

Vergaderjaar 2015–2016

34 414

Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Participatiewet in verband met de introductie van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk eerder of later te laten ingaan (Wet flexibilisering ingangsdatum AOW)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 september 2016

Het lid Klein wil allereerst de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66 en 50PLUS bedanken voor hun bijdrage. De vragen van de verschillende fracties hebben ervoor gezorgd dat de initiatiefnemer nogmaals kritisch naar het initiatiefwetsvoorstel gekeken heeft.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of onderzocht is in hoeverre er behoefte is aan het later laten ingaan van de AOW of het flexibel opnemen van de AOW en of de initiatiefnemer het eens is dat als men na de AOW leeftijd wel wil werken, maar minder, dit nu al kan. De ANBO heeft in haar onderzoek¹ van begin 2016 onder zowel haar leden als niet-leden deze vragen uitgezet. Het blijkt dat zo'n 40% overweegt om de AOW later op te nemen, waarbij het merendeel langzaam zou willen afbouwen. Oftewel eerst één dag minder, vervolgens twee, enzovoorts. Op die manier snijdt het mes aan twee kanten. Langzaam afbouwen voorkomt het bekende zwarte gat na pensionering. Mensen blijven betrokken bij de werkende maatschappij maar hebben wel meer vrije tijd en kunnen zo langzaam wennen aan het idee hoe het is om straks helemaal niet meer te hoeven werken. Het belangrijkste is dat de mensen hierin meer keuzevrijheid krijgen met een flexibele AOW. Uiteraard is het voor veel mensen nu al mogelijk om eerder te stoppen of langer door te werken. Dat is de initiatiefnemer eens met de leden. Veel mensen kiezen hier ook al voor. De initiatiefnemer is van mening dat de overheid deze wens van mensen moet faciliteren, zodat ook de AOW meer in lijn is met de keuzes die mensen maken. Zo wordt het voor meer mensen met dit voorstel mogelijk om eerder te stoppen met werken en wordt langer doorwerken tegelijkertijd gestimuleerd, door middel van de bonus of korting die toegepast wordt op de AOW uitkering om deze actuairueel neutraal te houden. Ook de Telegraaf heeft met een stelling onder de lezers de stelling geponeerd: «Flexibele AOW prima plan». Hieruit blijkt dat 60% voor een flexibele AOW is, 30 tegen en 10% weet het niet.

¹ <https://www.anbo.nl/belangenbehartiging/inkomen/nieuws/werkende-senior-wil-flexibele-en-deeltijd-aow>

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de initiatiefhouder rekening houdt met andere effecten van fiscale regels voor werkenden. De initiatiefnemer is van mening dat de AOW eenvoudig is, maar ook moet blijven. Dit is voor de AOW ontvanger van belang, maar ook om de uitvoeringskosten niet onnodig te verhogen. Om deze reden heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen andere regelingen in tact te laten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of mensen niet beter af zijn met het behouden van de AOW zoals deze nu is, maar dan inclusief de arbeidskorting en de ouderenkorting. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de leden met arbeidskorting bedoelen, dat de arbeidskorting niet verlaagd wordt boven de spijleeftijd. Dit is uiteraard ook een zeer sympathiek idee, maar dit gaat de scope van dit wetsvoorstel te boven. Of dit beter of slechter zou zijn dan flexibilisering van de AOW is appels met peren vergelijken. Met de flexibilisering is het immers mogelijk om naast het later opnemen van de AOW, ook de AOW eerder op te nemen. Voor met name deze laatste groep heeft de suggestie van de leden geen meerwaarde.

De leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie en 50PLUS vragen naar de rechtvaardiging van de premiecompensatie. Zoals reeds aangegeven in de reactie op de Raad van State wenst de initiatiefnemer zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de gedachte van de AOW met de kernwaarden die daarbij horen. De initiatiefnemer wijst in zijn reactie erop dat mensen zijn verzekerd voor AOW op het moment dat iemand in Nederland woont óf werkt. Wonen in Nederland is dus voldoende om een volledige AOW te kunnen opbouwen. Ook in de huidige situatie is het zo dat als iemand stopt met werken en hij hiermee geen inkomen meer verwerft in box 1, hij ook geen premie volksverzekering betaalt. Dit wordt niet gezien als onttrekking van de collectiviteit en is ook in de huidige situatie geen reden om daarna geen volledige AOW te ontvangen. De totale individuele AOW uitkering verandert niet, aangezien deze actuariel neutraal is. Het moment van opname van de AOW zou niet van invloed moeten zijn op de te betalen premie over deze AOW; dit zou onterecht zijn. Daarom is de initiatiefnemer van mening dat premiecompensatie op zijn plaats is. Daarnaast is het zo dat op het moment dat iemand, die jonger is dan de spijleeftijd, andere inkomsten dan de AOW heeft in box 1, zoals inkomen uit deeltijdwerk of een vervroegd pensioen, diegene wel degelijk daarover de premie volksverzekering betaalt en dus ook premie voor de AOW, zoals dat nu ook het geval is.

De leden van de VVD-fractie en het lid van de 50PLUS-fractie vragen naar een reactie op het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid van het Centraal Planbureau, waarin gesteld wordt dat de flexibele ingangsdatum van drie jaar eerder of later 0,4% werkgelegenheid kost. Het CPB gaat ervan uit dat er bij een neerwaartse aanpassing van de AOW leeftijd met 3 jaar een daling van de werkgelegenheid geldt van 0,8%. Andersom geldt er volgens het CPB een stijging van 0,4% aan werkgelegenheid als mensen ook de leeftijd opwaarts kunnen aanpassen met 3 jaar. Per saldo zou dit dan gaan om een daling van 0,4% aan werkgelegenheid. De initiatiefnemer staat kritisch tegenover het rapport. Alleen al bij de definitie die het CPB hanteert van werkgelegenheid vraagt de initiatiefnemer zich af in hoeverre dat een goed instrument om mee te nemen in het bepalen van de economische effecten. Werkgelegenheid in CPB-taal betekent namelijk het aantal banen vanaf slechts 1 uur in de week voor 15–75 jarigen. Dit zegt dus niets over fulltime versus parttime banen, noch zegt het weinig over wat dit de staatskas oplevert. Het beeld dat het CPB hiermee geeft is incompleet. Uit onderzoek van Adema en anderen (2015)² blijkt dat een flexibele AOW-leeftijd kan bijdragen aan een hogere maatschappelijke welvaart en zorgt voor juist meer werkgelegenheid, zonder dat daarbij de overheidsfinanciën verslechteren. Het verschil met de resultaten van het

² Adema, Y., Bonenkamp, J. & Meijdam, L. Int Tax Public Finance (2016) 23: 316.

CPB zit erin dat het CPB geen rekening houdt met welke groepen mensen eerder met pensioen gaan en welke groepen mensen later. Adema (2015) stelt dat mensen met een lagere levensverwachting de AOW eerder zullen opnemen en mensen met een hogere levensverwachting later. Uit empirische studies³ blijkt dat er een sterke samenhang bestaat tussen levensverwachting en inkomen. Dit betekent dat flexibilisering van de AOW ertoe leidt dat vooral hogere inkomens worden geconfronteerd met een lagere impliciete belasting wat hen stimuleert langer door te werken. Kortom, mensen met hogere inkomens zullen over het algemeen langer doorwerken, en mensen met lagere inkomens zullen over het algemeen eerder stoppen met werken. Dat in ogenschouw nemend, betekent dat de werkgelegenheid voor juist de hogere inkomens zal stijgen. Op deze manier heeft een flexibele AOW in potentie dubbel voordeel waar het CPB geen rekening mee houdt. In de eerste plaats verkleint het de versturende effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod van de hogere inkomens; de groep die relatief de meeste belastingen betaalt. In de tweede plaats verschaft het de overheid meer middelen voor inkomensverdeling waarvan de lagere inkomens kunnen profiteren. Dit alles vindt plaats zonder dat de overheidsfinanciën verslechteren. Voorts geldt dat laagbetaalde banen doorgaans relatief makkelijker weer zijn in te vullen – ten opzichte van hoogbetaalde banen – wat de bestrijding van jeugdwerkloosheid en ook het tegengaan van de werkloosheid onder 50 plussers ten goede kan komen. Tenslotte ziet het CPB nog een belangrijk ander punt over het hoofd. Het CPB kijkt namelijk niet naar wát deze mensen gaan doen. Wellicht gaan deze mensen vrijwilligerswerk doen, zoals mantelzorg. Dit is iets dat een grote meerwaarde oplevert voor de maatschappij, dan wanneer zij gedwongen worden door te ploeteren. Hoe dan ook, de kans is groot dat deze mensen en gelukkiger zijn, want zij kunnen hun eigen leven invullen zoals zij dat zelf wensen, en zij kunnen nog altijd een werkelijke bijdrage leveren aan de maatschappij. Sociaal maatschappelijk gezien wordt de welvaart van deze mensen daarmee verhoogd. De initiatiefnemer is van mening dat al deze aspecten zouden moeten worden meegenomen bij het beoordelen van de flexibele AOW in plaats van alleen slechts mee te nemen hoeveel banen er zijn van minimaal 1 uur in de week. De initiatiefnemer komt tot de economische conclusie dat er geen verslechtering hoeft op te treden. Als de initiatiefnemer daarbij de sociaal maatschappelijke effecten neemt, die alleen maar positief zijn, komt de initiatiefnemer tot de conclusie dat de flexibele AOW een positieve bijdrage levert aan de maatschappij.

De leden van PvdA-fractie en de SP-fractie vragen waarom er gekozen is voor een periode van 5 jaar voor het vervroegen en verlaat laten ingaan van de AOW. De initiatiefnemer heeft hiervoor gekozen, omdat een langere periode dan 5 jaar mogelijk tot onevenredige lasten leidt voor mens en maatschappij. Anderzijds zou een periode korter dan 5 jaar ervoor kunnen zorgen dat een flexibele AOW weer onvoldoende meerwaarde heeft ten opzichte de oude situatie met een vaste ingangsdatum van de AOW. De initiatiefnemer staat wel open voor suggesties op dit vlak, mits die goed onderbouwd zijn.

De leden van de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie vragen naar hoe de mensen geïnformeerd gaan worden en hoe geborgd wordt dat mensen de financiële consequenties kunnen overzien. De initiatiefnemer benadrukt dat als mensen geen actie ondernemen om de AOW eerder of later op te nemen er voor deze mensen niets verandert met de invoering met de flexibele AOW. Het wordt in die zin voor de mensen niet ingewikkelder. Ten opzichte van de oude situatie met een vaste AOW biedt de flexibele AOW een extra mogelijkheid voor de mensen die dat zouden

³ Meara, E.R., S. Richards en D.M. Cutler (2008), The gap gets bigger: changes in mortality and life expectancy, by education, 1981–2000, *Health Affairs*, 27, 350–360.

willen. Op de website van de SVB zal een rekentool worden opgenomen in hoeverre de AOW uitkering verandert bij het eerder of later opnemen van de AOW. Als men deze informatie naast de informatie legt uit www.mijnpensioenoverzicht.nl voor de tweede pijler pensioen dan zal men een compleet beeld krijgen van het pensioen, zoals dat nu ook al geval is. Als mensen daarbij hulp nodig hebben van een financieel expert of belangenbehartigers, zoals bijvoorbeeld vakbonden, kan dat; dat is niet anders dan nu ook al het geval is. De leden van de SP-fractie vragen daarbij wat de rol is van pensioenuitvoerders bij het vaststellen van voldoende structureel inkomen. Dit voldoende netto structureel inkomen is in het wetsvoorstel gedefinieerd als het geldende uitkeringsniveau voor een alleenstaande in de bijstand die de AOW-leeftijd is gepasseerd (in 2016: € 13.147). Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat onder inkomen moet worden verstaan en welke informatie de aanvrager hiervoor moet aanleveren.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanpassingen van het voorstel. De initiatiefnemer verwijst daarvoor naar de reactie op het advies van de Raad van State⁴. Hierin heeft de initiatiefnemer aangegeven dat het wetsvoorstel niet is aangepast naar aanleiding van het advies, afgezien van enkele wetstechnische punten. Wel is de memorie van toelichting op verschillende punten verduidelijkt.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de meerwaarde van het voorstel is, aangezien men nu ook al langer kan doorwerken en eventueel de AOW op kan sparen? De leden van de CDA-fractie gaan alleen in op de meerwaarde van het langer doorwerken. De initiatiefnemer wil graag ook wijzen op het feit dat dit voorstel ook de mogelijkheid biedt om het AOW eerder op te nemen, zodat het mogelijk wordt voor meer mensen om eerder met pensioen te kunnen gaan. Of mensen eerder of later hun AOW op willen nemen, het is de keuze van mensen zelf. De AOW als eerste pijler wordt zo meer in lijn gebracht met de wensen van mensen en de mogelijkheden van het eerder of later opnemen van pensioen, zoals dat in de tweede en derde pijler al mogelijk is. Mochten mensen de AOW later willen opnemen, dan wordt voor hen het bedrag van AOW hoger met een bonus, die actuariael neutraal is. Daarnaast kan het later laten uitbetalen van de AOW fiscale voordelen bieden voor deze mensen. Hierdoor worden mensen extra gestimuleerd om langer door te werken. Ten onrechte wijzen de leden van de CDA-fractie op de vergelijking van dit voorstel met de huidige mogelijkheid om AOW op te sparen. Sparen kan, maar dit gebeurt na inkomstenbelasting en over het spaartegoed dient mogelijk vermogensrendementheffing betaald te worden. In dit voorstel wordt bij het later opnemen van de AOW de hogere uitkering pas uitgekeerd op een later moment en ook dan pas belast. Dit is wel zo eerlijk.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen het volksverzekeringskarakter van de AOW en de collectieve solidariteit met betrekking tot dit voorstel? Zoals de initiatiefnemer ook heeft aangegeven in de reactie op de Raad van State is bij de opzet van de AOW gekozen voor vier kernelementen: collectieve verzekering, basisvoorziening, omslagstelsel en eenvoudige vormgeving. De initiatiefnemer wil deze kernelementen graag behouden. De verzekering blijft collectief; immers de AOW blijft voor allen bestaan. Er wordt slechts een keuzevrijheid toegevoegd die los staat van de collectiviteit. Bij het eerder opnemen van de AOW-ouderdomspensioen wordt de uitkering gekort, dusdanig dat het AOW-ouderdomspensioen actuariael neutraal is. Alleen

⁴ KST II, 2015–2016, 34 414, nr. 4

het moment van uitbetalen verandert. De initiatiefnemer is daarmee van mening dat ook de solidariteit gehandhaafd blijft. Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt naar de afweging tussen het bieden van keuzevrijheid voor mensen en de maatschappelijke kosten. De initiatiefnemer verwijst daar in de eerste plaats voor naar de memorie van toelichting waarin de meerwaarde en kosten duidelijk zijn verwoord. Voorts verwijst de initiatiefnemer naar het onderzoek van de ANBO verschenen op 12 februari 2016⁵, waaruit blijkt dat 70% van de mensen voorstander is van de flexibele AOW. Hieruit blijkt wel dat mensen keuzevrijheid en flexibiliteit zeer belangrijk achten.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt of het later opnemen van de AOW wel een wezenlijke extra keuzevrijheid betekent, omdat men ook het AOW kan opsparen en kan doorwerken? De initiatiefnemer is het met het lid van deze fractie eens dat dit nu kan op de wijze zoals het lid dit omschrijft. In dit voorstel wordt echter het eerste pijler pensioen meer in lijn gebracht met de keuzevrijheid, zoals deze ook veelal geldt voor het tweede en derde pijler pensioen. Door de AOW later op te nemen kunnen mensen bovendien fiscale voordelen genieten op het gebied van inkomstenbelasting en vermogensbelasting die eerlijker zijn ten opzichte van de huidige situatie en daarmee de keuzevrijheid onderstrepen. Immers, men betaalt pas belasting over de AOW uitkering als men er ook gebruik van maakt. Op deze manier faciliteer je als overheid deze keuzevrijheid en wordt de AOW meer in lijn gebracht met de huidige tijd. Zoals eerder aangegeven kan het zelfs mensen extra stimuleren om langer door te werken.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt de initiatiefnemer in te gaan op het advies van de SER uit 2006⁶ voor wat betreft de flexibele AOW. De SER oordeelt per saldo negatief over een flexibele AOW, waarbij zij nog uitgaan van een AOW leeftijd van 65 jaar om samengevat de volgende redenen:

1. Het inkomen kan onder het bestaansminimum terecht komen bij het eerder opnemen van de AOW.
2. Het is belangrijker te bewerkstelligen dat mensen na hun 65^e jaar kunnen blijven doorwerken. Een flexibel AOW is in dat kader minder van belang.
3. De keuzemogelijkheid voor het eerder of later opnemen van het AOW pensioen gaat gepaard met meer uitvoerings- en administratiekosten.

Ten aanzien van punt 1 heeft de initiatiefnemer opgenomen in het voorstel dat men voldoende structureel inkomen moet hebben om in aanmerking te komen voor het eerder opnemen van de AOW, zodat de kans dat men alsnog onder het bestaansminimum terechtkomt nihil is. Hiermee is dit punt ondervangen. Punt 2 is inmiddels achterhaald. Langer doorwerken is mogelijk gemaakt en de AOW-leeftijd is verhoogd. Inmiddels zijn de mogelijkheden voor een flexibel pensioen in de tweede en derde pijler verder geoptimaliseerd en is de initiatiefnemer van mening dat ook het eerste pijler pensioen hierop dient aangepast te worden.

Ten aanzien van punt 3 verwijst de initiatiefnemer naar de memorie van toelichting waarin deze kosten op een rijtje zijn gezet. Daarnaast geeft de SVB in haar advies aan dat het voorstel uitvoerbaar is. De initiatiefnemer is van mening dat de baten van een flexibele AOW voor meer keuzevrijheid, welke in lijn is met het tweede en derde pijler pensioen opwegen tegen de kosten van de uitvoering.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt waarom het voorstel niet op gespannen voet staat met de kernelementen van de AOW. De initiatief-

⁵ <https://www.anbo.nl/belangenbehartiging/inkomen/nieuws/werkende-senior-wil-flexibele-en-deeltijd-aow>

⁶ Wegnemen belemmeringen doorwerken na 65 jaar, SER, 2006

nemer verwijst het lid van de fractie door de reactie op het advies van de Raad van State⁷.

Het lid van de 50PLUS-fractie begrijpt goed dat het voorstel actuair neutraal is en dat dit inhoudt dat de totale uitkeringslast gemiddeld niet toe- of afneemt. Ook het omslagstelsel komt daarmee niet in het gedrang. Voorts vraagt het lid of nu al met alle effecten rekening te houden en niet te wachten tot de evaluatie. De initiatiefnemer heeft de mogelijke effecten in de memorie van toelichting benoemd. Hoe groot deze effecten exact zullen zijn is op voorhand niet te zeggen, er kan alleen een inschatting gemaakt worden. In de evaluatie zullen de werkelijke effecten en de grootte ervan worden opgenomen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemer zelf de algemene maatregelen van bestuur gaat maken. De initiatiefnemer heeft met dit voorstel als doel dat keuzevrijheid geïnitieerd wordt. De kernwaarden en hoofdpijnen zijn in het voorstel opgenomen. De verdere uitvoering wil de initiatiefnemer zoveel als mogelijk bij het kabinet en de uitvoering laten, zodat de praktische invulling zoveel als mogelijk in lijn zal komen met hoe zij dit gewend zijn vorm te geven. Dit lijkt de initiatiefnemer het meest efficiënt. Wel heeft de initiatiefnemer enkele suggesties gedaan in de memorie van toelichting waaraan gedacht kan worden om op te nemen in een maatregel van bestuur. Daarnaast vragen de leden of het niet simpeler is om, als mensen eerder met pensioen willen gaan, mensen gewoon alleen met de tweede pijler pensioen eerder met pensioen te laten gaan? De initiatiefnemer onderschrijft dat het inderdaad simpeler lijkt om alles bij het oude te laten. Soms is er echter een inspanning gewenst om wetten en regelingen tegen het licht te houden en bij de tijd te brengen, zeker als de onderliggende wetgeving wel gewijzigd is zoals de verhoging van de AOW-leeftijd. De initiatiefnemer is, zoals eerder aangegeven, van mening dat het belangrijk is om de mensen meer keuzevrijheid te bieden met een flexibele AOW.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen naar de stroomlijning van de AOW op het aanvullend pensioen. De initiatiefnemer is het eens met de leden dat het eerste pijler pensioen goed moet aansluiten op het tweede en derde pijler pensioen. Hij is zelfs van mening dat met dit voorstel de basis gelegd wordt om deze aansluiting beter te gaan leggen. Het is al veelal mogelijk om eerder of later met pensioen te gaan met een tweede en derde pijler pensioen. Met dit voorstel sluit de eerste pijler daarbij aan en wordt het geheel in lijn gebracht met de wensen van mensen, waarbij de eerste, tweede en derde pijler pensioen in het geheel eerder of later kan worden opgenomen. De initiatiefnemer sluit niet uit dat pensioenfondsen aanpassingen zullen gaan doen in het tweede pijler pensioen. Dat gaat de scope van dit voorstel echter te boven.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot keuzevrijheid en welke risico's het met zich mee brengt om eerder of later het AOW op te nemen. Zoals eerder aangegeven biedt dit voorstel de mensen keuzevrijheid op welk moment zij het AOW willen opnemen. De consequentie van het eerder opnemen is dat mensen een lagere AOW-uitkering ontvangen, terwijl bij het later opnemen van de AOW het bedrag hoger wordt. Ook kan men de AOW opnemen op de spijleeftijd, dan verandert er voor deze mensen niets. Het risico dat daarbij ontstaat is dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen bij het eerder opnemen van de AOW. Echter, door de toevoeging van de eis van het structureel aanvullend inkomen, is dit risico nihil.

⁷ KST II, 2015–2016, 34 414, nr. 4

Ook vragen de leden hoe de keuzevrijheden die er nu al zijn in het tweede pijler pensioen zich verhouden tot de keuzevrijheid dat dit voorstel beoogd, of er een stapeling van financiële risico's ontstaat en welke groep kan profiteren van het eerder of later opnemen van het AOW. Zoals eerder aangegeven beoogd dit voorstel slechts keuzevrijheid toe te voegen aan de bestaande AOW. Het risico door het eerder opnemen van de AOW beschouwt de initiatiefnemer als nihil dankzij de eis van het structureel inkomen. Over de risico's voor het tweede en derde pijler pensioen gaat dit voorstel niet en de initiatiefnemer heeft geen reden aan te nemen dat de invoering van keuzevrijheid in de AOW extra risico's opleveren voor het tweede of derde pijler pensioen. De initiatiefnemer kan zich overigens nog herinneren dat de leden van de PvdA fractie voorstander waren van de voorbeelden die zijn nu noemen, waarvan zij zich nu afvragen of dit geen stapeling van risico's betekent, zoals de laag-hoogconstructie, maar ook de onlangs aangenomen Wet Verbeterde Premiereregeling. De initiatiefnemer vraagt zich af hoe met de invoering van keuzevrijheid in de eerste pijler pensioen de leden nu afwegen of dit een stapelrisico vormt, terwijl het risico dat iemand onder het bestaansminimum terecht komt nihil is, dankzij de eis van het structureel inkomen. Met dit voorstel op de eerste pijler pensioen wordt niet een aanvullend risico gecreëerd op de reeds bestaande gesuggereerde stapelrisico's zoals verwoord door de leden van de PvdA-fractie in de tweede pijler pensioen.

Voor wat betreft de vraag welke mensen in aanmerking komen voor keuzevrijheid in het moment van opnemen van het AOW: iedereen kan in beginsel profiteren van deze keuzevrijheid. Bij het eerder opnemen geldt wel de aanvullende eis van structureel inkomen om niet onder het bestaansminimum uit te komen. Dit betekent dat een aantal mensen hier geen gebruik van kunnen maken. Wel kunnen deze zelfde mensen profiteren van het voorstel door het AOW later op te nemen. Aangezien de AOW uitkering dan hoger wordt, kunnen zij vanaf dat moment een hoger eerste pijler pensioen genieten dan anders het geval was geweest. Op deze wijze kan iedereen profiteren van het voorstel. De solidariteit is daarbij niet in het gedrang, aangezien de bestaande AOW mogelijkheid blijft bestaan, er wordt slechts keuzevrijheid aan toegevoegd. Voorts vragen de leden wie naar verwachting eerder en wie later uittreedt. Hiervoor verwijst de initiatiefnemer naar het eerdere antwoord op de reactie op het CPB rapport «Kansrijk Arbeidsmarktbeleid» uit de inleiding in deze nota naar aanleiding van het verslag. Ook vragen de leden naar de consequenties voor mensen met zwaar beroep of een laag inkomen. Juist voor mensen met een zwaar beroep en ook voor de lage inkomens komt de mogelijkheid nu dichterbij om eerder met pensioen te gaan. Dit zijn veelal mensen die altijd in loondienst zijn geweest en daardoor een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Doordat zij de AOW naar voren kunnen halen, kunnen zij nu wel eerder met pensioen terwijl dat zonder dit voorstel misschien financieel niet mogelijk was geweest.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er een kortingspercentage nodig is en welke gevolgen dit heeft als het niet wordt toegepast voor het inkomen van mensen als zij eerder met pensioen gaan? Zoals vermeld is in de memorie van toelichting is het wetsvoorstel actuariael neutraal. Op het moment dat mensen eerder met pensioen gaan is een kortingspercentage nodig op de AOW uitkering om actuariale neutraliteit te borgen, anders zou het voorstel de staat veel extra geld kosten en de effecten van de inspanningen van het kabinet om de AOW te verhogen teniet doen. Voor mensen die de AOW-uitkering eerder laten ingaan, betekent dit dat zij een lagere AOW-uitkering ontvangen dan als het kortingspercentage niet gehanteerd zou worden. Vervolgens vragen de leden hoe het kortingspercentage wordt gedekt? Dit kortingspercentage hoeft niet gedekt te worden. Het voorstel is immers actuariael neutraal. Voorts vragen de leden naar de effecten van het voorstel voor de belastingin-

komsten en -uitgaven van de overheid in het algemeen. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het kortingspercentage (bij het eerder laten ingaan van de AOW) en het opslagpercentage (bij het later laten ingaan van de AOW) actuariel neutraal is. Het principe hierbij is dat het totale AOW-pensioen dat *gemiddeld genomen* over de resterende levensloop wordt uitgekeerd, gelijk is, ongeacht de keuze om al dan niet het AOW-pensioen eerder of later te laten ingaan. Bij een actuariel neutraal kortings- en opslagpercentage zijn er op de korte en middellange termijn wel extra uitgaven aan de AOW, maar op lange termijn niet of nauwelijks. De geraamde extra uitgaven aan de AOW op de korte en middellange termijn zijn geraamd op circa € 3 miljard tot en met 2024 of gemiddeld 428 miljoen per jaar tot en met 2024. Momenteel bedragen de totale uitkeringslasten van de AOW € 35 mld. Dit betreft een tijdelijke stijging van 1%. Een belastingeffect zou kunnen zijn dat mensen die doorwerken nu over de uitgekeerde AOW meer belasting betalen dan over de uitgestelde AOW-uitkering. Daar staan weer andere effecten tegenover bij eerder opnemen die grosso modo voor budgettair neutraal worden aangenomen.

De wijze waarop het actuariel neutrale kortingspercentage en de compensatie voor de AOW-premie moeten worden berekend, zal uiteindelijk worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Dit is afhankelijk van het dan geldende belasting- en premieregime.

Het uitgangspunt van actuariële neutraliteit betekent *niet* dat er op de lange termijn geen gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën. Op lange termijn zijn met name de financiële effecten in termen van houdbaarheid van de overheidsfinanciën van belang. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of de overheidsschuld zich excessief ontwikkelt. Het precieze effect van dit wetsvoorstel op de werkgelegenheid, en daarmee op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, is niet bekend. In de reactie in de inleiding op het rapport Kansrijk arbeidsmarktbeleid is de initiatiefnemer reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemer het wenselijk vindt dat mensen gekort worden op hun AOW bij het eerder later ingaan van deze uitkering voor mensen met een volledige AOW opbouw en ook voor mensen met een onvolledige opbouw. De initiatiefnemer wil graag de keuze om de AOW eerder of later op te nemen graag bij de mensen zelf laten. Dat is precies de kernboodschap van dit voorstel.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer voornamelijk ingaat op de gevolgen van eerder en later ingaan van de AOW voor iemand die een jaar eerder of later met AOW gaat terwijl het wetsvoorstel uitgaat van een maximale spreiding van 5 jaar. Zij vragen of alle inkomenseffecten op papier kunnen worden gezet voor iemand die 1, 2, 3, 4 of 5 jaar eerder/later met AOW gaat.

De bedragen in de tabel op pagina 4 van de memorie van toelichting betreffen een voorbeeld van een alleenstaande die zijn AOW 1 jaar eerder in voltijd opneemt. Voor het rapporteren van inkomenseffecten zoals gebruikelijk zouden aannames gedaan moeten worden over de mate van participatie, arbeidsinkomen, eventueel aanvullend pensioen en/of vermogen. Deze aannames werken door op bijvoorbeeld het recht op toeslagen. Daarom wordt hier volstaan met het reproduceren van tabel 1 uit de memorie van toelichting voor de gevraagde gevallen.

Eerder laten ingaan van de AOW⁸:

Tabel 1: Voorbeeld van 1 jaar eerder opnemen AOW voor een alleenstaande

	65 jaar	66 jaar e.v.
Bruto AOW bij «gewone pensionering»		14.257
Bruto AOW bij flex met 1 jaar	13.232	13.232
Compensatie AOW-premie en fiscaal regime	2.194	
Totaal bruto	15.427	13.232
Totaal netto	11.182	12.505 ¹

¹ Netto AOW bij gewone pensionering zou (zonder gebruik van flexibele mogelijkheid) € 13.473 bedragen.

Tabel 2: Voorbeeld van 2 jaar eerder opnemen AOW voor een alleenstaande

	64–65 jaar	66 jaar e.v.
Bruto AOW bij «gewone pensionering»		14.257
Bruto AOW bij flex met 2 jaar	12.206	12.206
Compensatie AOW-premie en fiscaal regime	1.877	
Totaal bruto	14.084	12.206
Totaal netto	10.404	11.535

Tabel 3: Voorbeeld van 3 jaar eerder opnemen AOW voor een alleenstaande

	63–65 jaar	66 jaar e.v.
Bruto AOW bij «gewone pensionering»		14.257
Bruto AOW bij flex met 3 jaar	11.181	11.181
Compensatie AOW-premie en fiscaal regime	1.561	
Totaal bruto	12.741	11.181
Totaal netto	9.625	10.566

Tabel 4: Voorbeeld van 4 jaar eerder opnemen AOW voor een alleenstaande

	62–65 jaar	66 jaar e.v.
Bruto AOW bij «gewone pensionering»		14.257
Bruto AOW bij flex met 4 jaar	10.155	10.155
Compensatie AOW-premie en fiscaal regime	1.244	
Totaal bruto	11.399	10.155
Totaal netto	8.848	9.597

⁸ In onderstaande voorbeelden is gerekend met een AOW-leeftijd van 66 jaar. Om de berekeningen overzichtelijk te houden is er daarnaast in de berekening vanuit gegaan dat er sprake is van volledige AOW-opbouw en er geen sprake is van aanvullend pensioen. In deze voorbeelden is het dan ook niet mogelijk om de AOW eerder te laten ingaan omdat het overblijvende bedrag lager uitkomt dan het geldende uitkeringsniveau voor een alleenstaande in de bijstand die de AOW-leeftijd is gepasseerd van netto € 13.147 in 2016 (i.e. er geen sprake van voldoende structureel netto inkomen).

Tabel 5: Voorbeeld van 5 jaar eerder opnemen AOW voor een alleenstaande

	61–65 jaar	66 jaar e.v.
Bruto AOW bij «gewone pensioenering»		14.257
Bruto AOW bij flex met 5 jaar	9.130	9.130
Compensatie AOW-premie en fiscaal regime	927	
Totaal bruto	10.057	9.130
Totaal netto	8.070	8.628

Tabel 6: Voorbeeld van het later laten ingaan van de AOW voor een alleenstaande

	1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar	5 jaar
Bruto AOW bij gewone pensioenering	14.257	14.257	14.257	14.257	14.257
Netto AOW bij gewone pensioenering	13.473	13.473	13.473	13.473	13.473
Bruto bij flex	15.184	16.111	17.038	17.964	18.891
Netto bij flex	14.285	14.988	15.691	16.394	17.097

De leden van de PvdA-fractie willen graag in kaart hebben welke inkomensgevolgen er ontstaan voor mensen met een onvolledig AOW-pensioen indien zij tot maximaal 5 jaar eerder/later met pensioen gaan. Zij vragen of dit schematisch kan worden weergegeven. Zoals in voorgaand antwoord beschreven is het niet mogelijk om inkomenseffecten te rapporteren zonder veel aannames te moeten doen. In individuele gevallen kunnen de inkomenseffecten anders uitvallen. Dat geldt ook voor deze vraag. Wel kan kwalitatief een uitspraak gedaan worden over de mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder of later op te nemen. Het is niet de bedoeling dat het vrijwillig naar voren halen van het AOW-pensioen leidt tot een beroep op de Participatiewet. Daarom wordt de voorwaarde gesteld dat er sprake moet zijn van minimaal een voldoende netto structureel inkomen. Dit voldoende netto structureel inkomen is in het wetsvoorstel gedefinieerd als het geldende uitkeringsniveau voor een alleenstaande in de bijstand die de AOW-leeftijd is gepasseerd (in 2016: € 13.147). Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat onder inkomen moet worden verstaan. Al bij het één jaar eerder opnemen van AOW (bij volledige opbouw), zonder aanvullend pensioen, zoals in het voorbeeld in tabel 1 blijft er minder over dan de gestelde grens van het voldoende netto structureel inkomen. Het eerder opnemen van AOW is dan ook niet mogelijk zonder aanvullend pensioen, zelfs bij een volledige AOW-opbouw. Bij het maximaal eerder opnemen van de AOW (5 jaar) is bij volledige AOW-opbouw minimaal een aanvullend pensioen van € 8.800 bruto per jaar nodig om boven de bijstandsgrens te komen. Bij een onvolledige AOW-opbouw ligt het benodigde bedrag van het aanvullend pensioen vanzelfsprekend hoger. Wanneer een belanghebbende ervoor wil kiezen om de AOW vijf jaar tot na de geldende AOW-leeftijd uit te stellen en daardoor een inkomen dreigt te krijgen dat onder het sociaal minimum ligt, heeft hij in beginsel geen recht op algemene bijstand. De bijstand geldt immers als sociaal vangnet voor mensen die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Tot deze middelen worden alle vermogens- en inkomensbestanddelen gerekend waarover de belanghebbende beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. In dit verband wordt de mogelijkheid om een AOW-uitkering aan te vragen als een inkomensbestanddeel gezien waarover de belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken.

De leden van de PvdA vragen naar de uitvoeringskosten voor opname in deeltijd. Op basis van de uitvoeringstoets van de SVB is de inschatting dat de structurele uitvoeringskosten die samenhangen met de opname in deeltijd € 0,5 miljoen bedragen. Dit betreft kosten die samenhangen met het aantal informatieverzoeken, het verwerken van mutaties in de hoogte van de deeltijdfactor en een aantal bezwaar en beroepszaken bij de SVB. De totale structurele hogere uitvoeringskosten bij de SVB bedragen € 2,35 miljoen (vanaf 2021, uitgaande van 20% maakt gebruik van mogelijkheid tot vervroegen, 10% van de mogelijkheid tot uitstel). De uitvoering van de SVB strekt zich uit tot geven van juiste informatie aan klanten, het beoordelen van aanvragen en het berekenen van de hoogte van de AOW-uitkering. De SVB zal alle communicatie uitingen zoals brieven, formulieren en website aanpassen naar aanleiding van de wetwijziging. De SVB bevordert de aanvraag AOW circa 5 maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd. In verband met de mogelijkheid om de AOW 5 jaar eerder in te laten gaan, zal de SVB klanten hierover informeren circa 5 en een half jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd. Op de website van de SVB zal een wizard worden ontwikkeld waarmee de effecten inzichtelijk kunnen worden gemaakt op de hoogte van de AOW als er voor gekozen wordt de AOW eerder, dan wel later of in deeltijd in te laten gaan. De leden van de PvdA vragen zich welke nadelen er zijn van het voorstel voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. De initiatiefnemer heeft geen aanwijzingen of signalen dat keuzevrijheid in het flexibel opnemen van de AOW de arbeidsmarktpositie van ouderen verslechterd. Bovendien, er is al vaak keuzevrijheid in de tweede pijler pensioen. Deze heeft ook voor zover de initiatiefnemer kan nagaan niet geleid tot een verslechtering van de arbeidsmarktpositie van ouderen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat structureel inkomen precies inhoudt en merken op dat het aanvullend pensioen ook gezien wordt als structureel inkomen. Deze leden zien nog flink wat haken en ogen in verband met de looptijd van deze pensioencontracten. Zij vragen hoe de initiatiefnemer hiernaar kijkt.

Dit wetsvoorstel stelt de voorwaarde dat men over een structureel inkomen, dat wil zeggen een blijvend en duurzaam inkomen, dient te beschikken op het moment dat het AOW-pensioen eerder ingaat. Blijvend en duurzaam wil zeggen dat men niet alleen bij het eerder ingaan van het AOW-pensioen maar ook na het bereiken van de AOW-leeftijd over een bepaald minimuminkomen moet kunnen blijven beschikken. Het moet daarbij gaan om stabiele en regelmatige inkomsten. Het structurele netto inkomen wordt gevormd door het eerder ingaande AOW-pensioen, (eerder ingaand) aanvullend pensioen en/of structurele uitkeringen die worden verkregen uit individuele pensioenvoorzieningen, zoals (bancaire) lijfrenten en inkomsten uit deeltijdarbeid.

Pensioen in de zin van de Pensioenwet kent geen beperkte looptijd, maar loopt door tot het overlijden. Bepaalde pensioenproducten uit de derde pijler (waaronder bankspaarproducten) kunnen een tijdelijke looptijd hebben. Bij AMvB worden nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder het begrip netto structureel inkomen, dit is ter invulling aan het kabinet.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie een vraag over het uitstellen van de AOW en de bijstand en hoe men in dat geval onder het sociaal minimum kan terecht komen. Het gaat hierbij om de tijd tussen de spilleeftijd en de eerste uitgestelde AOW-uitkering. In deze tussentijd ontvangt men geen AOW. Uitstel van AOW kan niet als gevolg hebben dat men in plaats van de AOW bijstand ontvangt. Logischerwijs heeft men dan geen recht op bijstand, aangezien men AOW had kunnen ontvangen als vangnet in de sociale zekerheid. In dat geval zal de persoon gewezen worden op het feit dat men AOW kan ontvangen en zo niet onder het

sociaal minimum zal komen. Op het moment dat het uitgestelde AOW ingaat en als zij een volledige AOW opbouw hebben, kunnen zij onmogelijk nog onder het sociaal minimum terechtkomen. Extra maatregelen zijn bij uitstel dus niet nodig.

De leden van de SP-fractie vragen zich af als mensen een te laag structureel inkomen hebben en daardoor niet eerder de AOW kunnen opnemen, hoe zich dit verhoudt met keuzevrijheid. Ook het lid van 50PLUS vraagt of het geen nadeel is dat niet iedereen eerder met AOW zou kunnen als zij onvoldoende structureel inkomen hebben. In de eerste plaats vindt de initiatiefnemer het heel spijtig als mensen eerder de AOW zouden willen opnemen en dit niet kunnen vanwege te weinig structureel inkomen, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid of te weinig pensioenopbouw. Voor deze mensen verandert er door deze wet niets; zij krijgen vanaf de spilleeftijd een AOW-uitkering. Toch is de initiatiefnemer niet van mening dat door deze groep, andere mensen deze mogelijkheid van flexibilisering ontnomen moet worden. Daarom vindt de initiatiefnemer per saldo de mogelijkheden die dit voorstel biedt positief. Overigens vindt de initiatiefnemer dat iedereen zelf zijn leven zou moeten kunnen vormgeven, zoals men dat zelf wenst. Om deze reden heeft de initiatiefnemer tevens een initiatiefnota over het basisinkomen ingediend, waarbij iedereen een onvoorwaardelijk basisinkomen ontvangt⁹. Tot dit is ingevoerd, is dit voorstel een verbetering van de keuzevrijheid voor een meerderheid van de mensen. De initiatiefnemer is het met de leden eens dat een basisinkomen er eigenlijk voor iedereen ongeacht de leeftijd zou moeten zijn. Voor dit voorliggende voorstel is gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat er al is, zonder dat dit ingrijpende kosten met zich meebrengt voor de sociale zekerheid. Het voorstel is dan ook actuairueel neutraal en daardoor makkelijker op korte termijn in te voeren. De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de initiatiefnemer de kans acht dat het voorstel door complexiteit niet uitvoerbaar blijkt. De initiatiefnemer kan de leden gerust stellen. Het SVB heeft reeds aangegeven dat het voorstel uitvoerbaar is.

De leden van de D66-fractie bevroeden dat mensen graag gebruik willen maken van een flexibele AOW. Zij vragen welk onderzoek reeds gedaan is op dat vlak. De initiatiefnemer verwijst hiervoor naar het eerder aangehaalde onderzoek van de ANBO (2016), waaruit blijkt dat 70% voorstander is van een flexibele AOW. Tevens is er een inschatting gemaakt welke groepen eerder of later AOW willen opnemen in het eerdere aangehaalde onderzoek van Adema en anderen (2016).

De leden van de D66-fractie vragen, met welke discontovoet er in het onderhavige wetsvoorstel is gerekend. Deze leden vragen of de initiatiefnemer kan aangeven voor welke discontovoet er gekozen is, en hoe de berekeningen zouden wijzigen, indien er sprake is van een rentedaling van 1,5%, en een rentestijging van 1,5%.

Het actuairueel neutrale kortings- en opslagpercentage corrigeert voor de verandering in het aantal uitkeringsjaren en voor het reële rendement dat misgelopen wordt of behaald kan worden door de AOW-uitkering eerder/later uit te laten keren.

Het effect van de verandering in het aantal uitkeringsjaren is verreweg het grootste, ruim 5%-punt. Hierbij wordt uitgegaan van een gemiddelde uitkeringsduur van 18 tot 20 jaar.

Bij de berekening van het actuairueel neutrale kortingspercentage (6,5%) is het CPB uitgegaan van een reël rendement van 1%- tot 1,5%-punt boven de loonstijging. Een daling (stijging) van de rente met 1,5%-punt zou,

⁹ KST II, 2015–2016, 34 393, nr. 2.

ceteris paribus, tot een daling (stijging) van het actuarieel neutraal kortingspercentage van 1,5%-punt moeten leiden.

De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de Raad van State, dat de Raad van State zich zorgen maakt dat het onderhavige wetsvoorstel de solidariteit van de AOW aantast, en dat de risico's voor het flexibiliseren van de AOW worden afgewenteld op huidige en toekomstige premieplichtigen. Zij vragen of de initiatiefnemer middels cijfermatige voorbeelden kan aangeven hoe dit voorkomen zal worden, ook als er sprake is van een grotere vergrijzing dan men op dit moment verwacht.

De AOW-leeftijd blijft gekoppeld aan de levensverwachting. Daarmee worden vergrijzingsrisico's afgedekt. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat er een actuarieel neutraal kortings- en opslagpercentage wordt gehanteerd. (NB: Er zijn geen cijfers beschikbaar, ook omdat onduidelijk is wat door de leden bedoeld wordt met «op welke wijze dit voorkomen zal worden».)

De leden van de D66-fractie vragen hoe naar verwachting een inschatting gegeven wordt van het te ontvangen pensioen in het Pensioenregister. Dit voorstel verandert in principe niet de mogelijkheden die er nu ook al zijn in het Pensioenregister. Ook de initiatiefnemer ziet het als een wenselijk perspectief dat het uiteindelijk mogelijk is voor mensen om bij verschillende ingangsdata met een klik op de knop te kunnen zien wat het totale pensioen inclusief de tweede pijler zal zijn. Tot die tijd blijft zichtbaar in het pensioenregister welk pensioen is opgebouwd, ook van de AOW. Daarnaast zal de SVB een rekentool op haar site zetten waarin men kan zien welke consequenties het heeft om de AOW eerder of later op te nemen voor de hoogte van de AOW.

De leden van de D66-fractie menen dat de huidige flexibiliteit in de tweede pijler, zoals hoog-laag constructies en het uitruilen van ouderdomspensioen voor partnerpensioen, waardevolle toevoegingen aan ons pensioenstelsel zijn. Zij vragen hoe de flexibele AOW-leeftijd deze flexibiliteiten gaat beïnvloeden. Zij vragen of de pensioenuitvoerder in de toekomst dient te vragen of een deelnemer zijn AOW-leeftijd wil verlagen, alvorens er hoog-laag berekeningen gemaakt worden.

Op dit moment bevat de tweede pijler al een aantal keuzemogelijkheden, die mogelijk binnen het toekomstig pensioenstelsel worden uitgebreid. Een flexibele AOW-leeftijd naast de flexibiliteit in de tweede pijler maakt extra voorlichting noodzakelijk, zodat individuen een goed onderbouwde keuze kunnen maken. Het totale stelsel wordt immers complexer. De gevolgen van de keuzemogelijkheden binnen eerste en tweede pijler zouden in onderlinge samenhang zichtbaar moeten worden voor betrokkenen.

Mensen kunnen onafhankelijk van de AOW voor uitruil van ouderdomspensioen naar partnerpensioen kiezen of voor een hoog-laagconstructie in hun aanvullend pensioen. Bij de berekeningen voor de hoog-laagconstructie wordt wel rekening gehouden met het feit of de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. Als de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet is bereikt, kan de deelnemer kiezen voor de financiering van een stukje AOW-compensatie uit zijn aanvullend pensioen. Het voorschrift dat de laagste uitkering niet minder mag bedragen dan 75% van de hoogste uitkering, geldt op grond van artikel 63, tweede lid Pensioenwet, niet voor het stukje AOW-compensatie. Overigens komt het nu regelmatig voor dat mensen voor een hoog-laag constructie kiezen, omdat het aanvullend pensioen vóór het bereiken van de AOW-leeftijd ingaat. Het is voorstelbaar dat het gebruik van deze keuzemogelijkheid uit de tweede pijler afneemt als ook de AOW-uitkering kan worden vervroegd.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt of er zekerheid is af te geven dat mensen die de AOW eerder opnemen en op dat moment voldoende structureel hebben niet alsnog een beroep op de bijstand kunnen doen in de toekomst? Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, kan dit in theorie plaats vinden. Aangezien de voorwaarden, die nog in een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgelegd, dusdanig worden omschreven dat een structureel inkomen ook daadwerkelijk structureel zullen moeten zijn, is dat risico nihil.

Voorts vraagt het lid of het karakter van een verzekerd inkomen met dit voorstel wordt ondermijnd? De initiatiefnemer kan het lid gerust stellen. Het verzekerd inkomen van het AOW blijft bestaan. Immers, aan de AOW verandert er niets, er wordt slechts keuzevrijheid aan toegevoegd. Bijvoorbeeld, op het moment dat men de AOW laat ingaan op de spilleeftijd is men verzekerd van het inkomen, zoals men dat nu ook zou krijgen.

Het lid van de 50PLUS-fractie vraagt of er een flexibilisering mogelijk is van de AOW-leeftijd, waarbij zeker voorkomen wordt dat er aanspraak gemaakt moet worden op de bijstand. De initiatiefnemer verwijst hiervoor in de eerste plaats naar zijn initiatiefnota over het basisinkomen¹⁰. Op deze manier heeft iedereen onvoorwaardelijk basisinkomen, waardoor een beroep op de bijstand niet meer nodig is. De initiatiefnemer begrijpt dat dit op korte termijn lastig is in te voeren. Daarom heeft de initiatiefnemer de eis van het structureel inkomen opgenomen in het voorstel. Het is aan het kabinet om invulling te geven aan de eisen van het structureel inkomen. Als deze eisen hoog worden gesteld met bijvoorbeeld extra marge of bepaalde onzekere inkomensbronnen uit te sluiten, kan men een situatie verzinnen waarbij het praktisch onmogelijk is dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen. Hierdoor zullen wel meer mensen de mogelijkheid worden ontnomen om eerder de AOW op te kunnen nemen, omdat het lastiger wordt aan de voorwaarden te voldoen. De afweging tussen enerzijds eisen en zekerheid aan het structureel inkomen en anderzijds de toegankelijkheid van de regeling voor mensen zal terechtkomen in de maatregel van bestuur en is aan het kabinet. In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer wel suggesties opgenomen van richtingen waaraan gedacht kan worden.

Tenslotte vraagt het lid van de 50PLUS-fractie waarom risico-selectie niet uit te sluiten is, maar hier nu geen concrete aanleiding voor ziet om daar op dit moment maatregelen voor te treffen. De initiatiefnemer ziet heel veel mogelijke effecten, zonder daarvan exact de kwantitatieve effecten te kennen. Deze effecten zijn opgenomen in de reactie op het advies van de Raad van State en de memorie van toelichting. Om deze reden heeft de initiatiefnemer een evaluatiemoment in het voorstel opgenomen, zodat alle effecten tezamen beziem kunnen worden. Het zou prematuur zijn om daar op voorhand één specifiek potentieel effect te lichten en daar maatregelen op te treffen.

3. Uitkeringslasten

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen hoe de financiële effecten van het voorstel gecompenseerd worden.

De mogelijkheid om het AOW-pensioen eerder in te laten gaan heeft op de korte en middellange termijn een opwaarts effect op de uitkeringslasten voor de AOW. Aangezien het voorstel actuarieel neutraal is, betreft gemiddeld de € 428 miljoen per jaar aan uitkeringslasten tot en met 2024 een voorfinanciering en zelfs op den duur deze uitgaven weer terugverdiend worden. De structurele effecten zijn op kasbasis namelijk nihil. Hoewel er op de langere termijn geen extra middelen vrijgemaakt hoeven te worden, betekent dit op de korte termijn dat er in de eerste jaren

¹⁰ KST II, 2015–2016, 34 393, nr. 2.

jaarlijks € 300 miljoen ruimte moet zijn in de begroting, oplopend tot maximaal € 650 miljoen in 2022. Na deze jaren zwakt dit bedrag weer af, totdat per saldo er geen extra middelen meer nodig zijn en er ten opzichte van het oude systeem juist minder middelen nodig zijn (in totaal budget-neutraal). De initiatiefnemer stelt voor om dit tijdelijk te financieren uit de middelen die normaliter aangewend worden voor het aan het werk helpen/re-integratiebudget voor 62-plussers.

Van de cumulatief extra uitkeringslasten tot en met 2024, valt cumulatief (tot en met 2024) circa € 0,6 miljard toe te schrijven aan de compensatie voor de AOW-premie.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie en de 50PLUS-fractie over de effecten op de werkgelegenheid verwijst de initiatiefnemer naar de reactie op het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid van het Centraal Planbureau, zoals de initiatiefnemer uiteen heeft gezet in de inleiding van dit document.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat naar verwachting 20% van de toekomstige AOW-gerechtigden het pensioen eerder zal laten ingaan, en 10% het AOW-pensioen later zal laten ingaan. Daarnaast wordt verondersteld dat de vervroegde ingang gemiddeld 30 maanden zal zijn, en het uitstel gemiddeld 2 jaar. Zij vragen of de initiatiefnemer kan aangeven op welke onderzoeken deze cijfers zijn gebaseerd en wat de gevolgen zullen zijn voor de uitkeringslasten, als niet 20%, maar 40% besluit de AOW eerder te laten ingaan.

Deze cijfers zijn waar mogelijk gebaseerd op eerder internationaal onderzoek. De cijfers blijven echter wel met zeer veel onzekerheid omgeven. Een voorbeeld van een Europees land met een flexibel opneembaar staatspensioen, dat op een aantal punten vergelijkbaar is met de vormgeving zoals we voor de raming veronderstellen, is Frankrijk. In 2012 is in dit land bij 8,1% van de nieuwe instroom pensioengerechtigden een korting toegepast op het pensioen, omdat de pensioengerechtigde leeftijd nog niet is bereikt. Eerder internationaal onderzoek laat zien dat circa 30% van de werknemers tussen 50 en 65 jaar in Nederland zo vroeg mogelijk met pensioen zou willen. Aan de ene kant is de verwachting dat het aandeel belanghebbenden dat het AOW-pensioen naar voren zal halen niet meer dan 30% zal bedragen, omdat bij het naar voren halen een (bijna) actuarieel neutraal kortingspercentage wordt toegepast. Een kortingspercentage is een beperkende factor om de AOW naar voren te halen. Tegelijkertijd kan de stijging van de AOW-leeftijd het aandeel belanghebbenden dat het AOW-pensioen naar voren zou willen halen opstuwten. In het wetsvoorstel is uitgegaan van een percentage van 20% die het AOW-pensioen naar voren willen halen, dit houdt ongeveer het midden tussen de eerder genoemde 8,1% en 30%.

Als 20% van de (toekomstige) AOW-gerechtigden het AOW-pensioen eerder laat ingaan en 10% het AOW-pensioen later laat ingaan, nemen de uitkeringslasten AOW in de periode 2018–2024 toe. Als niet 20% maar 40% het AOW-pensioen eerder laat ingaan en 10% het AOW-pensioen later laat ingaan, nemen de uitkeringslasten AOW in de periode 2018–2024 toe met additioneel ongeveer € 5 miljard. De extra uitkeringslasten AOW bedragen dan in de periode 2018–2024 cumulatief circa € 8 miljard.

Geschat wordt door initiatiefnemer, dat de uitkeringslasten voor de AOW per saldo gedurende 7 jaar gemiddeld € 428 miljoen per jaar zullen stijgen tot en met het jaar 2024. Deze stijging zal na 2024 omslaan naar een positief effect, waarbij er minder middelen nodig zijn ten opzichte van de huidige situatie (actuarieel neutraal). Welke marge van onzekerheid zit er in dit bedrag vraagt het lid van de 50PLUS-fractie. Hoe moet volgens initiatiefnemer deze toename van uitkeringslasten voor de AOW opgevangen worden binnen de overheidsfinanciën?

De marge van onzekerheid is zeer groot. De oorzaak hiervan is dat de gedragseffecten lastig in te schatten zijn.

4. Uitvoeringskosten

De leden van de VVD-fractie vragen naar een reactie op de uitvoerings-toets van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In de memorie van toelichting is hier reeds op ingegaan. De SVB acht het voorstel uitvoerbaar. Er waren slechts een aantal vragen en deze zijn inmiddels verwerkt in het wetsvoorstel en memorie van toelichting. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Toevoeging van rekenvoorbeelden in de memorie van toelichting, zodat de rekenregels duidelijker worden;
- Artikel 16 is aangepast;
- Het vaste kortingspercentage zal per AmvB worden vastgesteld. Dit is in het wetsvoorstel opgenomen;
- De inkomensondersteuning, werkgeversgoeding-zvw, fictieve verzekerde jaren bij AOW zijn verduidelijkt;
- Er zijn handvatten voor het structureel netto inkomen in de memorie toegevoegd. Tevens kunnen in de nog op te stellen AmvB nadere regels worden opgesteld. Dit is aan het kabinet om daar invulling aan te geven.

De leden van de VVD-fractie en PvdA-fractie vragen hoe de uitvoeringskosten gedekt zouden kunnen worden. Het gaat hierbij om de eenmalige kosten van € 3,3 miljoen, de extra uitvoeringskosten bedragen in het eerst jaar circa € 6,6 miljoen, in het tweede jaar circa € 2,7 miljoen en daalt vervolgens naar circa € 2,2 miljoen.

De initiatiefnemer stelt voor om dit te financieren uit de middelen die aangewend worden voor het aan het werk helpen/re-integratiebudget voor 62-plussers.

De leden van de SP-fractie vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met disproportionele last met betrekking tot de toename van de administratieve lasten voor het SVB. De initiatiefnemer denkt dat de leden het hier hebben over de passage met betrekking tot de administratieve lasten voor de burger. «De keuzevrijheid voor de burger die met de flexibele AOW wordt geïntroduceerd is van een dusdanige meerwaarde voor de burger dat de administratieve lasten geen disproportionele last opleveren.» Zo staat te lezen in de memorie van toelichting. Hiermee bedoelt de initiatiefnemer dat de administratieve lasten, oftewel de administratieve moeite die de burger mogelijk ervaart bij het aanvragen van het eerder of later laten ingaan van de AOW, opwegen tegen de voordelen die het biedt voor deze burgers. Hierdoor zijn per saldo de burgers gebaat bij de invoering van het voorstel om hen de keuzevrijheid te bieden de AOW eerder of later in te laten gaan. Voor de volledigheid, administratieve lasten of moeite voor burgers betekent niet dat hier kosten aan verbonden zijn.

Klein