

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. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNUMER

Hieronder is opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 april 2016 en de reactie van de initiatiefnumers d.d. 7 juni 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 februari 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid het ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) geheel of gedeeltelijk maximaal vijf jaar eerder of later te laten ingaan. Indien een belanghebbende ervoor kiest het AOW-ouderdomspensioen eerder of later te laten ingaan wordt de hoogte van de uitkering actuariael aangepast. Bij het eerder dan de pensioengerechtigde leeftijd laten ingaan van het AOW-ouderdomspensioen ontvangt de uitkeringsgerechtigde bovendien compensatie voor de tot het bereiken van de AOW-spilleeftijd te betalen AOW-premie over de AOW-uitkering. Voorts geldt voor het eerder laten ingaan van het AOW-ouderdomspensioen de eis dat men over een structureel inkomen beschikt dat – tezamen met de AOW-uitkering – hoger is dan de bijstandsnorm.

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt aandacht voor het effect van de voorgestelde wijzigingen op het karakter en kernelementen van de AOW. Daartoe geeft zij eerst in het kort weer welke de kernelementen zijn van de huidige AOW, zoals deze de afgelopen decennia is vormgegeven en nog zeer onlangs ingrijpend is aangepast wat betreft de AOW-gerechtigde leeftijd. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op gespannen voet staat met deze kernelementen van de AOW. Het betreft in

het bijzonder de voorgestelde premiecompensatie, de implicaties van het omslagstelsel, de ontoereikendheid van de eis van voldoende additioneel inkomen bij het eerder opnemen van een AOW-uitkering en de complexiteit waartoe het geheel van de voorstellen zal leiden. Voorts wijst zij op de kans op risicoselectie bij het eerder dan de spijleeftijd laten ingaan van de AOW-uitkering. De Afdeling adviseert de initiatiefnemer op grond hiervan zijn voorstel te heroverwegen.

De Afdeling vraagt voorts aandacht voor een aantal aspecten waarop in het voorstel niet wordt ingegaan.

De initiatiefnemer heeft kennis genomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling advisering vraagt aandacht voor het effect van de voorgestelde wijzigingen op het karakter en kernelementen van AOW. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel op gespannen voet staat met de kernelementen van de AOW, zoals deze medio vorige eeuw is vormgegeven. De initiatiefnemer waardeert de zorg de Afdeling advisering, maar is desondanks van mening dat het altijd goed is om wetgeving tegen het licht te houden en waar nodig bij de tijd te brengen. Met het introduceren van de mogelijkheid de AOW eerder of later op te nemen wordt tegemoet gekomen aan mensen die zelf het moment van pensionering willen bepalen. Bij het ontstaan van de AOW was het uitgangspunt voor deze sociale zekerheid dat de overheid bepaalt wanneer mensen met pensioen gaan. De initiatiefnemer is van mening dat dit niet meer bij de huidige tijd past en vindt het van belang uit te gaan van een basisvoorziening waarbij mensen zelf, vanuit de eigen mogelijkheden en talenten, een keuze kunnen maken. De initiatiefnemer heeft keuzevrijheid voor mensen hoog in het vaandel staan; dit past namelijk wel in de huidige tijd. Het voorstel beoogt deze keuzevrijheid toe te voegen aan de bestaande AOW.

Op de afzonderlijke onderdelen die de Afdeling advisering in dit kader noemt wordt in dit document nader ingegaan na elke passage hierover.

1. Verhouding tot het karakter en kernelementen van de Algemene Ouderdomswet (AOW)

De AOW is een volksverzekering; dat wil zeggen dat alle ingezetenen verplicht verzekerd zijn. In het geval van de AOW leidt deze verplichting tot een verzekering van een basispensioen. Deze geldt voor alle ingezetenen, ongeacht of men een inkomen heeft of in welke hoedanigheid men inkomen verwerft (als werknemer of als zelfstandige). Aan deze vormgeving ligt de overweging ten grondslag dat alle ingezetenen in solidariteit bijdragen aan een basisinkomensvoorziening bij pensionering. De tegenprestatie van deze verplichting is dat men zelf deze uitkering ontvangt op het moment van het bereiken van de AOW-leeftijd. Bij de opzet van de AOW is daarbij gekozen voor vier kernelementen: collectieve verzekering, basisvoorziening, omslagstelsel en eenvoudige vormgeving.

Kenmerkend voor de volksverzekering is, dat men zich niet op individuele basis kan onttrekken aan de wettelijke verplichtingen; dan ontvalt immers de grondslag aan de collectieve solidariteit, waaraan de volksverzekering uitdrukking geeft.

De individuele situatie speelt in deze volksverzekering geen rol: het enkele feit dat de verzekeringsplichtige in Nederland woont, leidt tot de verzekeringsplicht, ongeacht inkomen, vermogen, arbeid of levensverwachting. Er is geen relatie tussen het betaald hebben van premie en het recht op

uitkering.¹ Deze uitkering heeft het karakter van een basisvoorziening. Dit betekent dat de uitkering voor alleenstaanden resp. gehuwden/samenwonenden een eenduidig niveau van uitkering heeft. Dit niveau wordt geacht op basisniveau toereikend te zijn om van te leven, zodat in generale zin geen aanvullende bijstand nodig is. De AOW is vormgegeven op een robuuste wijze en eenvoudig, overzichtelijk en voorspelbaar² wat betreft uitkerings-modaliteiten, waaronder niveau en uitkeringsmoment.

Wat betreft de wijze van financiering kent de AOW een omslagstelsel: de huidige actieven betalen tot de spijleeftijd waarop de uitkering plaatsvindt, AOW premie voor het ouderdomspensioen ten behoeve van de uitkering van de huidige AOW-gerechtigden. Deze financieringswijze verschilt wezenlijk van de financiering van het aanvullende pensioenstelsel via het zgn. kapitaaldeckingsstelsel, waarbij de verzekerde een kapitaal opbouwt dat later tot uitkering komt. In de AOW wordt er geen kapitaal opgebouwd dat later tot uitbetaling komt.

Tegen de achtergrond van deze kernelementen van de AOW, zoals die in ons land de afgelopen decennia heeft vorm gekregen als volksverzekering, beschouwt de Afdeling vervolgens het voorstel en de onderscheiden onderdelen daarvan.

De Afdeling geeft aan dat de AOW een volksverzekering is. Bij de opzet van de AOW is 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.

Dit geldt ook voor het kernelement van de basisvoorziening. De AOW blijft als basisvoorziening bestaan, er wordt slechts additioneel keuzevrijheid geïntroduceerd. Als mensen met de spijleeftijd de AOW laten ingaan, verandert dit niets aan de huidige situatie en genieten zij onveranderd van de AOW als basisvoorziening. Voor de mensen die aanvullend een structureel aanvullend inkomen hebben geldt dat de AOW nog steeds als basis dient om tot een inkomen te komen, dusdanig dat men eerder met pensioen kan gaan. Zonder het AOW eerder in te laten gaan is eerder met pensioen gaan misschien voor hen niet mogelijk. Voorts geldt dat voor mensen die de AOW later willen laten ingaan, zij vanaf dat moment de AOW als basisvoorziening ontvangen.

Ook aan het kernelement omslagstelsel wil de initiatiefnemer niets veranderen. Het principe waarbij de huidige actieven de AOW premie betalen voor het ouderdomspensioen ten behoeve van de uitkering van de huidige AOW-gerechtigden blijft bestaan. De initiatiefnemer is niet voornemens over te stappen naar een kapitaaldeckingsstelsel zoals de Afdeling lijkt te suggereren.

Tenslotte blijft de eenvoudige vormgeving als kernelement wat betreft de initiatiefnemer met dit voorstel overeind. De initiatiefnemer is van mening dat met de toevoeging van keuzevrijheid aan de AOW weliswaar een nieuwe dimensie wordt toegevoegd, maar het blijft eenvoudig van vormgeving. Eenvoudige vormgeving heeft een directe relatie met de uitvoering. De SVB heeft reeds laten weten dat het voorstel uitvoerbaar is. De initiatiefnemer is voorts van mening dat de voordelen van de

¹ Vermindering van het recht op uitkering ontstaat alleen bij verblijf in het buitenland: dan bestaat in de meeste gevallen geen verzekeringsplicht.

² Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d.14 september 2012 over de Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibele ingangsdatum AOW (Kamerstukken II 2011/12, 33 046, nr. 4, blz.2)

toevoeging van keuzevrijheid ruimschoots opwegen tegen eventuele vermeende nadelen van consequenties door de vormgeving.

a. Premiecompensatie

Het voorstel voorziet erin dat bij het eerder laten ingaan van de AOW-uitkering de premieplicht voor de AOW in stand blijft tot de voor de betrokkene geldende spilleeftijd. Deze doorlopende premiebetaling wordt evenwel in het voorstel gecompenseerd, zodat per saldo de eerder ingegane AOW-uitkering niet wordt belast met 17,9% AOW-premie. Het resultaat is dat voor de vervroegde AOW-uitkering een fictieve verzekeringsplicht geldt.

De Afdeling wijst erop, dat hiermee de voor alle ingezetenen geldende verplichting bij te dragen aan het financieren van de AOW als volksverzekering, wordt beperkt. Daarmee is dit element in strijd met één van de kernelementen van de AOW als volksverzekering, zoals hiervoor kort aangeduid.

De Afdeling is van mening dat de geldende verplichting van deelname voor alle ingezetenen met het voorstel wordt beperkt en dat daarmee het kernelement collectiviteit in het gedrang komt. De initiatiefnemer wijst 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. Daarnaast is het zo dat op het moment dat iemand, die jonger is dan de spilleeftijd, 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 initiatiefnemer is daarmee van mening dat het kernelement collectiviteit niet verandert met dit voorstel.

b. Omslagstelsel

Bij het omslagstelsel van de AOW is er geen relatie tussen de betaalde premie en de uitkering. De uitkering van nu wordt betaald door de premieplichtigen van nu. Vervroeging van de ingangsdatum van de uitkering wordt door de huidige premieplichtigen betaald. De risico's in verband met die vervroeging worden daarmee in belangrijke mate op de huidige en toekomstige premieplichtigen afgewenteld. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de solidariteit die in het huidige stelsel besloten ligt.

De Afdeling merkt op dat de risico's in verband met de vervroeging bij de premieplichtigen terechtkomt. De initiatiefnemer neemt aan dat de Afdeling hiermee doelt op het risico dat bij vervroeging van de ingangsdatum de kosten voor de AOW zullen toenemen. Bij het eerder opnemen van de AOW-ouderdomspensioen wordt echter de uitkering gekort, dusdanig dat het AOW-ouderdomspensioen actuariel neutraal is. Alleen het moment van uitbetalen verandert. De initiatiefnemer is daarmee van mening dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de solidariteit.

c. Voldoende structureel inkomen

Indien een belanghebbende het AOW-ouderdomspensioen eerder wil laten ingaan dient hij te beschikken over voldoende structureel inkomen dat ten minste de bijstandsnorm moet bedragen. Blijkens de toelichting wil de initiatiefnemer hiermee voorkomen dat het vrijwillig eerder laten ingaan van het AOW-ouderdomspensioen leidt tot een beroep op de Participatiewet (bijstand).³

In de toelichting wordt opgemerkt dat niet volledig wordt uitgesloten dat personen, die aanvankelijk kunnen aantonen dat zij beschikken over voldoende structureel inkomen en gebruik maken van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen eerder op te nemen, na verloop van tijd door onvoorziene, hen niet aan te rekenen omstandigheden, toch een inkomen hebben onder het sociaal minimum en dientengevolge alsnog een beroep op de bijstand zullen kunnen doen.

De Afdeling merkt op dat, nu de aanwezigheid van structureel inkomen bij ingang van het vervroegde AOW-ouderdomspensioen geen garantie biedt dat later geen beroep op de bijstand zal (moeten) worden gedaan,⁴ de voorgestelde inkomenseis geen geschikte maatregel is voor het beoogde doel. Daarmee kan op voorhand niet verzekerd worden dat naast de gekorte AOW-uitkering voldoende additioneel inkomen beschikbaar is en zal in voorkomende gevallen toch een beroep op de bijstand gedaan kunnen worden. Dit geldt niet alleen voor de periode tot het bereiken van de spijleeftijd, maar ook daarna: de korting kan immers maximaal meer dan 30% van de uitkering bedragen, waardoor het basispensioen voor een reeks van jaren onder het sociale minimum kan komen te liggen. Dit element van het voorstel kan derhalve tot gevolg hebben dat de AOW-uitkering blijvend zo laag is dat een beroep op additionele bijstand nodig is.

De initiatiefnemer is van mening dat voorkomen moet worden dat mensen door het eerder opnemen van het AOW-pensioen in de situatie komen dat zij een inkomen hebben onder het sociaal minimum en vervolgens mogelijk een beroep moeten doen op de bijstand. Het stellen van een inkomenseis is daarom noodzakelijk. Het moet hier overigens gaan om structureel inkomen. Door uit te gaan van structureel inkomen in plaats van niet-structureel inkomen (zoals spaargeld) wordt voorkomen dat men op een later moment alsnog een inkomen heeft dat lager is dan het sociaal minimum. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat in dit verband onder «structureel inkomen» moet worden verstaan. De initiatiefnemer denkt hierbij aan aanvullend pensioen (tweede pijler pensioen) en structurele uitkeringen uit individuele pensioenvoorzieningen, zoals lijfrenten (derde pijler pensioen). Voor personen die een onvolledige AOW-opbouw hebben zal het moeilijker zijn te voldoen aan de inkomenseis, al past hierbij de nuancering dat men vaak aanvullend pensioen heeft gespaard dat het mogelijk maakt te voldoen aan de inkomenseis.

Bij onvoorziene omstandigheden in de persoonlijke levenssfeer kan het zo zijn dat mensen ondanks deze structurele inkomenseis toch een inkomen hebben onder het sociaal minimum. Het past vervolgens in de solidariteitsgedachte van ons sociaal zekerheidsstelsel dat mensen op dat moment inderdaad een beroep op de bijstand kunnen doen. In principe verandert hierdoor niets ten opzichte van het huidige stelsel.

³ Toelichting, paragraaf 2.7.

⁴ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 046, nr. 4, blz. 5.

d. Complexiteit in de uitvoering

Het voorstel leidt tot grotere complexiteit in de uitvoering van de AOW. Het betreft in de eerste plaats de variabele ingangsdatum, waarbij bovendien een keuze voor gedeeltelijke uitkering mogelijk wordt gemaakt. In de tweede plaats betreft het de compensatieregeling. Daarnaast moet worden gewezen op de inkomenstoets, die onderdeel van het voorstel uitmaakt, ter individuele vaststelling van de compensatie.⁵

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de flexibele AOW wijst de initiatiefnemer erop dat de Sociale verzekeringsbank heeft aangegeven dat hoewel de flexibilisering de AOW complexer maakt, het voorstel uitvoerbaar is. De initiatiefnemer is voorts van mening dat de voordelen van de toevoeging van keuzevrijheid ruimschoots opwegen tegen eventuele nadelen in de uitvoering.

Op het gebied van informatievoorziening voor AOW-gerechtigden zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor de SVB, de pensioenuitvoerders en zullen de keuzemogelijkheden inzichtelijk gemaakt moeten worden op www.mijnpensioenoverzicht.nl. Ook maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden en ouderenorganisaties kunnen vanuit de eigen verantwoordelijkheid naar hun achterban toe, een bijdrage aan de informatievoorziening leveren.

e. Conclusie

De Afdeling is van oordeel dat de premiecompensatie in strijd is met het kernelement van de AOW als collectieve verzekering, waaraan de verzekerde zich niet op individueel niveau kan onttrekken. Bovendien wijst de Afdeling op de implicaties van het omslagstelsel, op de kans op onvoldoende structureel inkomen en op de complexiteit in de uitvoering.

De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen.

De initiatiefnemer is ingegaan op de verschillende elementen die de Afdeling in haar advies bespreekt en ziet daarin geen aanleiding om te komen tot een verdere heroverweging van het voorstel. In de memorie van toelichting is op verschillende plekken een en ander verduidelijkt.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Actuariële neutraliteit

Blijkens het voorstel wordt de verzekeringsplichtige actuariële neutraal gekort op het eerder te ontvangen AOW-ouderdomspensioen. De Afdeling vraagt aandacht voor het aanzienlijke bedrag dat men, ondanks de korting, eerder uitbetaald kan krijgen. Het voorstel zelf geeft in de toelichting een illustratie hiervan.

Het AOW-ouderdomspensioen bedraagt thans voor een alleenstaande ruwweg € 14.000 per jaar. Wanneer het ouderdomspensioen eerder ingaat wordt daarop blijkens het voorstel een actuariële korting toegepast. Globaal kunnen diegenen die hiervan maximaal gebruik maken (5 jaar eerder voor het gehele AOW-pensioen) daardoor in aanmerking komen voor een jaarlijkse (vervroegde) AOW-uitkering van ruwweg € 10.000, dus € 50.000 over de gehele maximale periode van 5 jaar.⁶

⁵ Zie blz. 3 van de toelichting.

⁶ In dit rekenvoorbeeld wordt geen rekening gehouden met het additionele voordeel van de premiecompensatie (zie hiervoor onder a).

Het bedrag dat men in het rekenvoorbeeld eerder ontvangt wordt in het voorstel gecompenseerd door een lagere uitkering over de gehele uitkeringsperiode voor en na de spilleeftijd dan de uitkering waarop men vanaf de spilleeftijd recht zou hebben gehad. Aldus zou, in het voorstel, de uitkeringsgerechtigde over de gehele periode voor en na de spilleeftijd per saldo geen voordeel behalen ten opzichte van de situatie dat hij geen gebruik maakt van een vervroegde uitkering.

De Afdeling vraagt aandacht voor het gegeven, dat deze berekeningen uitgaan van een gemiddelde levensverwachting voor de gehele bevolking. Individueel kan men evenwel een inschatting maken of men voldoet aan een gemiddelde levensverwachting of dat men inschat dat men daar niet aan zal voldoen vanwege een slechte gezondheid of ongezonde leefgewoonten. Anders gezegd: men kan in het voorstel een individuele inschatting maken van een eventueel te verwerven voordeel door gebruik te maken van het vervroegen van de AOW-leeftijd.

De Afdeling acht dan ook niet uitgesloten dat het voorstel leidt tot risico-selectie. Het voorstel geeft geen inzicht of en zo ja in welke mate in het kortingspercentage hiermee rekening is gehouden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling sluit niet uit dat het voorstel leidt tot risico-selectie. De initiatiefnemer sluit evenmin uit dat deze risico-selectie zich zal voordoen, maar ziet daar thans geen concrete aanwijzingen voor. De initiatiefnemer acht het aannemelijk dat daarnaast ook andere, positieve effecten zullen optreden. Om een volledig beeld te geven worden deze hier opgesomd:

- De actuariële neutraliteit en de daaruit volgende korting danwel bonus, maakt het voor mensen aantrekkelijk om langer door te werken dan nu het geval is;
- Dankzij de mogelijkheid van deeltijdpensioen kunnen mensen kiezen langer of in deeltijd te gaan werken dan nu het geval is;
- Doordat mensen met deeltijd pensioen kunnen gaan zal de overgang naar volledig pensioen minder groot zijn;
- Doordat het mogelijk is eerder met pensioen te gaan zullen deze mensen plaats maken voor anderen. Mogelijk heeft dit een positief effect op de bestrijding van jeugdwerkloosheid en werkloosheid onder 45-plussers;
- Doordat mensen eerder met pensioen kunnen wordt er mogelijk minder beroep gedaan op de bijstand bij werkloosheid voor de spilleeftijd;
- Doordat mensen eerder met pensioen kunnen zullen deze mensen mogelijk minder stress ervaren waardoor zij minder beroep hoeven te doen op de gezondheidszorg.

De toekomst zal uitwijzen wat de effecten van het gedrag van mensen zijn en hoe groot deze zijn. Het is prematuur om rekening te houden met alle mogelijke effecten. De initiatiefnemer is van mening dat het raadzaam is om bij de evaluatie van deze wet alle effecten mee te nemen. Een daartoe strekkende bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen.

3. Recente aanpassingen tot het verhogen van de AOW-leeftijd

Het voorstel beoogt onder meer de mogelijkheid te bieden op individueel verzoek de aanspraak op AOW-ouderdomspensioen eerder te laten ingaan. De daadwerkelijke invoering van deze mogelijkheid zou een trendbreuk zijn ten opzichte van recente opwaartse aanpassingen van de leeftijd waarop de AOW-uitkering ingaat.

Discussie over de AOW-gerechtigde leeftijd is er voortdurend geweest sinds de invoering van de AOW in 1957. In meer recente jaren, naarmate het zicht op de gevolgen van demografische ontwikkelingen scherper werd (vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw), werd de discussie met steeds meer klem gevoerd vanwege de gevolgen van het handhaven van de 65-jarige leeftijdsgrens voor spanningen op de arbeidsmarkt en de financiële houdbaarheid van de AOW-uitgaven. Doordat de bevolking vergrijsst en het aantal ouderen toeneemt ten opzichte van het aantal actieven dat in het omslagstelsel de financiering opbrengt, wordt het draagvlak voor de financiering smaller waardoor de financiële houdbaarheid onder druk komt te staan.

Na jaren van intensieve discussie in parlement en samenleving is recent de wetgeving ingrijpend gewijzigd: de AOW-leeftijd wordt in fasen verhoogd tot 67 jaar in 2021, waarna de ontwikkeling van de levensverwachting automatisch wordt ingebouwd in de ingangsdatum van de AOW-uitkering. Daarmee is vanaf 2021 een structurele aanpassing aan demografische ontwikkelingen ingebouwd.

Het voorstel maakt een beweging mogelijk die tegengesteld is aan wat in wetgeving is vastgelegd, door de keuze te bieden om het AOW-pensioen (geheel of gedeeltelijk) eerder te laten ingaan dan de algemene, voor iedereen geldende spilleeftijd. Gelet op de overwegingen die ten grondslag lagen aan de recente aanpassingen (knelpunten op de arbeidsmarkt en vrees voor financiële houdbaarheid van het stelsel) is de Afdeling van oordeel dat hieraan niet zonder meer voorbijgegaan kan worden. Het voorstel slaat evenwel in het geheel geen acht op deze recente aanpassingen wat betreft de leeftijd waarop men AOW-gerechtigd wordt.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog hierop in te gaan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. De initiatiefnemer heeft dit toegevoegd in de toelichting. De initiatiefnemer houdt rekening met reeds ingezet beleid door de spilleeftijd die momenteel in fasen wordt verhoogd in acht te nemen. Immers het flexibel opnemen van het AOW-pensioen doet geen afbreuk aan de spilleeftijd. Ook bij een meer flexibele AOW blijft de AOW-spilleeftijd een belangrijk baken; het is de leeftijd waarop de AOW-opbouw volledig is en de leeftijd van waaruit een eventuele korting respectievelijk verhoging in verband met het eerder respectievelijk later opnemen van het AOW-pensioen wordt bepaald. Naast de vrijheid het ingangsmoment te kiezen wordt ook de mogelijkheid geïntroduceerd om het AOW-ouderdompensioen in deeltijd op te nemen. Hierdoor wordt de overgang van werk naar pensioen, indien men dit wenst, meer geleidelijk vormgegeven. Het flexibel en in deeltijd opnemen van het AOW-ouderdompensioen ondersteunt mensen in de wens om bijvoorbeeld langer door te werken en hun talenten zo langer te benutten. Mensen worden in dit voorstel gestimuleerd langer door te werken, aangezien men een hoger AOW ontvangt als men besluit de AOW later te laten ingaan.

Concluderend, dit voorstel past de AOW aan, dusdanig dat het in lijn is met de huidige tijd, waarin keuzevrijheid een belangrijk aspect is. Voorts is het voorstel in lijn met het ingezette beleid van het kabinet om langer doorwerken te stimuleren.

4. Uitkeringslasten en budgettaire effecten

De toelichting vermeldt dat de effecten op kasbasis structureel nihil zijn. Op korte en middellange termijn zullen volgens de initiatiefnemer de uitkeringslasten van de AOW toenemen met cumulatief ruim € 5 miljard tot en met 2024. Daartegenover staat dat de initiatiefnemer een neerwaarts effect verwacht op de uitgaven aan AOW met cumulatief circa € 2 miljard tot en met 2024. Per saldo zullen de uitkeringslasten van de AOW volgens de toelichting op korte en middellange termijn met cumulatief circa € 3 miljard stijgen tot en met 2024. De toelichting gaat niet in op de wijze waarop de gevolgen voor de overheidsfinanciën voor de komende jaren moeten worden opgevangen. Voorts is niet duidelijk of bij de berekende budgettaire effecten ook rekening is gehouden met de budgettaire gevolgen van de voorgestelde premiecompensatie.

De Afdeling vraagt zich af hoe om wordt gegaan met het kaseffect van het voorstel. Het voorstel is actuarieel neutraal. Dat wil zeggen dat de eerste jaren volgens een schatting meer budget nodig is en in de jaren erna minder. Kortom, er wordt intertemporaal geschoven binnen het budget wat beschikbaar is. Per saldo heeft dit alleen een kaseffect en geen budgeteffect. Het voorstel is immers actuarieel neutraal. Bij de berekende budgettaire effecten is ook rekening gehouden met de budgettaire gevolgen van de voorgestelde premiecompensatie.

5. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering zijn na een technische correctie overgenomen.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De initiatiefnemer,
Klein

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.16.0038/III

- In artikel I, onderdeel A, «of onder inkomen» vervangen door: en onder inkomen.
- In het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 13c, tweede lid, na «te betalen premie» invoegen:, bedoeld in artikel 11 Wfsv