tijd dat de AOW werd ingevoerd.

Demografische kengetallen	1957	2010	2040
Grijze druk	16%	25%	49%
Aantal 20-65 jarigen per AOW'er	6,3	4,0	2,1
Bevolking 20-65 jarigen		10,1 miljoen	9,2 miljoen
Beroepsbevolking 20-65 jarigen		7,6 miljoen	7,2 miljoen

Bovendien moet de potentiële beroepsbevolking daarnaast ook de voorzieningen en lasten dragen voor een ander deel van de bevolking – opgroeiende kinderen – dat ook gelijk is aan de helft van de beroepsbevolking. Voor ieder potentieel lid van de beroepsbevolking staat er dan één persoon die niet tot de beroepsbevolking behoort. In de toekomst zullen er daardoor steeds minder mensen zijn om de publieke voorzieningen, de zorg en de economie aan de gang te houden. Tegenover het groeiend aantal ouderen dat zorg nodig heeft staan steeds minder mensen die deze zorg verzekeren. Ook andere publieke voorzieningen zoals onderwijs, openbare veiligheid en bestuur, maar ook sectoren van de economie waarvan we afhankelijk zullen zijn voor ons inkomen, worden geconfronteerd door een arbeidstekort als gevolg van de vergrijzing. Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd draagt daarom eveneens bij aan de arbeidsparticipatie. De regering heeft er daarbij oog voor dat verhoging van de AOW-leeftijd er niet automatisch toe leidt dat ouderen twee jaar langer zullen doorwerken. Beleidsmaatregelen op deze punten worden geschetst in hoofdstuk 8.

3. Waarom de AOW-leeftijd verhogen en waarom nu?

De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden

⁵ CPB memorandum 23 april 2009: "Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050. Een beleidsneutraal scenario."

verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Bij de houdbaarheidsberekeningen worden alle plussen en minnen van de overheidsfinanciën in de toekomst meegenomen, zoals zorgkosten, belastinginkomsten en aardgasbaten. Momenteel is er sprake van een houdbaarheidstekort. Dat betekent dus dat de bestaande overheidsvoorzieningen niet gehandhaafd kunnen worden zonder belastingverhoging of steeds verder toenemende overheidsschuld. De laatste berekening van het Centraal Plan Bureau (CPB) dateert uit 2007 en kwam uit op 2,2% BBP. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de huidige financiële en economische crisis. Deze crisis heeft het houdbaarheidstekort aanmerkelijk vergroot. Het CPB zal in de loop van 2010, bij de publicatie van de nieuwe vergrijzingsstudie "*Ageing in the Netherlands*", komen met een geactualiseerde raming van het houdbaarheidstekort. Deze gegevens zijn derhalve nog niet beschikbaar. Duidelijk is al wel dat dit tekort sinds de vorige raming in 2007 fors is toegenomen. Zo schat bijvoorbeeld het IMF, weliswaar op basis van een iets andere methodiek, het huidige Nederlandse houdbaarheidstekort op 8% BBP.

De druk op de sociale instituties zal dus onvermijdelijk toenemen. Verschillende oplossingsrichtingen zijn denkbaar om met deze toenemende druk om te gaan. Er zijn drie hoofdrichtingen. Ten eerste wordt door het aanpassen van de vergrijzingsgerelateerde instituties een oplossing gezocht daar waar de groei van de collectieve uitgaven zich het meest pregnant zal doen voelen. Vooral de kosten van de AOW en van de zorg zullen sterk stijgen, beide met ruim 4% van het BBP.

Ten tweede kan de arbeidsparticipatie worden verhoogd. Dit leidt tot meer inkomsten en lagere uitgaven. De groep 20-64 jarigen zal de komende tijd echter steeds kleiner worden. Ten slotte is er de mogelijkheid van het aanpassen van inkomsten en uitgaven. Dit kan op twee manieren. Door de uitgaven te beperken of de inkomsten te vergroten door de lasten te verzwaren. Dit laatste wordt echter beperkt door het effect hiervan op de economie en de werkgelegenheid. Het kan de concurrentiepositie aantasten, waardoor het economisch draagvlak van collectieve voorzieningen kwetsbaarder wordt en maakt niet-participeren makkelijker.

Verhoging van de AOW-leeftijd en inperking van de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen levert een substantiële bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en draagt bij aan ieder van de drie genoemde oplossingsrichtingen. Het past een van de vergrijzingsgerelateerde instituties aan, het beperkt de collectieve lasten en draagt bij aan de arbeidsparticipatie, waardoor het een versterking is van de Nederlandse economie.

Verhoging van de AOW-leeftijd is ook redelijk, omdat we langer door kunnen werken. Voor de AOW is daarnaast relevant om te kijken hoe lang mensen nog te leven hebben op het moment dat ze 65 worden. Deze (resterende) levensverwachting is gemiddeld genomen sinds de start van de AOW in 1957 opgelopen met ongeveer een kwart tot circa negentien jaar. Ook de levensverwachting in als goed ervaren gezondheid is aanzienlijk gestegen. Daarnaast werken we korter en beginnen we later met werken dan in 1957.

De levensverwachting van een 65-jarige stijgt momenteel met ongeveer een maand per jaar. Volgens de actuele prognose van het CBS zet die stijging door in de toekomst, zij het in een afvlakkend tempo. Tussen 2010 en 2040 stijgt de levensverwachting van een 65-jarige naar verwachting met ruim 2 jaar. Zo bezien zal de periode dat een 65-jarige van zijn AOW kan genieten in 2040 bij een AOW-leeftijd van 67 jaar even lang zijn als nu bij een AOW-leeftijd van 65 jaar.

Als de levensverwachting in de verre toekomst steeds verder blijft stijgen, zal een verdere aanpassing van de AOW-leeftijd uiteraard onvermijdelijk zijn. Op dit moment is het voor een dergelijke conclusie echter nog te vroeg. In de eerste plaats omdat prognoses op een dergelijke lange termijn zeer onzeker zijn. Maar ook omdat het essentieel is dat, net als in de afgelopen decennia gebeurd is, de gezonde levensverwachting in voldoende mate meestijgt

met de levensverwachting. Welke ontwikkeling van de gezonde levensverwachting in de toekomst verwacht mag worden, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk.

Bovendien biedt het een aanknopingspunt dat bij kan dragen aan de oplossing van de problematiek van de stijgende pensioenpremies. Verhoging van de AOW-leeftijd is naar het oordeel van de regering de meest aanvaardbare optie om bedreiging van publieke voorzieningen, sociale zekerheid, en zorg het hoofd te bieden. Daarnaast is het ook een ontwikkeling die aansluit bij de werkelijkheid van een gestegen levensverwachting, bij het veranderende karakter van arbeid en bij veranderende maatschappelijke patronen van persoonlijke voorkeur van mensen.

Al ten tijde van de aanvaarding van de huidige AOW werd gedacht aan de verhoging van de AOW-leeftijd als mogelijk gevolg van de vergrijzing. Deze maatregel moet dan ook geplaatst worden tegen de achtergrond van de structurele demografische veranderingen in de afgelopen vijftig jaar en de noodzaak om ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van publieke voorzieningen, sociale zekerheid en zorg voor de oude dag zeker te stellen. Als gevolg van de vergrijzing zullen niet alleen de AOW-lasten toenemen maar daarnaast ook de zorgkosten, terwijl de beroepsbevolking vanaf 2010 krimpt. Het gaat dan ook niet alleen om het zekerstellen van de AOW, maar ook om het zekerstellen voor de toekomst van de verzorgingsstaat.

Waarom nu de AOW-leeftijd verhogen?

Verhoging van de AOW-leeftijd draagt bij aan de oplossing van de vergrijzingsproblematiek. De commissie Arbeidsparticipatie waarschuwde vorig jaar nog voor de gevolgen van de ontgroening voor de beschikbare hoeveelheid arbeidskrachten. Deze commissie concludeerde toen ook dat in dat kader de verhoging van de leeftijd waarop mensen AOW en pensioen krijgen onvermijdelijk zou zijn. Op dat moment leek het nog mogelijk eerst alle aandacht te richten op het stimuleren van mensen om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. Vandaar dat het kabinet in de reactie op het rapport van de commissie Arbeidsparticipatie concludeerde dat de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd nog niet aan de orde was en dat eerst ingezet moest worden op het bevorderen van doorwerken tot 65. Aanleiding om deze keuze nu te maken is de snelle verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de financiële en economische crisis die Nederland sinds de zomer van 2008 ernstig heeft getroffen. De overheid heeft forse ingrepen moeten doen om deze tegenwind op te vangen, waarbij noodgedwongen geld is gebruikt dat bestemd was voor de toekomst. Dit vertaalt zich nu in een oplopende staatsschuld. De door de vergrijzing opgeworpen vragen over de houdbaarheid van ons stelsel van voorzieningen, zekerheid en zorg worden hierdoor nog prangender. Dat dwingt ons om nu keuzes te maken over hoe we ons stelsel van collectieve voorzieningen voor de lange termijn houdbaar kunnen houden.

4. Verhoging AOW-leeftijd

De AOW blijft in beginsel een voor een ieder toegankelijke en gelijke ouderdomsvoorziening, ongeacht of iemand wel of niet heeft gewerkt vanaf een bepaalde leeftijd. Het recht op AOW is net als onder de huidige regeling uitsluitend afhankelijk van het ingezetenschap of het in Nederland werkzaam zijn. Het karakter van de AOW als volksverzekering blijft hierdoor behouden.

Zowel in de huidige als in de voorgestelde situatie kent de AOW een vaste leeftijd (65 jaar respectievelijk 67 jaar) waarop het recht op AOW in beginsel ontstaat. Het grote niet te onderschatten voordeel van de keuze voor een vaste AOW-leeftijd is de transparantie en voorspelbaarheid van de AOW (iedereen weet waar hij aan toe is) en de betrekkelijke eenvoud van de toepassing daarvan, die een betrouwbare uitvoering mogelijk maakt.

De AOW is in de loop van de tijd op verschillende punten aangepast aan veranderende (geïndividualiseerde) leefpatronen en deze ontwikkeling zet zich voort. Bij alle aanpassingen is de AOW echter een betrouwbaar basispensioen gebleven dat voorspelbaar naar AOW-gerechtigden wordt overgemaakt. De regering wil deze goede en betrouwbare uitvoering blijven waarborgen. Ook de hoogte van het AOW-pensioen bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd en de duur van de opbouwperiode blijven ongewijzigd. Wel zal de periode waarin men AOW opbouwt automatisch meeschuiven met de verhoging van de AOW-leeftijd. In de structurele fase zal in beginsel voor iedere (gewezen) inwoner van Nederland eenzelfde AOW-leeftijd van 67 jaar met dezelfde uitkeringsvoorwaarden gelden.

Consequentie van het behoud van het karakter van de AOW is dat een persoon na bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd geen beroep hoeft te doen op de bijstand om in zijn levensonderhoud te voorzien. De AOW blijft daarmee een basisinkomen voor ouderen buiten de arbeidsmarkt om. Een uitzondering hierop vormt de situatie van een persoon die niet lang genoeg in Nederland heeft gewoond en daardoor geen recht heeft op een volledig AOW-pensioen. Diegene kan uiteraard een beroep doen op de aanvullende bijstand. Inmiddels is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling dat ertoe strekt de SVB het onvolledige AOW-pensioen aan te laten vullen tot het sociaal minimum. Een AOW-gerechtigde hoeft daardoor voor aanvullende bijstand geen aanvraag bij de gemeente te doen⁶.

4.1. Flexibilisering na 67

Op dit moment biedt de AOW geen ruimte voor een individuele invulling die gebaseerd is op de fysieke en financiële mogelijkheden en wensen van de burger. Het wetsvoorstel Flexibilisering AOW geeft burgers wel de keuze om zelf te kunnen bepalen op welk moment en op welke wijze – geheel of gedeeltelijk- de AOW later dan de AOW-gerechtigde leeftijd ingaat.⁷ Ook bij verhoging van de AOW-leeftijd zal behoefte blijven bestaan aan maatwerk. 67 jaar is evenmin als 65 jaar een fysieke grens waarna werken onmogelijk is, integendeel. Ook nu al werkt een deel van de werknemers door, niet alleen na 65 maar ook na 67. De bereidheid om door te werken blijkt juist toe te nemen naarmate personen meer mogelijkheden hebben om het werkzame leven later of geleidelijk af te bouwen.

Het wetsvoorstel flexibilisering AOW bevat flexibilisering van de AOW op basis van eigen voorkeur gekoppeld aan de spilleeftijd. Dezelfde methode van flexibilisering kan zonder meer na de verhoging van de AOW-leeftijd worden toegepast. Dit betekent dat men vanaf de leeftijd van 67 jaar de AOW voor maximaal 5 jaar later geheel of gedeeltelijk kan doen ingaan. Het later ingaan van de AOW leidt tot actuariële verhoging van het AOW-pensioen over de resterende uitkeringsperiode.

4.2. Invoering verhoging AOW-leeftijd

Het is de bedoeling van de regering om de verhoging van de AOW-leeftijd van 65 jaar naar 67 jaar met enige overgang in te voeren. Van personen die thans vlak voor het pensioen staan, kan niet worden verwacht dat zij plotseling twee jaar langer moeten werken. Zij hebben zich niet of onvoldoende op de verhoging van de AOW-leeftijd kunnen voorbereiden. Ook

⁶ Wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Algemene Ouderdomswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor personen van 65 jaar of ouder van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank en het aanbrengen van enkele andere aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet en tot wijziging van enkele sociale verzekeringswetten in verband met de gelijkstelling binnen de sociale zekerheid van voormalige pleeg- en stiefkinderen met eigen kinderen; Kamerstukken II 2009/10, 32 037.

⁷ Zie voetnoot 3

werkgevers die in hun personeelsbeleid rekening hebben gehouden met het vertrek van de oudere werknemers kunnen niet van de ene op de andere dag de planning omgooien. De regering wil de verhoging van de AOW-leeftijd zorgvuldig doorvoeren met oog voor de menselijke maat. Daar is ook ruimte voor, omdat snellere invoering slechts beperkte houdbaarheidseffecten zal hebben. Op de omvang van deze houdbaarheidseffecten in de verschillende invoeringsvarianten wordt dieper ingegaan in de financiële paragraaf.

De verhoging van de AOW-leeftijd zal in twee fasen plaatsvinden. Personen die in 2009 of eerder de leeftijd van 55 jaar bereiken of hebben bereikt – de geboortejaren 1954 en eerder – worden van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar uitgezonderd. De AOW-leeftijd van 65 jaar blijft voor hen de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit geldt voor iedereen die in 2009 55 jaar of ouder is, waaronder mensen die langdurig werkzaam zijn geweest in een zwaar beroep. Deze mensen zijn de afgelopen jaren te zwaar belast, waardoor zij niet in staat zijn langer door te werken. Verder heeft de regering mee laten wegen dat de verhoging van de AOW-leeftijd (en de aanpassing van het Witteveenkader) geen mensen mag treffen waarop het overgangsrecht van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/ prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL) van toepassing is en die nu al met de VUT of met prepensioen zijn. Deze mensen hebben zich - omdat zij al gepensioneerd zijn - niet op de nieuwe AOW-leeftijd kunnen voorbereiden. Het zou niet redelijk zijn deze mensen, die al met de VUT of prepensioen zijn, hiermee te confronteren.

Tot 2020 vindt de facto nog geen wijziging van de AOW-leeftijd plaats. Deze overgangperiode biedt sociale partners de ruimte om een duurzaam inzetbaarheidsbeleid te voeren. Tevens geeft het de mogelijkheid om de arbeidsmarktsituatie van oudere werknemers te verbeteren. Daarna is het vanuit een oogpunt van solidariteit tussen generaties en gelet op de te boeken houdbaarheidswinst van de overheidsfinanciën van belang zo spoedig mogelijk te starten met het verhogen van de AOW-leeftijd.

De eerste daadwerkelijke stap tot verhoging van de AOW-leeftijd vindt plaats in 2020. Voor degene die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 bereikt, zal de AOW-leeftijd naar 66 jaar gaan. Voor degene die in 2025 of later de leeftijd van 65 jaar bereikt, wordt de AOW-leeftijd naar 67 jaar verhoogd.

Deze verhoging van de AOW-leeftijd vindt derhalve plaats door middel van twee stappen van één heel jaar. De reden om niet over te gaan tot meer, kleinere stappen is dat kleinere stappen in de tijd regelmatige aanpassing van de uitvoering noodzakelijk maakt met verhoging van uitvoeringskosten tot gevolg. Immers, voor elk leeftijdscohort zal dan een andere AOW-leeftijdsgrens gelden, waardoor een andere uitvoeringspraktijk zal ontstaan. Voor burgers en bedrijven zal zo'n geleidelijker invoering complexer en minder transparant zijn en bij bedrijven zal dit leiden tot een grotere uitvoeringslast. Ook de grens voor de werknemers- en de overige volksverzekeringen zou dan in hetzelfde tempo omhoog gaan. Het gevolg hiervan is dat de uitkeringssystemen van het UWV en de SVB dan bij elke te nemen stap moeten worden aangepast. Ook het publiek zal over de tussentijdse leeftijdsverhoging en de gevolgen daarvan geïnformeerd moeten worden.

De pensioenrichtleeftijd in de aanvullende pensioenen wordt net als de AOW-leeftijd verhoogd naar 67 jaar. Iedere aanpassing van het fiscale kader introduceert een extra overgangsregeling. Als de invoeringstermijn één maand per jaar zou bedragen, zou dat neerkomen op 24 overgangsregelingen. Dit leidt tot hoge administratieve lasten. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen om de pensioenrichtlijn in de aanvullende pensioenen in één keer te verhogen naar 67 jaar.

Voor de Belastingdienst geldt overigens ook dat een stapsgewijze inperking van de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen de uitvoeringskosten aanzienlijk vergroot. Verder zal een

geleidelijke invoering onder meer bij verzekeraars leiden tot hoge administratieve lasten en kosten in verband met aanpassing van polissen en de administratie.

Al deze overwegingen zijn voor de regering aanleiding om de AOW-leeftijd door middel van twee grote stappen van één heel jaar te verhogen naar 67 jaar.

In onderstaande tabel zijn de gevolgen van dit invoeringspad geschetst.

<i>jaar van bereiken 65-jarige leeftijd</i>	<i>geboortejaar</i>	<i>AOW-gerechtigde leeftijd</i>	<i>AOW-pensioen gaat in</i>
2019 en eerder	1954 en eerder	65	2019 of eerder
2020	1955	66	2021
2021	1956	66	2022
2022	1957	66	2023
2023	1958	66	2024
2024	1959	66	2025
2025 en later	1960 en later	67	2027 of later

Zoals uit de tabel valt af te leiden, is voor de vaststelling van de AOW-gerechtigde leeftijd bepalend in welk jaar men 65 jaar wordt. Dit is het ijkpunt voor de verhoging van de AOW-leeftijd. Dit houdt in dat als men in de periode 2020 tot en met 2024 65 jaar wordt, de AOW-gerechtigde leeftijd op 66 jaar komt te liggen. Wordt men daarentegen pas in 2025 of later 65 jaar, dan geldt een AOW-gerechtigde leeftijd van 67 jaar.

Dit invoeringspad geeft individuele werknemers en werkgevers, sectoren en uitvoering (SVB en Belastingdienst) voldoende tijd zich op de nieuwe AOW-leeftijd voor te bereiden. De burger weet op deze manier ruim van tevoren waar hij aan toe is en kan zich in de overgang naar de hogere AOW-leeftijd prepareren op de nieuwe uittreedleeftijd en indien nodig aanvullende maatregelen treffen. Ook de SVB krijgt hierdoor voldoende tijd om de klanten voor te lichten over wat de verhoging van de AOW-leeftijd voor hen individueel gaat betekenen. De pensioenuitvoerders zijn hierdoor tijdig in staat hun deelnemers te informeren over het individueel te verwachten pensioen (inclusief AOW) bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Zij kunnen de samenhang van het aanvullende pensioen met de AOW-leeftijd hierdoor goed over het voetlicht brengen.

4.3. Overige aspecten van verhoging

Een hogere AOW-leeftijd werkt door in de systematiek van de AOW. Deze doorwerking ziet op de opbouwsystematiek en de AOW-premie, de partnertoeslag en de vrijwillige AOW-verzekering.

Opbouwsystematiek en AOW-premie

Aanspraak op AOW hebben die mensen die een langdurige band met Nederland hebben, omdat zij hier wonen of werken. Iedere ingezetene – ongeacht of deze al dan niet werkt in Nederland – en onder voorwaarden iedere niet- ingezetene die werkt in Nederland, is verzekerd voor de AOW vanaf 15 jaar en bouwt in 50 jaar een recht op AOW-pensioen op. Dit betekent dat men in de leeftijd tussen 15 en 65 jaar 2% AOW per jaar opbouwt. De hoogte van het AOW-pensioen is wettelijk vastgelegd op een bepaald bedrag. Dat bedrag wordt verlaagd met 2% per jaar, wanneer iemand minder dan 50 verzekeringsjaren heeft opgebouwd. De mogelijkheid van een onvolledige AOW is inherent aan deze opbouwsystematiek. Voor 65-plussers met een onvolledige AOW en zonder aanvullend pensioen (inclusief wettelijk pensioen uit een ander land) of andere inkomsten, fungeert de WWB als vangnet.

Door de verhoging van de AOW-leeftijd is het wenselijk de opbouwsystematiek aan te passen. Bij het aanpassen van de opbouwsystematiek moet eenvoud voorop staan. Het kabinet kiest er daarom voor de opbouwperiode te handhaven op 50 jaar en net zoals dat nu het geval is deze aan te laten sluiten op de AOW-leeftijd. In een opbouwperiode van 50 jaar komt de langdurige band met Nederland voldoende tot uitdrukking. Alternatief voor het handhaven van de opbouwperiode is deze met twee jaren te verlengen, zodat de opbouwperiode loopt van 15-67 jaar. Dit zou echter betekenen dat de eisen voor een volledig AOW-pensioen verzaamd zouden worden. Hiervan is de regering geen voorstander. Daarnaast zou het werken met een opbouwperiode van 52 jaar leiden tot een kortingspercentage voor elk gemist jaar van 1,9230769%.

Ten tijde van de invoering van de AOW werd verondersteld dat de meeste jongeren al op vijftienjarige leeftijd zouden beginnen met werken. Daarom lag het toen voor de hand de opbouwperiode al te starten vanaf 15 jaar en door te laten lopen tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Hiermee omvatte de opbouwperiode het gehele werkzame leven.

In de huidige maatschappij begint het werkzame leven later, vanwege het feit dat mensen, als gevolg van de invoering van de kwalificatieplicht en verlenging van de leerplicht, langer naar school gaan voordat zij gaan werken. Omdat men later gaat werken draagt men ook pas later bij aan de AOW. Daarbij komt dat onder meer door het verhogen van de AOW-leeftijd - het werkzame leven naar verwachting tot op latere leeftijd zal doorlopen. Naast een bron van inkomen is arbeid voor veel mensen een wijze waarop zij eigen mogelijkheden realiseren, nieuwe kennis en ervaring opdoen en maatschappelijk betrokken blijven. Beide factoren, later gaan werken én langer doorwerken, maakt dat de regering de opbouwperiode wil laten meeschuiven met het verhogen van de AOW-leeftijd. Hierdoor sluit de groep van personen die bijdraagt aan de AOW en de kring van verzekerden beter op elkaar aan.

Het aantal verzekeringsjaren dat nodig is om recht te hebben op een volledig AOW-pensioen, blijft - zoals gezegd - ongewijzigd. Dit betekent dat wanneer de AOW-gerechtigde leeftijd 67 is, de opbouwperiode start wanneer men 17 jaar wordt.

Effecten op onvolledige AOW

Voor personen die gedurende hun hele leven in Nederland wonen heeft de verschuiving van de opbouwperiode geen effect op het recht op AOW. Immers de twee opbouwjaren die men mist in de leeftijd 15-17 jaar als gevolg van de verschuiving, worden volledig gecompenseerd door de extra opbouw tussen 65-67 jaar. Voor mensen die zich later in Nederland hebben gevestigd betekent de nieuwe situatie, dat zij geconfronteerd worden met een kleiner kortingspercentage dan in de huidige situatie het geval is. Bijvoorbeeld, iemand uit het geboortjaar 1961 vestigt zich in 1991 op 30-jarige leeftijd in Nederland en wordt daardoor verplicht verzekerd. In de huidige situatie kan hij tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar nog 35 jaar AOW opbouwen. In de nieuwe situatie kan hij tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd van 67 jaar nog 37 jaar opbouwen.

Overgangsrecht

Voor de geboortecohorten 1955, 1956, 1957, 1958 en 1959 ligt de AOW-gerechtigde leeftijd op 66 jaar. In het voorgestelde overgangsrecht is bepaald dat de opbouwperiode hierop aan zal sluiten. Dit betekent dat voor het bepalen van de verzekerde periode wordt gekeken naar de 50 jaren direct voorafgaand aan de AOW-leeftijd van 66 jaar. Deze groep heeft hierdoor ook het voordeel, dat geldt voor de leeftijdscohorten na hen, dat mensen met een onvolledige AOW-opbouw in de overgangsfase relatief meer AOW opbouwen dan in de huidige situatie. Zij bouwen namelijk één jaar extra AOW-rechten op.

Omdat deze groep mensen al voor het 67^e jaar AOW gaat ontvangen, is het niet opportuun de AOW-premie door te laten lopen tot aan 67. Het betalen van de AOW-premie wordt daarom begrensd op de AOW-leeftijd van 66 jaar.

Partnertoeslag

De AOW-partnertoeslag krijgt een AOW-gerechtigde, die een jongere partner heeft zonder of met weinig eigen inkomen. Diegene ontvangt deze partnertoeslag tot het moment dat de jongere partner 65 jaar wordt en hiermee zelf recht krijgt op een AOW-pensioen. De partnertoeslag komt met ingang van 1 januari 2015 voor nieuwe gevallen te vervallen. Dit betekent dat alleen nog recht op AOW-partnertoeslag ontstaat voor gehuwde AOW-gerechtigden die op of voor 31 december 2014 de leeftijd van 65 jaar bereiken en die een partner hebben zonder of met weinig inkomen. De verhoging van de AOW-leeftijd is niet van invloed op het recht als zodanig op AOW-partnertoeslag maar is wel van invloed op de duur van de AOW-partnertoeslag. Als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd zou, bij ongewijzigd beleid, de situatie kunnen ontstaan dat de AOW-partnertoeslag stopt als de jongere partner de 65-jarige leeftijd bereikt, terwijl het AOW-pensioen van de jongere partner nog niet is ingegaan. Van deze jongere partner kan dan, gelet op de korte periode tot aan de AOW-leeftijd, niet worden verwacht dat diegene alsnog inkomen moet verwerven via de arbeidsmarkt. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de duur van de AOW-partnertoeslag zal aansluiten op de relevante AOW-gerechtigde leeftijd. Dit betekent dat met de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd ook de duur van de AOW-partnertoeslag dienovereenkomstig geleidelijk wordt verlengd.

Vrijwillige verzekering

Voor mensen die naar het buitenland vertrekken of die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigen is het mogelijk een vrijwillige AOW-verzekering af te sluiten. In de situatie dat men in Nederland verplicht verzekerd is voor de volksverzekeringen en naar het buitenland gaat kan men voor een maximale termijn van 10 jaar de verzekering voor de Algemene nabestaandenwet (ANW) en AOW voortzetten. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de leeftijd van 65 jaar. Het is naar analogie aan het betalen van de verplichte AOW-premie niet de bedoeling dat men premie betaalt, terwijl men al een AOW-pensioen ontvangt. Het betalen van de vrijwillige AOW-premie wordt daarom begrensd op de AOW-gerechtigde leeftijd, die voor de persoon in kwestie geldt.

Voor personen die zich later in Nederland vestigen en hier verplicht verzekerd raken voor de volksverzekeringen bestaat de mogelijkheid gemiste opbouwjaren voor de AOW in te kopen. Deze mogelijkheid staat open voor mensen jonger dan 65 jaar. Met dit wetsvoorstel trekt de regering deze grens op. Inkoop van AOW-opbouwjaren zal mogelijk zijn tot het moment dat men de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Het is immers niet de bedoeling dat men zich nog inkoop op het moment dat men de AOW-gerechtigde leeftijd al heeft bereikt.

5. Waarom tevens aanpassing van het Witteveen kader en inperking van de premieruimte in de 3^e pijler?

De vraag dient zich aan wat de verhoging van de AOW-leeftijd voor gevolgen heeft voor de regelgeving met betrekking tot de opbouw van de aanvullende pensioenen. Het inkomen na pensionering bestaat voor de meeste mensen uit het AOW-pensioen en een aanvullende pensioenuitkering: collectief uit hoofde van de arbeidsrelatie (tweede pijler) of individueel (derde pijler). De opbouw van aanvullende pensioenen wordt onder voorwaarden fiscaal gefaciliteerd.

Aanpassing van het Witteveen kader

Het fiscale regime voor pensioenopbouw in de tweede pijler is in de Wet op de loonbelasting 1964 neergelegd. Dit zogenoemde Witteveen kader bestaat uit de normen waaraan een

pensioenregeling moet voldoen om in aanmerking te komen voor fiscale facilitering. Het Witteveenkader bestaat uit drie bouwstenen. In de eerste plaats geldt een begrenzing van de hoogte van de pensioenuitkering die per dienstjaar opgebouwd mag worden. Voor ieder dienstjaar mag een deel van de uiteindelijk te ontvangen pensioenuitkering worden opgebouwd. Het maximum voor het opbouwpercentage per dienstjaar is 2% voor eindloonregelingen en 2,25% voor de momenteel veel voorkomende middelloonregelingen; de uitgangspunten voor de zogenoemde beschikbare premiereregelingen sluiten hierop aan. Uitgaande van 35 dienstjaren kan een pensioenuitkering opgebouwd worden ter hoogte van circa 78% ($35 * 2,25\%$) van het gemiddelde salaris gedurende de loopbaan, wat bij een gemiddelde loopbaanontwikkeling overeenkomt met 70% van het laatstverdiende loon. Verder is in het fiscale kader als uitgangspunt voor de te ontvangen pensioenuitkering een pensioenrichtleeftijd van 65 jaar van toepassing. Deze richtleeftijd is gelijk aan de huidige AOW-leeftijd. Dit betekent dat voor de berekening van de maximaal in aftrek te brengen pensioenpremie ervan wordt uitgegaan dat een pensioenuitkering ingaat vanaf de 65-jarige leeftijd. Een eerdere ingangsdatum is – net als een latere ingangsdatum – toegestaan, maar dit betekent wel dat het pensioen actuariael herrekend moet worden ten opzichte van de 65-jarige leeftijd. Ten derde wordt in de ruimte voor pensioenopbouw – op forfaitaire wijze - rekening gehouden met de AOW-uitkering. De hiervoor beschreven elementen zorgen ervoor dat werknemers bij voldoende dienstjaren een pensioen kunnen opbouwen dat – met inbegrip met de AOW-uitkering - aansluit bij het laatstverdiende dan wel bij het gemiddeld tijdens hun loopbaan verdiende inkomen.

Het kabinet is van mening dat de fiscale facilitering voor aanvullende pensioenen op logische wijze aangesloten zal moeten blijven op de basisvoorziening AOW. Uitgangspunt is dat het fiscaal mogelijk moet zijn dat op de nieuwe AOW-leeftijd (67 jaar) een aanvullend pensioen kan worden opgebouwd dat dezelfde hoogte heeft als het bereikbare aanvullend pensioen op de huidige AOW-leeftijd (65-jaar). Doordat de ingangsdatum van de AOW verandert, ligt het in de rede ook de fiscale pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenopbouw daarop af te stemmen en te verhogen naar 67 jaar. Als gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar is er sprake van 2 extra opbouwjaren. Deze extra opbouwjaren rechtvaardigen een aanpassing van het jaarlijkse opbouwpercentage. Daarom zal het fiscaal gefaciliteerde maximale opbouwpercentage per dienstjaar worden aangepast van 2% bij eindloonregelingen naar 1,9%. Voor middelloonregelingen wordt een aanpassing van maximaal 2,25% per dienstjaar naar maximaal 2,15% doorgevoerd. Voor beschikbare premiereregelingen wordt het uitgangspunt van 35 opbouwjaren verhoogd naar 37 opbouwjaren.

Aansluiting van de pensioenrichtleeftijd in de tweede pijler op de AOW-leeftijd heeft als bijkomend voordeel dat de te verwachten stijging van de feitelijke uittreedleeftijd evenwichtiger wordt verdeeld over lage en hoge inkomensgroepen. Bij gelijkblijvende fiscale ruimte zouden hogere inkomens meer mogelijkheden behouden om fiscaal gefaciliteerd extra pensioen op te bouwen ten bate van vervroegde uittreding.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het uiteraard de verantwoordelijkheid van sociale partners blijft om - rekening houdend met de aangepaste fiscale kaders - vorm te geven aan de concrete inhoud van de pensioenregeling. Aandachtspunt daarbij is dat door de aanpassing van het fiscale kader de premies voor aanvullende pensioenen kunnen worden verlaagd, terwijl er gelijktijdig ontwikkelingen zijn die de pensioenkosten verhogen. Zonder nadere afspraken kan deze versoebing ertoe leiden dat middelen worden onttrokken aan het pensioenstelsel en ten gunste komen van werkgevers, die het grootste deel van de pensioenpremies betalen.

De regering acht het van belang dat als gevolg van hiervoor bedoelde aanpassingen vrijvallende middelen, worden ingezet ter versterking van het pensioenstelsel. De vrijval creëert de mogelijkheid om de autonome stijging van de pensioenpremies op te vangen, in verband met de lage dekkingsgraden en de trendmatige stijgende levensverwachting, alsmede de eventuele (premie)gevolgen van eventuele andere maatregelen en aanpassingen ter versterking van de houdbaarheid van het pensioenstelsel.

Dit vergt dat pensioenbesturen de pensioenpremies vooralsnog constant houden en niet verlagen in samenhang met de aanpassing van de opbouwpercentages. Een afspraak tussen werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid zou dat kunnen ondersteunen. Gelet op de onlangs gebleken kwetsbaarheid van de dekkingsgraden van pensioenfondsen en het belang van een robuust en houdbaar pensioenstelsel en het spoedig herstel van de indexering, acht het kabinet het wenselijk dat sociale partners een dergelijke convenant sluiten.

Wijze van invoering

De voorgestelde aanpassingen van zowel de fiscale pensioenrichtleeftijd als de maximale opbouwpercentages zullen in één keer plaatsvinden op het tijdstip dat de (eerste) verhoging van de AOW-leeftijd ingaat, namelijk op 1 januari 2020.

Het kabinet is bereid een convenant tussen sociale partners te ondersteunen door dit deel van de aanpassing van het fiscale kader naar voren te halen en de houdbaarheidswinst die daardoor ontstaat in de vorm van lastenverlichting ter beschikking te stellen aan werknemers en werkgevers. Het kabinet nodigt sociale partners dan ook uit om gezamenlijk tot afspraken te komen over het beschikbaar houden van de huidige premieniveaus voor het pensioenstelsel en in samenhang daarmee een vroeger ingangstijdstip van dit deel van de aanpassing van het Witteveenkader voor te stellen. Het kabinet zal in dat geval – met gebruikmaking van de ruimte die de inwerkingtredingsbepaling daarvoor biedt - het moment van aanpassing van het Witteveenkader daarop alsnog aansluiten. Bij een eventuele vervroeging zal uiteraard rekening worden gehouden met het overgangsrecht van de Wet VPL.

Belang van duidelijke communicatie; het uniforme pensioenoverzicht

Om het overzicht van de waarde van de totale pensioenaanspraken voor de deelnemer inzichtelijk te houden, vereist dit een aanpassing in de communicatie over het aanvullend pensioen. In het uniforme pensioenoverzicht (UPO) wordt nu al voor elke deelnemer aangegeven hoe hoog het totale pensioen op 65-jarige leeftijd is en hoe hoog het pensioen is als de deelnemer eerder dan wel later uittreedt. Pensioenuitvoerders zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het UPO. De regering acht het wenselijk dat deelnemers in ieder geval weten hoe hoog hun pensioen is op zowel de 67 jarige leeftijd als de relevante AOW-leeftijd. Dit betekent voor pensioenuitvoerders dat zij tijdens het overgangsregime in de communicatie over het aanvullend pensioen voor verschillende leeftijdscohorten een verschillende pensioenleeftijd moeten aanhouden. Hierover zal overleg worden gevoerd met het pensioenveld.

Premieruimte in derde pijler

Bovenstaande argumenten voor een aanpassing van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw in de tweede pijler gelden evenzeer voor de derde pijler. De derde pijler bestaat uit inkomensvoorzieningen voor de oude dag die los van een dienstbetrekking worden opgebouwd.

Het maximum van de jaarlijkse premieaftrek voor de opbouw van inkomensvoorzieningen in de derde pijler is een afgeleide van de fiscale ruimte die geldt voor aanvullende pensioenen. Daarnaast functioneren de fiscale kaders voor de tweede en derde pijler tot op zekere hoogte als communicerende vaten. De hoogte van de maximaal toegestane jaarlijkse premieaftrek in de derde pijler wordt beperkt door het in dat jaar opgebouwde pensioen in de tweede pijler. Omgekeerd geldt dat – indien het maximum van de jaarlijkse premieaftrek in de derde pijler niet wordt gewijzigd – een beperking van de pensioenopbouw in de tweede pijler de mogelijkheden voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening in de derde pijler vergroot. In dit wetsvoorstel wordt daarom ook de premieaftrek in de derde pijler op een vergelijkbare wijze als de aanpassingen voor de aanvullende pensioenen aangepast. Het betreft een verlaging van het percentage dat jaarlijks in aftrek mag worden genomen van 17% naar 15%.

Bij een – ten gevolge van een convenant door de sociale partners – voorgestelde vervroeging van het ingangstijdstip van de aanpassing van het Witteveenkader, zal, gelet op de omstandigheid dat de fiscale kaders voor de tweede en derde pijler tot op zekere hoogte als communicerende vaten functioneren, de voorgestelde aanpassing van de premieruimte in de 3e pijler deze voorgestelde vervroeging volgen.

Sociaal akkoord 2004 of het "Museumplein akkoord"

In de Wet VPL zijn de afspraken van het Najaarsoverleg 2004 met de sociale partners opgenomen (deze afspraken worden vaak aangeduid met: Sociaal akkoord 2004 of het "Museumplein akkoord"). Een van die afspraken is de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in aanvulling op het ouderdomspensioen een fiscaal gefaciliteerd 40-deelnemingsjarenpensioen op te bouwen. Deze faciliteit, die op grond van de Wet VPL is opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964, is vooral bedoeld voor werknemers in zware beroepen waarbij deze personen al op jonge leeftijd met werken zijn begonnen. Vanwege de hiervoor toegelichte beperking van het Witteveenkader, moeten ook bij het 40-deelnemingsjarenpensioen de relevante grenzen met twee jaren worden opgehoogd. Dit geldt zowel voor het vereiste aantal deelnemingsjaren als voor het leeftijdscriterium. Door deze aanpassingen wordt bewerkstelligd dat geen wijziging ontstaat in de groep werknemers waarvoor de faciliteit kan worden toegepast. Wel zal ook deze groep twee jaar langer moeten doorwerken om in aanmerking te komen voor hetzelfde pensioen. Indien het 40-deelnemingsjarenpensioen niet wordt aangepast, zou hiermee een nieuwe brede regeling voor vervroegde uittreding in het leven worden geroepen. Ook iemand die na zijn studie op 25-jarige leeftijd begint met werken in een niet zwaar beroep zou in dat geval vanaf 65 jarige leeftijd in aanmerking kunnen komen voor het 40-deelnemingsjarenpensioen. De beoogde effecten van de aanpassing van het Witteveenkader zouden daarmee deels teniet worden gedaan. Anderzijds zou voor de groep werknemers die thans in aanmerking komt voor het 40-deelnemingsjarenpensioen een inkomensgat ontstaan in de periode tussen het bereiken van de 65-jarige leeftijd en het bereiken van de 67-jarige leeftijd. Op grond van de huidige voorwaarden met betrekking tot de hoogte van het 40-deelnemingsjarenpensioen moet namelijk – op forfaitaire wijze - rekening worden gehouden met een in die periode te ontvangen bedrag aan AOW (terwijl dat bedrag bij een verhoging van de AOW-leeftijd niet wordt ontvangen). Daarom wordt voorgesteld om het 40-deelnemingsjarenpensioen te vervangen door een 42-deelnemingsjarenpensioen. Mensen die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereiken, kunnen gebruik maken van het – bij wijze van overgangsmaatregel in te voeren - 41 deelnemingsjarenpensioen (zie het overgangsrecht in artikel IV).

6. Uitvoering

Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan de SVB. Op 15 oktober 2009 heeft de SVB een uitvoeringstoets op hoofdlijnen uitgebracht.⁸ Hierin stelt de SVB dat het invoeringspad uitvoerbaar is. De SVB vraagt aandacht voor personen die verzekerd waren voor de AOW tussen 15-17 jaar en die blijvend naar het buitenland zijn geëmigreerd. Omdat zij, anders dan ingezetenen of personen die werken in Nederland, geen AOW kunnen opbouwen tussen 65 en 67 jaar ontvangen zij tot maximaal 4% minder AOW-pensioen dan in de huidige situatie. De SVB heeft ernstige twijfel bij de juridische houdbaarheid van deze keuze. De regering is een andere mening toegedaan en stelt zich op het standpunt dat deze keuze juridisch houdbaar is omdat er geen strijdigheid bestaat met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Tot op heden betreft de EVRM-jurisprudentie slechts inbreuken op opeisbare uitkeringsrechten (reeds toegekende uitkeringen). Een opeisbaar recht op een AOW-pensioen ontstaat pas wanneer men de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. AOW-opbouwjaren vormen geen opeisbaar recht. Daarnaast is voldaan aan de voorwaarden die het EVRM stelt voor het inbreuk maken op de als eigendomsrecht te kwalificeren wettelijke uitkeringsrechten. Voorts verwacht de regering dat het gemaakte onderscheid door de rechter niet aangemerkt zal worden als een belemmering voor het vrije verkeer van werknemers. Immers het feit dat verschillende lidstaten verschillen in hun sociaal stelsel, betekent dat er altijd marginale voor- of nadelen zijn bij het verhuizen van de ene lidstaat naar de ander. Daarnaast is op voorhand niet duidelijk of het gemaakte onderscheid voor- of nadelig uitpakt. Dit is namelijk afhankelijk van het pensioenstelsel van het land waar men heen gaat en van de wijze waarop de pensioenrechten daar worden opgebouwd. Tot slot is relevant dat steeds meer Europese landen hun pensioengerechtigde leeftijd gaan verhogen of dit naar verwachting zullen gaan doen. Dit aansluitingsprobleem wordt daardoor steeds kleiner. Verder merkt de SVB op dat de gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan in de memorie van toelichting ontbreken. In antwoord hierop merkt de regering op dat zowel het Europese recht als de multi- en bilaterale socialezekerheidsverdragen zich niet verzetten tegen een verhoging van de AOW-leeftijd, zoals in voorliggend wetsvoorstel, is neergelegd. De Inspectie Werk en Inkomen geeft in de uitvoeringstoets aan geen opmerkingen te hebben.

7. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft pas op de langere termijn gevolgen voor de overheidsfinanciën. Door de ruime invoeringstermijn zijn de gevolgen voor de rijksbegroting, die een horizon kent tot en met 2015, vrijwel nihil.

Op de langere termijn zijn er wel verstrekkende en diverse financiële gevolgen. Zo zullen ten opzichte van ongewijzigde AOW-leeftijd de uitkeringslasten AOW dalen, maar stijgen de uitkeringslasten van andere uitkeringsregelingen, die door de leeftijdverhoging AOW langer gaan doorlopen. Dit betreft onder meer de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, Werkloosheidswet, WWB en Anw. Parallel aan de volume-ontwikkelingen binnen deze uitkeringen zullen de uitvoeringskosten AOW dalen en de uitvoeringskosten van andere uitkeringen stijgen. Bij uitvoeringsinstanties kan er sprake zijn van implementatiekosten. Naast deze directe effecten zijn er ook indirecte effecten op de werkgelegenheid en de premie- en belastinginkomsten.

Voor communicatiemiddelen is een budget van 4 miljoen beschikbaar.

De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten zijn niet berekend. De regering gaat er van uit dat de gevolgen voor de administratieve lasten verwaarloosbaar zijn,

⁸ Brief van de voorzitter Raad van Bestuur van 15 oktober met kenmerk RvB.332/09/ES/ep

omdat met het onderhavige wetsvoorstel geen nieuwe informatieverplichtingen worden gecreëerd.

Verhoging van de AOW-leeftijd in twee stappen van één jaar in 2020 en 2025 en het inperken van de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen zoals beschreven in dit wetsvoorstel, verkleint het houdbaarheidstekort met 0,7% van het BBP. Het houdbaarheidstekort ziet op alle toekomstige jaren, van 2010 tot (in theorie) het oneindige. Hierbij wordt gerekend met een discontovoet waardoor vroegere jaren zwaarder meetellen. Dat betekent dat een keuze voor een eerder of later tijdsplan voor invoering van de verhoging van de AOW-leeftijd wel een effect op de houdbaarheidswinst heeft, maar dat dit effect relatief beperkt is. De extra houdbaarheidswinst van directe en volledige verhoging naar 67 per 2011 bedraagt 0,1% BBP. In eerdere doorrekeningen van het CPB (zoals de CPB-notitie van 19 juni 2009 aan de SER) is ook expliciet aangegeven dat verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar een houdbaarheidseffect van 0,7% BBP heeft bij vertraagde invoering en van 0,8% BBP bij onmiddellijke invoering.

Als de AOW-leeftijd in 24 stappen van één maand tussen 2011 en 2034 naar 67 jaar verhoogd zou worden, zou dat in beginsel (abstraherend van discontering) dezelfde houdbaarheidswinst opleveren als dit wetsvoorstel. Alle winst die aanvankelijk wordt geboekt gaat door het trage invoertempo later weer verloren. Geleidelijke invoering in 24 stappen van 1 maand vanaf 2011 impliceert ten opzichte van stapsgewijze invoering in 2 stappen van 1 jaar in 2020 en 2025 namelijk het volgende:

- In de periode 2011-2019 wordt een houdbaarheidswinst gegenereerd omdat de AOW-leeftijd dan al met 1-9 maanden wordt verhoogd.
- In 2020 en 2021 wordt treedt een houdbaarheidsverlies op: de AOW-leeftijd ligt dan bij geleidelijke invoering op 65 jaar en 10 respectievelijk 11 maanden tegen 66 jaar in het wetsvoorstel. In 2022 liggen bij beide invoerschema's de AOW-leeftijden precies gelijk. In 2023 en 2024 treedt weer een kleine houdbaarheidswinst op: de AOW-leeftijd ligt dan bij geleidelijke invoering op 66 jaar en 1 respectievelijk 2 maanden tegen 66 jaar in het wetsvoorstel.
- In de periode 2025-2034 treedt houdbaarheidsverlies op. Bij geleidelijke invoering moet de AOW-leeftijd nog langzaam doorstijgen van 66 jaar en 3 maanden naar 67 terwijl de 67 in het wetsvoorstel dan al bereikt is.

8. Flankerende maatregelen en doorwerking in andere wetgeving

De AOW is en blijft een volksverzekering. Iedereen heeft bij 67 jaar in beginsel aanspraak op een AOW-pensioen ongeacht of er wel of niet vanaf een bepaalde leeftijd is gewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat iedereen straks tot 67 jaar doorwerkt.

Flexibilisering AOW vanaf 65 jaar

De regering onderkent dat er werknemers zullen zijn die hun hele leven hebben gewerkt en vroeg met werken zijn begonnen. Voor deze groep wil de regering het onder voorwaarden mogelijk maken om het AOW-pensioen op 65 of 66 jarige leeftijd te laten ingaan. De mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder dan de spilleeftijd van 67 jaar te laten ingaan, doet niets af aan het uitgangspunt dat de AOW in principe ingaat op 67 jaar.

Uitgangspunt bij het eerder laten ingaan van het AOW-pensioen zal zijn dat iemand werkt tot zijn 65^e jaar. Verder moet men 42 jaar gewerkt hebben. Flexibilisering is daarmee alleen toegankelijk voor actieven.

Het moet hier wel gaan om substantiële arbeid. Dit moet blijken uit de arbeidsverledenregistratie. Omdat op dit moment een dergelijke registratie nog ontbreekt en

een nieuwe arbeidsverledenregistratie nog moet worden opgebouwd, zal overgangsrecht worden getroffen. De inzet is een registratie met ingang van dit wetsvoorstel op te bouwen en daarbij gegevens te benutten zoals die nu beschikbaar zijn in bestaande registraties. Naar verwachting leidt dit er toe dat in 2020 een registratie beschikbaar is met gegevens over het arbeidsverleden die 15 jaar terugzien. Vanaf 2020 geldt dat iemand zijn AOW eerder dan de voor hem geldende AOW-gerechtigde leeftijd mag laten ingaan als er aantoonbaar tenminste 15 jaar aaneengesloten is gewerkt onmiddellijk daaraan voorafgaand. Na 2020 wordt het aantal jaren dat men in totaal gewerkt moet hebben gaandeweg verhoogd.

Het niveau van de AOW zal bij het eerder laten ingaan van het pensioen actuarieel worden verlaagd. Iedereen heeft hierdoor – ook diegenen die het AOW-pensioen eerder dan 67 laat ingaan – in beginsel aanspraak op (cumulatief) eenzelfde bedrag aan AOW-pensioen, als waarop bij 67 jaar recht zou bestaan. Voorts zal onder meer gelden dat iemand niet door de beslissing tot flexibiliseren een inkomen overhoudt dat binnen het bereik van de WWB valt. Flexibiliseren van de AOW vanaf 65 jaar is niet bedoeld voor mensen die willen blijven werken. Het instrumentarium wordt daarop geijkt. De Raad van State stelt fundamentele en praktische vragen ten aanzien van flexibilisering van de AOW vanaf 65 jaar. De regering zal deze wegen bij het opstellen van het wetsvoorstel flankerende maatregelen. Het vervroegen van pensioen wordt ook toegankelijk gemaakt voor mensen met een lager inkomen, door cumulatief het inkomenseffect van de flexibilisering ten dele te compenseren. Als voorgenomen maatregel om dit te bewerkstelligen wordt op dit moment gedacht aan een nieuwe inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers, maar de exacte vormgeving wordt nog nader bekeken.

Duurzame inzetbaarheid

De hiervoor geschetste participatiemaatregelen zien ook op mensen die in een zwaar beroep werkzaam zijn. Sociale partners en overheid zetten zich gezamenlijk in om te voorkomen dat werknemers jarenlang dezelfde zware werkzaamheden in een beroep verrichten en daardoor 'verslijten'. De loopbaan van een werknemer en de werkzaamheden die hij daarin verricht, dienen zodanig te zijn dat hij gezond de AOW-gerechtigde leeftijd kan bereiken en ook daarna gezond is.

De regering sluit hierbij aan op een al in gang zijnde ontwikkeling: steeds minder mensen verrichten jaren achtereen zware arbeid. De primaire verantwoordelijkheid om te voorkomen dat bepaalde arbeid inhoudt dat werknemers voortijdig versleten zijn, rust bij werkgever en werknemers in een bedrijf en sociale partners in een bedrijfstak. Zij kunnen door de inrichting van de arbeid, het personeelsbeleid, de algemene compenserende arbeidsvoorwaarden, de belasting van een zwaar beroep verminderen. Zoals de SER nog onlangs unaniem heeft geadviseerd⁹ is goed loopbaanbeleid hierbij cruciaal. De SER pleit ervoor om bij zware beroepen met goed loopbaanbeleid te voorkomen dat werknemers uitvallen met gezondheidsklachten vanwege hun werk. In navolging van initiatieven in de bouwsector worden thans op sectoraal of brancheniveau loopbaantrajecten ontwikkeld om werknemers na een aantal jaren naar een andere, minder zware functie te begeleiden.

De regering wil nog steviger inzetten op de aanpak van de zware beroepen gedurende het gehele werkzame leven van de werknemer. Hiermee wordt beoogd dat ook in de toekomst zware werkzaamheden, via verschillende hulpmiddelen, nog minder zwaar worden of de duur van de zware werkzaamheden wordt beperkt. De aanpak van zware beroepen staat in beginsel los van de verhoging van de AOW-leeftijd.

⁹ SER-advies over preventie en gezondheid van werknemers, 17 april 2009.

De sleutel om hier iets aan te doen ligt in een extra impuls van alle partijen voor duurzame inzetbaarheid van werknemers. Duurzame inzetbaarheid is een veelomvattende term. Beleid en maatregelen op dit punt zullen de komende tijd moeten worden geïntensiveerd. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang: (1) gezondheid in relatie tot arbeid en arbeidsomstandigheden, en (2) scholing als onderdeel van loopbaanontwikkeling en ter voorkoming van uitval als gevolg van gezondheidsproblemen. Meer inzet op duurzame inzetbaarheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en regering en uiteindelijk in ieders belang. In het kader van inzetbaarheid en het voorkomen van uitval zijn al de nodige (wettelijke) maatregelen getroffen. Enerzijds maatregelen betreffende de arbeidsomstandigheden, anderzijds in het arbeidsongeschiktheidsbeleid.

Omdat de regering de duurzame inzetbaarheid wil versterken, zullen in de Arbeidsomstandighedenwet bepalingen worden opgenomen die werkgever en werknemer verantwoordelijk maken er zorg voor te dragen dat risico's voor de gezondheid van werknemers ook op langere termijn zoveel mogelijk worden voorkomen. Als dat gezien de aard van de werkzaamheden (al dan niet in relatie tot de persoon van de werknemer) niet goed mogelijk is, wordt van beiden verwacht tijdig initiatieven te ondernemen om de duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Deze verantwoordelijkheden gaan in die zin verder dan het tot op heden gevoerde beleid, dat van de werkgever verlangd wordt een beleid te voeren, niet alleen gericht op duurzame inzetbaarheid binnen de eigen onderneming, maar ook op duurzame inzetbaarheid na afloop van de periode waarin een werknemer voor hem werkzaam is. Met andere woorden, de werkgever moet voorkomen dat een werknemer zodanig wordt belast dat hij op langere termijn niet meer (volwaardig) aan het arbeidsproces zal kunnen deelnemen. Een dergelijke verantwoordelijkheid berust uiteraard niet alleen bij de werkgever. De werknemer draagt ook zelf verantwoordelijkheid voor zijn inzetbaarheid op langere termijn. Vandaar dat tegelijkertijd het voorschrift wordt opgenomen dat de werknemer naar vermogen zorg draagt voor zijn duurzame inzetbaarheid en mee werkt aan de uitvoering van het beleid gericht op duurzame inzetbaarheid. Hiermee wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers bewerkstelligd en wordt beoogd een ontwikkeling op gang te brengen, waarbij het vanzelfsprekend is dat er binnen bedrijven en instellingen aandacht is voor maatregelen om duurzame inzetbaarheid van werknemers te realiseren tot ten minste de pensioengerechtigde leeftijd.

De periode tot 2020 geeft sociale partners de gelegenheid aanpassingen te treffen in de sectoren waar zware beroepen voorkomen. Ook in de overige sectoren en beroepen is het van belang dat sociale partners aanpassingen doorvoeren en investeren in duurzame inzetbaarheid van werknemers. Als sociale partners werkzaamheden in een bedrijf of bedrijfstak als zware arbeid beschouwen, ligt het voor de hand dat zij vanaf het begin van de loopbaan van deze werknemers beleid voeren ter voorkoming dat de werknemer voortijdig verslijt.

Zwareberoepenregeling

Het is denkbaar dat er zware loopbanen zijn die ook na de overgangperiode niet zijn opgelost. Bij zware beroepen gaat het om werkzaamheden waarvan men in redelijkheid niet kan verwachten dat werknemers deze langer dan 40 jaren kunnen vervullen zonder uitzonderlijke slijtage. Werknemers in deze beroepen zullen in de toekomst tegen de tijd dat zij 30 jaar dit beroep vervullen, een aanbod moeten krijgen van minder belastend werk. Krijgen zij dat aanbod niet, dan zal de werkgever financieel moeten faciliteren dat zij de mogelijkheid krijgen om op hun 65^e te stoppen. Deze individuele zwareberoepenregeling is het sluitstuk van het beleid ter bevordering van duurzame inzetbaarheid. De regeling houdt in dat indien werkgever en werknemer er onvoldoende in geslaagd zijn de loopbaan van een werknemer in een zwaar beroep anders vorm te geven en er na afloop van 30 jaar geen

aanbod is gedaan voor het verrichten van alternatieve, passende werkzaamheden, dan is de werkgever een vergoeding verschuldigd die oploopt tot 140% van het jaarloon, te storten in een individuele spaarpot van de werknemer. Daardoor kan deze categorie werknemers uiteindelijk 2 jaar eerder vervroegd uittreden. Bij de zwareberoepenregeling geldt net zoals bij de levensloopregeling de omkeerregel. De samenloop tussen de zwareberoepenregeling en de levensloopregeling zal nader geregeld worden.

Tegen de achtergrond van hun verantwoordelijkheid voor duurzame inzetbaarheid krijgen sociale partners de mogelijkheid om gezamenlijk werkzaamheden aan te melden, waarvoor geldt dat het niet mogelijk is om in de loop van de overgangperiode het verschijnsel van langdurige uitoefening geheel uit te bannen. Alleen beroepen die voldoen aan een aantal criteria, kunnen daarvoor worden voorgedragen. Ten aanzien van de criteria zal nader onderzoek worden verricht naar reeds beschikbare en naar nieuwe gegevens. Hierbij valt onder meer te denken aan informatie over de WIA/IVA instroom en naar factoren die op de lange termijn op gezondheidsschade kunnen wijzen. Bij de voordracht wordt sociale partners gevraagd tevens aan te geven wat zij al hebben gedaan om te voorkomen dat een beroep langjarig wordt uitgeoefend en welke inspanningen zij in de toekomst zullen verrichten om het zware karakter op termijn weg te nemen.

Arbeidsmarktpositie ouderen

Op dit moment laat de arbeidsmarktpositie van ouderen soms te wensen over. De huidige economische omstandigheden dragen daar ook niet in positieve zin aan bij. Op termijn echter zal de vraag naar arbeid weer toenemen en dreigt een tekort. Eén van de speerpunten van het kabinetsbeleid is dan ook het verhogen van de arbeidsparticipatie. Belangrijk hierbij is dat mensen doorwerken tot aan de nieuwe AOW-leeftijd en hierbij oog te hebben voor mensen die in zware beroepen werkzaam zijn. Om het functioneren van de arbeidsmarkt als zodanig te verbeteren, heeft het kabinet in het aanvullende beleidsakkoord het voornemen aangekondigd om te komen tot een wettelijke wederzijdse scholingsaanspraak. Een dergelijke aanspraak zal inhouden dat de werkgever jegens zijn werknemer aanspraak heeft op het door de werknemer volgen van op of buiten de onderneming gerichte scholing en dat de werknemer eenzelfde aanspraak heeft jegens de werkgever. Scholing die gericht is op het in stand houden of vergroten van de inzetbaarheid van een werknemer, ook op langere termijn. Deze scholingsaanspraak kan dienen ter ondersteuning van het streven naar duurzame inzetbaarheid.

De arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen is de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen. Zo bedroeg de netto arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen gezamenlijk, in 1999 30,2%, terwijl die in 2008 opgelopen was tot 44,8% (Bron: CBS EBB). Ook het percentage ouderen in de werkloze beroepsbevolking (hiertoe worden personen zonder baan gerekend die actief op zoek zijn naar arbeid van ten minste 12 uur per week) is lager dan gemiddeld. In mei/juli 2009 was dit percentage onder personen van 55 tot 65 jaar 4,2%, onder personen van 45 tot 55 jaar 3,7%, tegenover een gemiddelde van 4,9%. (Bron: CBS). Het beleid voor een verhoging van de ouderenparticipatie is succesvol gebleken, zo wees ook de studie Rethinking Retirement van het CPB uit.

Er is al een aantal maatregelen genomen en er worden verschillende maatregelen getroffen gericht op verbeteren van de arbeidsparticipatie en de arbeidsmarktsituatie van ouderen. Deze maatregelen zijn te onderscheiden in de volgende categorieën: loonkosten, financiële prikkels, tegengaan van leeftijdsdiscriminatie, afspraken met sociale partners en beeldvorming en bewustwording. Voor de begrotingsbehandeling van SZW zal het kabinet een overzicht van maatregelen presenteren hoe de arbeidsparticipatie van ouderen verder kan worden bevorderd.

Overbruggingsregeling oudere werklozen

Onverminderd de inzet gericht op het versterken van de arbeidsmarktpositie van ouderen onderkent de regering dat desondanks werknemers die al geruime tijd een WW- uitkering of een loongerelateerde WGA-uitkering ontvangen, en die geen werk kunnen vinden en normaalgesproken bij het bereiken van de maximale uitkeringsduur na hun 65^{ste} in de bijstand uit zouden stromen, geconfronteerd zouden kunnen worden met de noodzaak om eerst hun vermogen aan te spreken dat mede met het oog op het pensioen is gespaard alvorens aanspraak te maken op een bijstandsuitkering. Dit acht de regering zo kort voor het pensioen een ongewenst gevolg. Voor werknemers wiens WW-uitkering of loongerelateerde WGA-uitkering eindigt als gevolg van het bereiken van de maximale uitkeringsduur, en die op dat moment 65 of 66 jaar zijn en nog geen recht hebben op AOW, zal een overbruggingsuitkering worden ingevoerd.

Inkomensafhankelijke arbeidskorting

Het vervroegen van pensioen wordt ook toegankelijk gemaakt voor mensen met een lager inkomen, door cumulatief het inkomenseffect van de flexibilisering ten dele te compenseren. Als voorgenomen maatregel om dit te bewerkstelligen wordt op dit moment gedacht aan een nieuwe inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers, maar de exacte vormgeving wordt nog nader bekeken.

Bestaande arbeidsmarktbevorderende maatregelen

Met ingang van 1 januari 2009 zijn maatregelen ingevoerd die ertoe strekken meer oudere werknemers aan de slag te helpen en te houden. Deze maatregelen zien op het verlenen van premiekorting aan werkgevers bij het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en bij het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder.¹⁰ Daarnaast krijgen werkgevers de loonkosten vergoed van oudere en langdurig zieke werknemers die voor ze in dienst kwamen minstens 52 weken werkloos waren. De regeling is met ingang van 8 juli 2009 ingegaan en geldt voor personen die op deze datum 55 jaar en ouder zijn (Tijdelijke wet compensatieregeling loonkosten bij ziekte van oudere en voormalig langdurig werkloze werknemers).

De maatregelen zoals het laten vervallen van de fiscale faciëring van VUT en prepensioen op 1 januari 2005 en de vanaf 57 jaar olopemde arbeidskorting prikkelen de werknemers financieel om langer door te werken. Ook valt hieronder de introductie per 1 januari 2009 van de doorwerkbonus om oudere werknemers te stimuleren door te blijven werken. Mensen die 62 jaar worden en blijven werken ontvangen deze doorwerkbonus, die ook doorloopt na de 65-jarige leeftijd.

Om leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en de bevoegdheid van de Commissie gelijke behandeling een belangrijk instrument. Daarnaast heeft het kabinet het expertisecentrum LEEFTijd diverse projecten laten uitvoeren, zoals het meerjarenproject 'Werk voor alle leeftijden', het project 'Vacatures voor alle leeftijden' en het project 'Alternatieven voor seniorenregelingen'.

Op verschillende momenten zijn afspraken gemaakt met sociale partners over het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen en van langer doorwerken. In dit kader kan de Participatietop van 27 juni 2007 genoemd worden. Hierbij hebben het kabinet en sociale partners diverse afspraken gemaakt om ouderen te stimuleren langer door te werken. Het gaat onder meer om scholing om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten en de omvorming van ontsiaatregelen om oudere werknemers minder duur te maken. Ook in het

¹⁰ Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met de invoering van een premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder (Stb. 598).

Voorjaarsoverleg 2008 heeft het kabinet afspraken gemaakt met sociale partners over de arbeidsparticipatie van ouderen. Het kabinet en sociale partners vinden het wenselijk en noodzakelijk dat meer ouderen werken. Jaarlijks vindt monitoring plaats van de voortgang van de gemaakte afspraken.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is door ECORYS Nederland BV het onderzoek "Langer doorwerken met beleid" uitgevoerd.¹¹ In dit onderzoek zijn goede praktijkvoorbeelden van organisaties met beleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid van werknemers in kaart gebracht. Het blijkt dat bedrijven op het gebied van loopbaanbeleid, arbeidsomstandighedenbeleid (inclusief gezondheidsbeleid) en arbeidsvoorwaardenbeleid belangrijke initiatieven nemen om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. Voorbeelden zijn individuele gesprekken voor loopbaanwensen, interne mobiliteitscentra om loopbaanmobiliteit te bevorderen en gezondheidsadviezen (gezondheidschecks en leefstijladviezen) en technische hulpmiddelen om de belasting van het werk te verminderen. Voorts het ontwerpen van zogenaamde brugfuncties, die de overgang vormen tussen (fysiek) belastende en minder belastende functies. De bedrijven zijn tevreden over het gevoerde beleid, ook al is de effectiviteit daarvan niet in alle gevallen meetbaar. Om verder zicht te krijgen op succes kunnen bedrijven gestimuleerd worden een eenvoudig instrument te gebruiken waarmee dit succes gemeten kan worden. In een dergelijk te ontwikkelen instrument zouden de gebruikte criteria voor goed beleid zoals aandacht voor integraal beleid, aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers en breed draagvlak en inbedding in de organisatie meegenomen kunnen worden.

Vanaf 2005 heeft het ministerie van SZW het bevorderen van leeftijdsbewust (personeels)beleid bij bedrijven en branches gestimuleerd. De Tijdelijke subsidieregeling stimuleren leeftijdsbewust beleid van SZW had als doel projecten te subsidiëren om werknemers ook op oudere leeftijd in staat te stellen door te blijven werken. Deze projecten richten zich op bewustwording van werkgevers, op de zorg voor goede en voldoende arbeidskrachten en op het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers. Andere voorbeelden zijn de campagne Werkervarenen, die een onderdeel vormt van ikkan.nl, en de ontwikkeling van de website 65pluswerkt.info door het expertisecentrum LEEFTijd met subsidie van het Ministerie van SZW.

Doorwerking in andere wetgeving

In veel wet- en regelgeving is aangesloten op de AOW-leeftijd. Een verandering van die leeftijd heeft dan ook gevolgen voor deze regelingen. De nieuwe AOW-leeftijd zal in veel gevallen doorwerken in de andere elementen van de sociale zekerheidswetgeving. Bij andere wet- en regelgeving, waar direct of indirect wordt verwezen naar de AOW-leeftijd, is wel aanpassing noodzakelijk. Al deze aanpassingen komen vanwege hun omvang niet in dit wetsvoorstel aan de orde, maar krijgen een plaats in een op een later tijdstip in te dienen Aanpassingswet verhoging AOW-leeftijd. Gelijktijdig met dit wetsvoorstel is een notitie over de Aanpassingswet aan de Tweede Kamer verzonden. Deze notitie zet uiteen welke onderwerpen in deze Aanpassingswet aan de orde zullen komen.

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft geen directe gevolgen voor het arbeidsrecht als zodanig. Wel worden arbeidsrechtelijke aanpassingen voorbereid naar aanleiding van de nota 'Men is zo oud als zich men voelt'. Deze aanpassingen beogen belemmeringen van arbeidsrechtelijke aard voor het langer doorwerken na 65 jaar weg te nemen en komen in een apart wetsvoorstel aan bod.

¹¹ Langer doorwerken met beleid. Parels: goede praktijken van duurzame inzetbaarheid van werknemers, ECORYS Nederland BV, Rotterdam, 12 oktober 2009.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de AOW)

Onderdeel A

De verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen als bedoeld in de AOW ontstaat, brengt met zich mee dat in alle artikelen in de AOW waarin de leeftijd van 65 jaar voorkomt, deze moet worden vervangen door 67 jaar. Ter verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen als bedoeld in de AOW ontstaat, dient allereerst het artikel te worden aangepast dat het recht op ouderdomspensioen regelt (artikel 7). Daarnaast dienen de artikelen te worden aangepast die betrekking hebben op het tijdvak van opbouw van het ouderdomspensioen (artikelen 6, eerste lid, aanhef, en 7, onderdeel b) en het recht op toeslag (artikel 8, eerste lid). Verder dient ook de leeftijdsgrens in de artikelen die betrekking hebben op de vakantie-uitkering en de vrijwillige verzekering te worden aangepast (artikelen 29, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, 35, eerste en vierde lid, 37, onderdeel b en 38, eerste lid).

Onderdeel B (artikel 7)

De keuze om tegelijk met de verhoging met twee jaar van de AOW-gerechtigde leeftijd tot de leeftijd van 67 jaar, ook de leeftijd waarop de opbouw van het ouderdomspensioen start met twee jaar te verhogen tot de leeftijd van 17 jaar, maakt het noodzakelijk artikel 7, onderdeel b, aan te passen. In het artikel (zie ook onderdeel A) wordt tot uitdrukking gebracht dat recht op ouderdomspensioen bestaat als de leeftijd van 67 jaar is bereikt en men verzekerd is geweest in het tijdvak aanvangende met de dag waarop de leeftijd van 17 jaar is bereikt en eindigende met de dag voorafgaande aan de dag waarop de leeftijd van 67 jaar is bereikt. Dit betekent dat de huidige opbouwperiode van 50 jaar ongewijzigd blijft.

Onderdeel C (artikel 13)

Het ouderdomspensioen als bedoeld in de AOW is onder meer afhankelijk van het aantal verzekerde jaren. Wie tussen het 15de en 65ste jaar, dus gedurende 50 jaar, verzekerd is geweest, krijgt recht op het volledige ouderdomspensioen. Voor elk niet verzekerd jaar vindt een korting van $(100: 50 =) 2\%$ op het ouderdomspensioen plaats.

Als de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat wordt verhoogd van de leeftijd van 65 tot de leeftijd van 67 jaar dan zou daarmee tevens de opbouwperiode met twee jaar worden verlengd. Daarom is er voor gekozen om tegelijk met de verhoging met twee jaar van de AOW-gerechtigde leeftijd ook de leeftijd waarop de opbouw van het ouderdomspensioen start met twee jaar te verhogen tot de leeftijd van 17 jaar. Daartoe is het noodzakelijk om artikel 13 aan te passen.

Onderdelen D en E (artikelen 35 en 38)

De aanpassing van de periode waarin de opbouw van het ouderdomspensioen plaatsvindt, nl. van het tijdvak tussen de 15^{de} en de 65^{ste} verjaardag naar het tijdvak tussen de 17^{de} en de 67^{ste} verjaardag, impliceert dat ook de leeftijdsgrenzen in de artikelen die betrekking hebben op het tijdvak van opbouw van het vrijwillige ouderdomspensioen dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 35, eerste lid, bepaalt dat de gewezen verzekerde van 15 jaar of ouder zich, zolang hij de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt, vrijwillig kan verzekeren over een periode van maximaal 10 jaar met ingang van de dag waarop de verplichte verzekering is geëindigd. Dit artikel wordt zodanig aangepast (zie ook artikel I, onderdeel A), dat de mogelijkheid van vrijwillige verzekering blijft bestaan voor de gewezen verzekerde van 17 jaar en ouder, zolang hij de leeftijd van 67 jaar niet heeft bereikt.

Artikel 38 regelt dat een verzekerde die niet eerder verplicht verzekerd is geweest zich, zolang hij nog geen 65 is vrijwillig kan verzekeren vanaf de 15-jarige leeftijd over de achterliggende periode waarin hij niet verzekerd is geweest. Ook de leeftijdsgrenzen in dit artikel worden dienovereenkomstig aangepast.

Onderdeel F (paragraaf 2)

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat de leeftijdsgrenzen die zijn opgenomen in de paragrafen 1 (artikel 55) en 2 (artikel 58) van hoofdstuk VIII niet behoeven te worden aangepast. Deze paragrafen bevatten het overgangsrecht ten tijde van de invoering van de AOW met ingang van 1 januari 1957. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd is niet van invloed op dit overgangsrecht, omdat er voor degenen die geboren zijn in 1954 of eerder in de AOW-leeftijd niets verandert.

Paragraaf 2 (artikelen 58 tot en met 61) heeft betrekking op personen die vóór of op 1 januari 1957 de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt. Artikel 58 bepaalt dat degene die voor of op 1 januari 1957 de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt en die - al dan niet onafgebroken - gedurende zes jaren na de voleindiging van zijn 59ste levensjaar in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba heeft gewoond, recht heeft op ouderdomspensioen. Van de categorie personen waar het hier om gaat, zou de jongste persoon, dat wil zeggen degene die daags voor 1 januari 1957 65 is geworden per 1 januari 2010 118 jaar zijn. Omdat er geen AOW-gerechtigden van die leeftijd zijn, heeft paragraaf 2 feitelijk geen betekenis meer en kan deze vervallen.

Onderdeel G (paragraaf 3)

In verband met het vervallen van paragraaf 2 van hoofdstuk VIII wordt paragraaf 3 vernummerd tot paragraaf 2.

Onderdeel H (opschrift paragraaf 3)

Voor de duidelijkheid wordt er voor gekozen het overgangsrecht voor de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd onder te brengen in een nieuwe paragraaf van hoofdstuk VIII. Daartoe dient het opschrift van de huidige paragraaf 3 (paragraaf 2 (nieuw)) van hoofdstuk VIII te worden aangepast. Het opschrift wordt tevens aangepast in verband met de vernummering van de paragraaf tot paragraaf 2.

Onderdeel I (artikelen 64a en 64b)

Zoals gezegd wordt het overgangsrecht voor de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd voor de duidelijkheid ondergebracht in een nieuwe paragraaf 3.

In artikel 64a wordt aangegeven dat de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd niet van toepassing is op personen die voor 1 januari 2020 65 jaar of ouder zijn. Voor de bedoelde personen verandert er dus niets in hun AOW-ouderdomspensioen.

Voor personen die in de jaren 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereiken wordt de AOW-gerechtigde leeftijd met een jaar verhoogd tot de leeftijd van 66 jaar.

Voor personen die in 2025 of later de leeftijd van 65 jaar bereiken is niet voorzien in overgangsrecht, zodat voor hen de in artikel 7, onderdeel a, en andere artikelen opgenomen leeftijd van 67 jaar gaat gelden.

In artikel 64b wordt, overeenkomstig de systematiek van artikel 64a, voorzien in een overgangsregeling met betrekking tot de aanvang en het einde van het tijdvak van opbouw van het ouderdomspensioen.

In dit artikel wordt geregeld dat de wijzigingen in het tijdstip van aanvang en einde van het tijdvak waarin het ouderdomspensioen wordt opgebouwd niet van toepassing zijn op personen die in het jaar 2010, 56 jaar of ouder zijn. Dit impliceert dat deze wijzigingen ook

niet van toepassing zijn op personen die in het jaar 2009 55 jaar of ouder zijn. Voor bedoelde personen verandert er dus niets in het tijdstip van aanvang en einde van de opbouw van hun ouderdomspensioen. Dat wil zeggen dat zij onveranderd ouderdomspensioen opbouwen vanaf hun 15^{de} tot aan hun 65^{ste} verjaardag. Ook voor wat betreft de mogelijkheden om zich vrijwillig te verzekeren verandert er voor deze personen niets.

Voor personen die in de jaren 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereiken wordt het tijdstip van aanvang van het tijdvak van opbouw van het ouderdomspensioen, net als de AOW-gerechtigde leeftijd, met een jaar verhoogd tot de leeftijd van 16 jaar. Dat betekent dat deze personen ouderdomspensioen opbouwen van hun 16^{de} tot hun 66^{ste} verjaardag.

Vrijwillige opbouw van ouderdomspensioen is voor deze personen pas mogelijk vanaf hun 16^{de} verjaardag.

Voor personen die in 2025 of later de leeftijd van 65 jaar bereiken is niet voorzien in overgangsrecht, zodat voor hen de opbouw van ouderdomspensioen start bij het bereiken van de leeftijd van 17 jaar.

Artikel II (Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 per 1 januari 2020)

Artikel 3.127

In dit artikel wordt de fiscale ruimte voor premieaftrek voor lijfrenten die dienen ter compensatie van een pensioentekort met ingang van 1 januari 2020 verminderd. De verlaging van de premieruimte van 17% naar 15% komt overeen met de voorgestelde beperking van het Witteveen kader.

Artikel III (Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 per 1 januari 2020)

In dit artikel wordt de Wet op de loonbelasting met ingang van 1 januari 2020 gewijzigd. Dit tijdstip kan voor de onderdelen B, C en D, op grond van artikel VII worden vervroegd indien sociale partners een convenant sluiten waarin de middelen die vrijvallen in verband met de aanpassing van pensioenregelingen vooruitlopend op de inwerkingtreding van die onderdelen worden ingezet voor versterking van het pensioenstelsel.

Onderdeel A (artikel 18)

Deze wijziging houdt verband met het feit dat het 40-deelnemingsjarenpensioen wordt vervangen door een 42-deelnemingsjarenpensioen.

Onderdeel B (artikel 18a)

In dit onderdeel wordt het maximale opbouwpercentage per dienstjaar voor ouderdomspensioen zodanig aangepast dat straks bij ingangsdatum op 67-jarige leeftijd een zoveel mogelijk gelijk pensioen behaald wordt als thans bij ingangsdatum op 65-jarige leeftijd. Hierbij is het uitgangspunt dat in 37 in plaats van 35 jaren tot een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon kan worden gekomen. De twee extra opbouwjaren leiden tot een verlaging van het opbouwpercentage tot 1,9 voor eindloon. Voor middelloon is het maximale opbouwpercentage per dienstjaar vastgesteld op 2,15% welk percentage zoveel mogelijk in overeenstemming is gebracht met het bij een percentage voor eindloon van 1,9 met 37 dienstjaren op te bouwen pensioen. In lijn hiermee wordt voor een op een beschikbare premiestelsel gebaseerd ouderdomspensioen geregeld dat ook bij de bepaling van de beschikbare premie wordt uitgegaan van 37 opbouwjaren in plaats van 35 opbouwjaren.

Onderdeel C (artikel 18b)

Dit onderdeel verlaagt de maximale opbouwpercentages voor partnerpensioen in lijn met de verlaging van de percentages voor het ouderdomspensioen. Dit leidt tot een percentage van 1,33 voor opbouw op basis van eindloon en 1,51 voor opbouw op basis van middelloon. Voor

beschikbare premiereregelingen hoeft hier niets te worden geregeld, omdat met betrekking tot het ouderdomspensioen aangebrachte wijziging op grond van artikel 18b, derde lid, van de Wet LB 1964 automatisch van overeenkomstige toepassing is op het partnerpensioen.

Onderdeel D (artikel 18c)

Dit onderdeel verlaagt de maximale opbouwpercentages voor wezenpensioen in lijn met de percentages voor ouderdomspensioen en partnerpensioen. De maximale opbouwpercentages voor wezenpensioen bedragen 0,27 voor opbouw op basis van eindloon en 0,3 voor opbouw op basis van middelloon. Voor beschikbare premiereregelingen hoeft hier niets te worden geregeld, omdat de met betrekking tot het ouderdomspensioen aangebrachte wijziging op grond van artikel 18c, derde lid, van de Wet LB 1964 automatisch van overeenkomstige toepassing is op het wezenpensioen.

Onderdeel E (artikel 18e)

Dit onderdeel verhoogt de relevante grenzen voor de thans nog als 40-deelnemingsjarenpensioen aangeduide pensioenvorm. Dit geldt zowel voor het vereiste aantal deelnemingsjaren als voor het leeftijds criterium. Als gevolg van deze wijzigingen mag het 42-deelnemingsjarenpensioen bij ingang van het pensioen op 65-jarige leeftijd – en ten minste 42 deelnemingsjaren – met inbegrip van het ouderdomspensioen 70% van het pensioengevend loon bedragen, met dien verstande dat vanaf 67 jaar bovendien – op forfaitaire wijze - met de AOW-uitkering rekening moet worden gehouden. Het uitsluitend verhogen van het leeftijds criterium – zonder het ophogen van het vereiste aantal deelnemingsjaren - zou betekenen dat de groep die aanspraak kan maken op deze vorm van ouderdomspensioen aanzienlijk wordt uitgebreid.

Onderdeel F (artikel 38g)

Deze wijziging houdt verband met het feit dat het 40-deelnemingsjarenpensioen wordt vervangen door een 42-deelnemingsjarenpensioen.

Artikel IV (Overgangsbepaling Wet op de loonbelasting 1964)

Dit artikel houdt verband met de vervanging van het 40-deelnemingsjarenpensioen door een 42-deelnemingsjarenpensioen. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt voor degene die in de periode van 2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereikt, een 41-deelnemingsjarenpensioen ingevoerd. Het 40-, 41- en 42-deelnemingsjarenpensioen blijft daardoor nauwkeurig aangesloten bij de geldende AOW-leeftijd.

Artikel V (Mogelijk vroeger ingangstijdstip wijzigingen Wet inkomstenbelasting 2001 en Wet op de loonbelasting 1964)

Deze bepaling bewerkstelligt dat, indien sociale partners een convenant sluiten waarin middelen, die vrijvallen in verband met aanpassing van het Witteveen kader, worden ingezet voor versterking van het pensioenstelsel, ter ondersteuning daarvan een vroeger ingangstijdstip van de aanpassingen in de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen (zowel tweede als derde pijler) bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld.

Artikel VI (Inwerkingtreding)

Inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt in de AOW de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat verhoogd met twee jaar tot de leeftijd van 67 jaar. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot de leeftijd van 67 jaar is, als gevolg van het in hoofdstuk VIII van de AOW op te nemen overgangsrecht, pas van toepassing op degenen die vanaf 1 januari 2025 de leeftijd van 65 jaar bereiken. Voor personen die in de periode van

2020 tot en met 2024 de leeftijd van 65 jaar bereiken wordt de AOW-gerechtigde leeftijd met een jaar verhoogd tot de leeftijd van 66 jaar. De aanpassingen met betrekking tot de fiscale ruimte voor aanvullende pensioenen worden - behoudens bij toepassing van artikel VII - doorgevoerd met ingang van 1 januari 2020. De mogelijkheid om vrijvallende middelen in te zetten voor het oplossen van de huidige problematiek laat onverlet de verantwoordelijkheid van pensioenfondsbesturen voor de premiestelling en de wettelijke eis van evenwichtige belangenbehartiging. De eventuele vervroeging van de verlaging van de opbouwpercentages zal weliswaar ook mensen die voor 2020 65 jaar worden raken, maar het effect is in verhouding tot het totaal opgebouwde pensioen gering.

De Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekenen deze memorie van toelichting mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Sociale zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner

J. Klijnsma