

Vergaderjaar 1989–1990

21 350

Voorstel van wet tot wijziging van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (Stb. 1989, 127) en van enige andere wetten (Wet handhaving leeftijdsgrens verzekerings- en premieplicht AAW)

A OORSPRONKELIJKE TEKST

Lijst van wijzigingen ten opzichte van het aan de Raad van State ter advisering toegezonden wetsvoorstel met toelichting.

1. Wetsvoorstel

a. In artikel II, de onderdelen C en D is ingevoegd het woord «jaarlijkse»

b. In artikel II, onderdeel E, tweede lid, is «het aldaar bedoelde percentage» vervangen door:

het verschil van het in het eerste lid van artikel 10 bedoelde percentage en het krachtens het eerste lid door Onze Minister vastgestelde percentage.

c. Ingevoegd is artikel IV.

2. Memorie van Toelichting, Algemeen Deel

2.1. Hoofdstuk 1 – Inleiding

a. Een passage, luidende:

Deze zienswijze is in de Sociaal-Economische Raad in zijn advies van 16 oktober 1987 onderschreven.

is vervangen door de passage, luidende:

Ook de SER heeft in zijn advies geconstateerd dat personen boven de 65 jaar voor de AAW worden verzekerd zonder dat het verzekerde risico zich voordoet. Deze uitbreiding achtte de SER verdedigbaar op basis

van het in de volksverzekeringen dominerende solidariteitsbeginsel (SER-advies 87/17 blz. 59).

b. De woorden «de eerste ondergetekende» zijn vervangen door: de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

c. Een passage, luidende:

De afgelopen periode heeft het kabinet zich diepgaand beraden over de gevolgen van het schrappen van de leeftijdsgrens voor de AAW-verzekering in relatie tot het handhaven van de grens van 65 jaar voor wat betreft het recht op in de AAW vastgelegde prestaties. Hoewel er naar de mening van het kabinet in het algemeen goede gronden zijn voor het hanteren van de 65 jaarsgrens kan de vraag worden gesteld of hier in alle gevallen het onthouden van prestaties aan personen boven 65 jaar, die verzekerd zijn, objectief gerechtvaardigd is. Het kabinet is van mening dat in geval van mogelijke twijfel de wetgever voorzichtigheid dient te betrachten. Dit klemte te meer, omdat wanneer de rechter in bepaalde gevallen het niet geven van prestaties aan personen die wel premie betalen en verzekerd zijn in strijd zou achten met het gelijkheidsbeginsel, zulks tot een zeer substantiële lastenverzwaring voor het Algemeen Arbeids-ongeschiktheidsfonds (Aaf) zou

kunnen leiden. In de sfeer van de voorzieningen zou het kunnen gaan om een bedrag van ten hoogste 3 mld. In de sfeer van de uitkeringen zou het kunnen gaan om een bedrag van ten hoogste 5,7 mld. Het kabinet heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat het nimmer de bedoeling geweest is om in het kader van de Oort-operatie wijziging te brengen in het recht op prestaties zoals die in de volksverzekeringen zijn vastgelegd. Uit het bovenstaande moge blijken dat niet geheel zeker is of zulks ook in de thans gekozen vormgeving zou worden gerealiseerd.

is vervangen door de volgende tekst:

Bij brief van 27 september 1989 heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer der Staten-Generaal in kennis gesteld van zijn zienswijze ter zake (Kamerstukken II, 1989–1990, nr. 21 300 XV, 8). In die brief heeft hij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd.

Zoals uit die brief ook blijkt heeft het kabinet zich de afgelopen periode diepgaand beraden over de gevolgen van het schrappen van de leeftijdsgrens voor de AAW-verzekering in relatie tot het handhaven van de grens van 65 jaar voor wat betreft het recht op in de AAW vastgelegde prestaties.

De AAW (artikel 40) bepaalt dat geen uitkering ingevolge die wet toekomt aan personen, ouder dan 65 jaar. Achtergrond van deze bepaling is, dat van iedereen tot de leeftijd van 65 jaar verlangd mag worden dat hij door arbeid in het eigen levensonderhoud voorziet, en na die leeftijd niet meer. Dit normatieve onderscheid – dat ook in andere onderdelen van het recht tot hantering van een caesuur bij de leeftijd van 65 jaar heeft geleid – is in de sociale zekerheid aldus vertaald, dat vanaf de leeftijd van 65 jaar de AOW in de plaats treedt van alle andere sociale zekerheidsuitkeringen (behoudens eventuele aanvullende bijstand). De maatschappelijke betekenis van de 65-jaars-caesuur is naar het oordeel van de regering voldoende rechtvaardiging voor het hanteren van een leeftijdsgrens van 65 jaar voor het recht op uitkering, ook als na het bereiken van die leeftijd de premieplicht doorloopt. Het doorlopen daarvan voegt een solidariteitselement toe aan een volksverzekering, die al vele van dergelijke elementen kent. Bij de regering is echter twijfel ontstaan over de vraag, of deze rechtvaardigingsgronden steeds voldoende zullen worden bevonden. Men zou tot het oordeel kunnen komen, dat het onderscheid naar leeftijd (waar het betreft het recht op prestaties) binnen een na die leeftijd doorlopende sociale verzekering (waar het verzekerings- en premieplicht betreft) in strijd is met het algemeen discriminatieverbod, zoals dat onder meer in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo) is neergelegd. Artikel 40 AAW zou dan buiten toepassing moeten blijven. Dat zou kunnen leiden tot meerkosten van 5,7 mld. (zie hierover ook paragraaf 3.1). Het is dus niet zeker, dat het uitgangspunt, dat de Oort-wetgeving geen wijziging zou brengen in het recht op prestaties ingevolge de volksverzekeringen, zou worden gerealiseerd. Nu zich een dergelijke onzekerheid voordoet is naar het oordeel van de regering voorzichtigheid geboden.

Wat het recht op voorzieningen – en daarvan vooral de zogenoemde leeftijdvoorzieningen – betreft, is vooral van belang dat deze voorzieningen geen verband houden met het wel of niet verrichten van arbeid. Ingevolge de regelgeving, zoals die zonder nadere maatregelen per 1 januari 1990 zou komen te luiden

(met name artikel 57 AAW en artikel 1 van het Koninklijk besluit van 14 augustus 1976, Stb. 434, het zogenaamde Voorzieningenbesluit AAW), zou vanaf die datum toekenning van voorzieningen aan personen, ouder dan 65 jaar moeten plaatsvinden. Juist vanwege het niet bestaan van verband tussen leefvoorziening en arbeid, is de regering bij nader inzien van oordeel dat ook specifiek daarop gerichte maatregelen niet zouden kunnen voorkomen, dat recht op leefvoorzieningen ontstaat voor personen, ouder dan 65 jaar, indien verzekerings- en premieplicht voor boven-65-jarigen gehandhaafd zouden blijven. Voor de volledigheid zij hierbij opgemerkt dat voortzetting van voor het 65ste jaar toegekende voorzieningen ook nu reeds plaatsvindt. Een uitbreiding van rechten als hiervoor bedoeld, werd met de Oort-wetgeving niet beoogd. Het gaat hierbij om een bedrag van mogelijk 3 mld. per jaar (zie daarvoor ook paragraaf 3.1.).

d. Een passage, luidende:
De opbrengst die hiermede wordt gegenereerd (f 14,1 miljard) zal gestort worden in het AAF (f 11,75 miljard gulden) en in het Weduwen- en Wezenfonds (f 2,35 miljard gulden).

is vervangen door een passage:
Daarnaast zullen tot een bedrag van 14,1 mld. rijksbijdragen worden gestort in het AAF (f 11,75 miljard gulden) en in het Weduwen- en Wezenfonds (f 2,35 miljard gulden).

e. Na de zin: «Personen onder de 65 jaar zullen een premie voor de AAW en de AWW verschuldigd zijn van respectievelijk 1,1% en 1,25%» is een passage toegevoegd luidende:

Op het eerste gezicht wekt het wellicht bevreemding dat de rijksbijdragen juist op deze wijze over deze fondsen zijn verdeeld. In de eerste plaats zij opgemerkt dat deze maatregel uiteraard in ieder geval noopt tot een forse rijksbijdrage in het AAF. Het kabinet heeft er uitdrukkelijk voor gekozen dat de financiering van de AAW uit premie gedeeltelijk in stand moet blijven. Teneinde de operatie inkomensneutraal te doen verlopen is een bijdrage in een tweede fonds noodzakelijk waaraan alleen beneden-65-jarigen bijdragen en dat tevens een zelfde heffingsgrondslag kent. Dit heeft er toe geleid dat deze tweede rijksbijdrage in het Weduwen- en Wezenfonds wordt gestort.

De regering heeft bij zijn overwe-

gingen betrokken dat het, hoewel de operatie op zich het heffingsregime onaangetaast laat, wenselijk zou zijn geweest om aan de daartoe geëigende organen advies te vragen. De complexiteit van de problematiek heeft er toe geleid dat de regering eerst onlangs tot een besluit is gekomen dat heeft geleid tot de indiening van dit wetsvoorstel. Nu de regering tot de conclusie is gekomen dat het noodzakelijk is om voor 1 januari 1990 tot een wijziging van het Oort-regime te komen, is het niet mogelijk gebleken om alsnog advies te vragen.

f. In de slotlinea zijn geschrapt de woorden:
op macro- en micro-niveau.

2.2. Hoofdstuk 2 – Betekenis van het wetsvoorstel van de AAW, de AWW, het AAF en de SVB

a. In paragraaf 2.4. is toegevoegd de zin:

Ook de herkenbaarheid van het belasting- en premiedeel, zoals die in de Oort-operatie vorm heeft gekregen is in dit kader niet in het geding.

b. In paragraaf 2.4. is de passage, luidende:

Op een tweetal aspecten, te weten de gevolgen van dit voorstel voor de overhevelingstoelage en op de positie van – kort aangeduid – Vermeend-Moor-werknemers, wordt hierna nog nader ingegaan.

vervangen door de zin:
Op enige aspecten wordt hierna nog nader ingegaan.

c. Aan het slot van paragraaf 2.4. is toegevoegd de passage, opgenomen onder het kopje «Gevolgen voor grensarbeiders».

2.3. Hoofdstuk 3 – Financiële gevolgen

a. Toegevoegd is paragraaf 3.1.

b. Een passage, luidende:

Het in dit wetsvoorstel opgenomen geheel van maatregelen brengt enige verschuivingen teweeg in het belasting- en premiebeeld waarvan tot dusverre, onder meer in de Macro-Economische Verkenningen 1990 (MEV 1990) van het Centraal Planbureau, was uitgegaan.

is vervangen door een passage, luidende:

Bejaarden zouden een bedrag van ca. 1950 mln gulden aan AAW-premie betalen, dat voor het grootste deel zou worden verkregen uit een verhoging van de bruto-AOW-uitkering. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal die premiebetaling

achterwege blijven. Tegelijkertijd worden zodanige verschuivingen aangebracht ten opzichte van het belasting- en premiebeeld waarvan tot dusverre, onder meer in de Macro-Economische Verkenningen 1990 (MEV 1990) van het Centraal Planbureau was uitgegaan, dat het totaal slechts fractioneel wijzigt.

c. Toegevoegd aan het slot van paragraaf 3.2. is de passage:

Tot slot van dit onderdeel worden nog een tweetal opmerkingen gemaakt. De vraag kan worden gesteld of het geringe niveau van de AAW-premie het gevaar in zich bergt dat deze in de komende jaren naar nul zou tenderen. Het kabinet ziet hiervoor in het komende decennium geen aanleiding. Het is veeleer van mening dat gezien de zorgwekkende ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsregelingen een opwaartse druk op de premie AAW eerder in de rede ligt.

Verwezen zij in dit verband naar bijlage I van de Financiële nota sociale zekerheid 1990 (Tweede Kamer 1989-1990, 21 312, nr. 2). Mocht niettemin blijken dat op termijn een dergelijke beweging zou ontstaan dan blijft de mogelijkheid om via wetswijziging de omvang van de rijksbijdrage opnieuw te bezien.

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de belastingontvangsten en de overheidsuitgaven via rijksbijdragen die bij de opstelling van de rijksbegroting en de meerjarenraming niet konden worden verwerkt. Dit zal bij nota van wijziging of bij suppletoire begroting dienen te geschieden. Bij die gelegenheid zal de hoogte van de rijksbijdragen op kasbasis worden vastgesteld waarbij zal worden aangesloten bij het tijdspatroon dat geldt voor de afdracht van premies volksverzekeringen aan de fondsen.

3. Memorie van Toelichting, Artikelsgewijs

Toegevoegd is de toelichting bij artikel I, Onderdeel A.