

Vergaderjaar 1987–1988 Nr. 172b

20 384

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enige andere wetten (wijziging van het uitkeringssysteem op grond van de Algemene Ouderdomswet voor gehuwde pensioengerechtigden alsmede handhaving van de gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten en handhaving van het ouderdomspensioen voor één-oudergezinnen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 maart 1987

Algemeen

Voorafgaande aan de beantwoording van de door de diverse fracties gestelde vragen wil ik allereerst mijn erkentelijkheid uitspreken over de voortvarendheid waarmee de commissie het voorlopige verslag heeft uitgebracht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben met verbazing kennis genomen van het wetsvoorstel dat, naar de mening van deze leden, niet de nadelen van een van het partnerinkomen afhankelijke toeslag wegneemt, maar anderzijds de AOW wel ingewikkelder en f 115 mln. duurder maakt. Daarnaast is het volgens deze leden nog onduidelijk of dit wijzigingsvoorstel misschien niet zeer spoedig gevolgd moet worden door een nieuw wijzigingsvoorstel.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze fractie ziet de gekozen 70/30-variant in plaats van het 50/50-systeem als een compromis, dat de inkomensafhankelijkheid van de toeslag ten behoeve van de jongere partner enigermate beperkt, maar ook meer kosten oproept.

De leden van de V.V.D.-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens van het wetsontwerp kennisgenomen. De aan het woord zijnde leden verklaren tegenstanders te zijn en blijven van inkomensafhankelijkheid bij uitkeringen ingevolge de sociale-verzekeringswetten.

De leden van de D66-fractie hebben de grootst mogelijke aarzeling met het wetsvoorstel. Die aarzeling komt – aldus deze leden – voort uit het feit dat er momenteel fundamentele onzekerheid bestaat over de verenigbaarheid van het toeslagenstelsel met de derde richtlijn van de EG.

De leden van de P.S.P.-fractie hebben enige opmerkingen gemaakt, welke later in deze memorie zullen worden besproken.

Ik hoop dat de in het voorlopig verslag uitgesproken gemengde gevoelens, verbazing en aarzeling door de wijze, waarop de door de diverse fracties gestelde vragen worden beantwoord, kunnen worden weggenomen. Wanneer dit voorstel namelijk niet tot wet zou worden verheven, zou dit leiden tot de situatie dat per 1 april 1988 de inkomensafhankelijkheid in de AOW toch effectief wordt, maar dan met een 50%-inkomensafhankelijke toeslag. Daarnaast zouden de per 1 januari 1987 ingevoerde gelijke behandeling van ongehuwd samenwonend met gehuwden, alsmede de één-oudernorm in de AOW vervallen.

Deze memorie van antwoord is verder als volgt opgezet. Allereerst wordt ingegaan op de in paragraaf 2 door nagenoeg alle fracties aan de orde gestelde relatie van de toeslagregeling met de internationale regelingen. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de overige vragen en opmerkingen van de diverse fracties.

§ 2. Relatie met de internationale regelingen

De leden van de fracties van de P.v.d.A., V.V.D., D66 en P.S.P. hebben vragen gesteld met betrekking tot de relatie tussen het voorliggende wetsontwerp en enige recente uitspraken betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Ik merk daarover allereerst in algemene zin het volgende op. Zoals ik u op 16 maart jl. bij brief heb doen weten is de door mij toegezegde nota inzake de (mogelijke) gevolgen van de recente uitspraken nog niet gereed. Ik heb toegezegd u over een tweetal weken over de voortgang van de voorbereiding van de nota zonodig nader te informeren. In verband hiermee is het mij op dit moment niet mogelijk in te gaan op een aantal door leden van verschillende fracties gestelde vragen. Ik meen dat het wenselijk is de problematiek welke mogelijkerwijs voortvloeit uit recente jurisprudentie en die over de volle breedte van de sociale zekerheid van belang is, aan de orde te stellen bij de bespreking van de nota welke in voorbereiding is.

Behandeling van het wetsvoorstel is naar mijn overtuiging ook mogelijk aangezien de discussie over de vraag of bepaalde toeslagregelingen verenigbaar zijn met de derde E.G.-richtlijn zowel betrekking zal hebben op een inkomensafhankelijk 50/50-systeem hetwelk zonder aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt, als op een inkomensafhankelijk 70/30-systeem dat bij aanvaarding in werking treedt. Dit mede in antwoord op vragen gesteld door de leden van de fracties van de P.v.d.A., de P.S.P. en D66.

Bovendien zij erop gewezen dat de uitspraak van de Raad van Beroep Amsterdam op 29 december 1987 waaraan de leden van de verschillende fracties refereren, betrekking heeft op de verenigbaarheid van de grondslagensystematiek, zoals de AAW die tot 1 januari 1987 kende, met de derde E.G.-richtlijn. Het is dus nog de vraag of de argumentatie welke door de Raad van Beroep Amsterdam is gehanteerd overgenomen zal worden door de Centrale Raad van Beroep en of deze argumentatie ongewijzigd op het AOW-toeslagensysteem toepassing zal vinden.

De leden van de V.V.D.-fractie is ontgaan wat de diepe betekenis is van mijn conclusie dat «wij juist daarom met dit voorstel moeten doorgaan» (Handelingen, TK 1987-1988, pag. 2741). De door deze leden geciteerde passage uit de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer had betrekking op de hierboven aangegeven vrijheidsgraden welke bij de beoordeling van het AOW-toeslagstelsel aanwezig zijn, tegen de achtergrond van het feit dat dit wetsvoorstel onder andere beoogt bestaand beleid (de gelijke behan-

deling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden en de handhaving van een aparte uitkeringsnorm voor alleenstaande ouders) te continueren.

Ook de leden van de D66-fractie hebben enkele vragen gesteld over de relatie van het wetsvoorstel met de recente uitspraken. Met betrekking tot de vraag of de toeslag op grond van de AOW te beschouwen is als geschikt en noodzakelijke om een toereikend bestaansminimum te garanderen, merk ik op dat dit, naar mijn opvatting, gezien de aard van de AOW, zeker het geval is. De discussie met betrekking tot de verenigbaarheid van het AOW-toeslagsysteem met de derde E.G.-richtlijn, waaraan de vraag refereert, is overigens uitvoerig gevoerd in het kader van de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW in 1985.

Een beoordeling van de destijds door parlement en kabinet getrokken conclusie dat het toeslagsysteem in de AOW niet strijdig is met de derde E.G.-richtlijn, zal wellicht in de toekomst door de beroepsrechter plaatsvinden. Daarbij zal, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. opmerken, wellicht van belang zijn dat het toeslagsysteem in de AOW in relatie moet worden gezien met het verzekeringskarakter van de AOW. Ik ben overigens niet van mening dat de specifieke kenmerken van het AOW-toeslagsysteem, dit systeem extra kwetsbaar maken, waar het gaat om de verenigbaarheid met de derde E.G.-richtlijn. Het karakter van de AOW als bodemvoorziening noodzaakt er naar mijn opvatting nu juist toe, de nodige voorzichtigheid in acht te nemen bij het doen van veronderstellingen over mogelijke toekomstige oordelen van de beroepsrechter over het AOW-toeslagsysteem.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie om een reactie te geven op een artikel van prof. Donner in het NRC-Handelsblad van 8 maart 1988 wil ik verwijzen naar de al in voorbereiding zijnde beleidsnota waarin aandacht zal worden besteed aan de positie van de wetgever in relatie met de rechtstreekse werking van internationale bepalingen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen of het kabinet, voorafgaande aan de indiening van het wetsvoorstel om te komen tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW, in 1984 de mening van de Europese Commissie heeft gevraagd over de interpretatie van de derde E.G.-richtlijn. Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Aan de indiening van genoemd wetsvoorstel in 1984 is een uitgebreide advisering door ER en SER voorafgegaan. Deze adviezen hadden voor een deel betrekking op de vraag van de verenigbaarheid van het beoogde AOW-systeem met de derde E.G.-richtlijn. Op basis van een vervolgens door het kabinet ingediend wetsvoorstel heeft in het parlement een uitvoerige politieke discussie plaatsgevonden op dit punt.

Met betrekking tot een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie merk ik op dat het kabinet niet heeft overwogen het toeslagensysteem aldus te wijzigen dat de toeslag aan de afhankelijke partner zelf wordt toegekend. Een dergelijke systematiek zou naar de mening van het kabinet een te zware inbreuk betekenen op het karakter van de wetten waarin of op grond waarvan een toeslag wordt verstrekt. Zo zou bij voorbeeld een recht aan de AOW kunnen worden ontleend door een beneden-65-jarige. Het kabinet acht zulks ongewenst.

Met betrekking tot de verhouding tot de derde E.G.-richtlijn van een toeslagsysteem, waarbij de toeslag aan de afhankelijke partner wordt uitgekeerd, merk ik het volgende op. Het is mij niet bekend of een dergelijk toeslagsysteem door het Europese Hof is beoordeeld tegen de achtergrond van de derde E.G.-richtlijn. Duidelijk is in elk geval dat een dergelijk systeem in materiële zin, dat wil zeggen wat betreft het resul-

rende gezinsinkomen, niet afwijkt van het in de AOW en Toeslagenwet neergelegde systeem. Het toeslagrecht van de afhankelijke partner is dan niet meer dan een afgeleid recht van de AOW-gerechtigde. Ik betwijfel dan ook ten stelligste of de loutere verschuiving van het formele toeslagrecht van de AOW-gerechtigde naar de afhankelijke partner een fundamentele wijziging in de verhouding van een dergelijk toeslagsysteem tot de derde E.G.-richtlijn tot gevolg zou hebben.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts nog hoe in hoofdlijnen de problematiek van (kostwinners-)toeslagen in andere lidstaten van de EEG is opgelost.

In antwoord hierop zij medegedeeld dat zoals bekend de sociale verzekeringsregelingen van de diverse EG-lidstaten zeer verschillend zijn. Zeer in het algemeen kan echter worden gesteld dat daar waar sprake is van het verlenen van (kostwinners-)toeslagen op sociale verzekeringsuitkeringen dit gepaard gaat met inkomenstoetsen die geen of zeer geringe vrijlatingsmogelijkheden kennen. Een systematiek als van de TW-toeslag op een loondervingsuitkering tot het relevante sociaal minimum komt overigens in geen van de andere EG-lidstaten voor.

Met betrekking tot de vraag van deze leden hoe in hoofdlijnen de problematiek, dat bij echtparen man en vrouw zelden op dezelfde datum pensioengerechtigd worden, in de andere lidstaten is opgevangen, zij het volgende medegedeeld. In de eerste plaats komt het voor dat bij de pensioenberekening in het geheel geen rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van een echtgenoot. Daar waar dat wel het geval is gebeurt dat door toekenning van een gehuwdenpensioen, dat hoger is dan voor een alleenstaande, of door toekenning van een toeslag. Een alleenstaandenpensioen of geen toeslag wordt toegekend, indien de echtgenoot arbeid verricht of anderszins niet ten laste van de pensioengerechtigde komt. Hierbij dient te worden bedacht dat in de meeste EG-lidstaten de ouderdomsverzekering is gekoppeld aan het verrichten van arbeid en de hoogte van het pensioen wordt gebaseerd op de verdiensten tijdens de verzekerde periode, waardoor een vergelijking met de systematiek van de AOW vrijwel onmogelijk is.

Met betrekking tot de door de leden van de P.v.d.A.-fractie gestelde vraag naar de betekenis van het begrip «indirecte discriminatie» in het kader van de AOW merk ik het volgende op. Zoals in de formulering van deze vraag ligt besloten is het in het kader van de AOW niet zo dat ten gevolge van een hogere arbeidsparticipatie van mannen zij vaker recht op AOW-toeslag zullen verkrijgen. Mannen zullen in het kader van de AOW echter vaker recht op toeslag verkrijgen omdat gemiddeld genomen AOW-gerechtigde mannen gehuwd zijn met een jongere vrouw. De vraag is dan ook naar mijn mening of de beoordeling van het statistische gegeven dat de AOW-toeslagen vaker aan mannen zal toekomen, op eenzelfde wijze dient te verlopen als in een toeslagsysteem waarbij de toeslagverlening samenhangt met de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen. Zoals al eerder in deze memorie van antwoord door mij is aangegeven meen ik dan ook dan de nodige reserve in acht genomen dient te worden bij het doortrekken van de uitspraak van de Raad van Beroep Amsterdam van 29 december 1987 naar het toeslagsysteem ingevolge de AOW.

§ 3. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de omvang van het leeftijdsverschil tussen twee partners. Uit de beschikbare statistieken kan dat leeftijdsverschil niet worden afgeleid. Dit komt omdat in de statistieken bij voorbeeld met leeftijdsklassen wordt gewerkt. Het lijkt overigens wel plausibel om in de berekeningen van een gemiddeld leeftijdsverschil van 2 jaar uit te gaan. De leden van de P.v.d.A.-fractie

vragen ook in hoeverre het leeftijdsverschil voor de jongere generaties lager ligt. Dit is ook niet uit de beschikbare statistieken af te leiden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen vervolgens in hoeverre de partners van AOW-gerechtigden, die nog jonger zijn dan 65 jaar, deelnemen aan het arbeidsproces. Op basis van CBS-statistieken is berekend, dat van de mannen met een AOW-gerechtigde vrouw ongeveer 95% een eigen inkomen heeft. Het deelnemingspercentage ligt evenwel aanzienlijk lager en bedraagt hooguit 33. Voor vrouwen met een AOW-gerechtigde man ligt dit percentage op 5. Naar verwachting zal dat deelnemingspercentage van vrouwen in de toekomst sterk oplopen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar het aantal AOW-gerechtigden, van wie de nog niet gepensioneerde partner een eigen inkomen verwerft van meer dan f 1100 per maand. Uit inkomensstatistieken is afgeleid dat het 25 à 30 000 uitkeringsgerechtigden betreft.

Ik heb kennis genomen van de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat zij het inconsistent vinden dat niet-verzekerde jaren van de partner tot een korting op de toeslag leiden, terwijl aan de toeslagregeling toch de minimumbehoeftefunctie ten grondslag ligt. De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen naar de redenen om in verband met niet-verzekerde jaren een korting op de AOW-toeslag toe te passen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat het niet-opleggen van een korting kan leiden tot een tijdelijk voordeel van de AOW-gerechtigde. Immers, bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd door de jongere partner, zou de korting toch moeten worden toegepast op het ouderdomspensioen waar die jongere partner zelf recht op heeft. Uit een oogpunt van continuïteit heb ik er voor gekozen om het tijdelijk voordeel te voorkomen door de niet-verzekerde jaren van de partner reeds te korten op de toeslag ten behoeve van die partner.

De aan het woord zijnde leden zijn voorts geïnteresseerd in de inkomensgevolgen van de korting wegens niet-verzekerde jaren voor het recht op toeslag. Zij vragen de beantwoording van deze vraag te verrichten aan de hand van een door hen gegeven voorbeeld.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de berekening van het aantal niet-verzekerde jaren in alle drie de varianten gelijk blijft. In elke variant heeft Mustafa 8 niet-verzekerde jaren en zijn echtgenote heeft 21 niet-verzekerde jaren. De gevolgen van de niet-verzekerde jaren voor het recht op toeslag zijn voor de diverse varianten als volgt:

A. Situatie volgens de AOW van vóór 1-4-1985

Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van Mustafa wordt het 100%-bruto-AOW-pensioen voor elk niet-verzekerd jaar gekort met 1%. De totale korting bedraagt dus 29%, hetgeen leidt tot een bruto-AOW-pensioen van 71%.

B. Situatie volgens de AOW per 1-4-85

Zowel op het AOW-pensioen op 50% als op de toeslag van 50% wordt voor elk niet-verzekerd jaar een korting toegepast van 2%. Op het 50%-bruto-AOW-pensioen wordt door 8 niet-verzekerde jaren een korting van 16% toegepast. Het bruto-AOW-pensioen bedraagt dus 42%. De 50% toeslag wordt met 42% gekort (21 niet-verzekerde jaren x 2%), hetgeen leidt tot een toeslag van 29%. Het totaal van AOW en toeslag bedraagt dus evenals in voorbeeld A. 71%.

C. Situatie volgens de AOW vanaf 1-4-88

Ook in deze systematiek leidt elk niet-verzekerd jaar tot een korting van 2% over zowel het pensioen als de toeslag. Op het 70% pensioen wordt een korting van 16% toegepast hetgeen leidt tot een AOW-pensioen van 58,8%. De 30%-toeslag wordt door toepassing van een

korting van 42% vastgesteld op 17,4%. Pensioen en toeslag belopen te zamen dus 76,2%. Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van de echtgenote ontstaat dan weer de situatie als onder B., omdat beide partners dan in principe recht krijgen op een verzelfstandigd 50%-AOW-pensioen.

In geval de echtgenote van Mustafa in 2009 beschikt over een arbeidsinkomen van 15% van het bruto minimumloon per maand, zal bij een beroep op aanvullende bijstand de vrijlatingsregeling van de ABW gelden. Immers, de echtgenote is dan reeds 65 jaar zodat er geen recht op een AOW-toeslag, maar op een verzelfstandigd pensioen bestaat.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben recent kennis genomen van de integratie van SVB en Raden van Arbeid. Daarbij heeft de SVB – aldus de leden – erop gewezen dat een en ander goed vorderde, maar dat wijzigingen in de uit te voeren wetten complicerend en mogelijk vertragend zouden kunnen werken. De aan het woord zijnde leden willen weten wat de voorgenomen AOW-wijzigingen in dit verband betekenen.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de thans voorgestelde wijzigingen reeds in een vroeg stadium aan de SVB ter kennis zijn gebracht. Van die zijde is verzekerd dat op uitvoeringstechnisch gebied geen problemen te verwachten zijn. Immers, sinds 1985 is reeds bekend dat per 1 april 1988 de inkomensafhankelijkheid in de AOW effectief wordt. De gehele administratie is dan ook volledig toegerust op de AOW per 1 april 1988.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merk ik op, dat de arbeidsparticipatie van vrouwen – gemeten in personen – in 1987 44% bedroeg. De verwachting voor 2000 is dat deze participatie stijgt tot 52%. (Bron: rapportage arbeidsmarkt 1987)

De leden van de V.V.D.-fractie willen weten of het juist is dat de Sociale Verzekeringsbank met betrekking tot de juistheid van de gegevens omtrent het inkomen wil uitgaan van de acceptatie-gedachte, aangevuld met een extensieve steekproefgewijze controle. Acht de staatssecretaris – aldus deze leden – zulks voldoende?

Beide vragen kunnen door mij bevestigd worden beantwoord. Hoewel de inkomensafhankelijkheid nieuw is in de AOW, kan op grond van opgedane ervaringen bij andere sociale-verzekeringswetten een dergelijke uitvoeringssystematiek als afdoende worden gekwalificeerd.

De leden van de V.V.D.-fractie refereren vervolgens aan het amendement-Nypels, dat beoogde de inkomensstoets voor «onbepaalde tijd» uit te stellen. De leden van de V.V.D.-fractie vragen in dit verband om een indicatie omtrent de duur van die «onbepaalde tijd». Deze indicatie kan op dit moment niet worden gegeven, aangezien dit samenhangt met een nader onderzoek naar de gevolgen van de verschillende uitspraken van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep. Ten opzichte van het kabinetsvoornemen leidt het vooralsnog niet invoeren van een inkomensstoets tot structureel f 155 mln. extra kosten in de AOW. Deze becijfering betreft – zoals de leden terecht veronderstellen – een afstel van de regeling. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn overigens ook bedragen genoemd met betrekking tot een uitstel van 2 jaar. (Cumulatief f 70 mln. in 1995).

De leden van de V.V.D.-fractie vragen nog een toelichting op de samenhang die bestaat tussen de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW enerzijds en de verzelfstandigde premieheffing anderzijds.

Naar aanleiding hiervan merk ik op, dat de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW niet alleen op de uitkeringskant betrekking heeft, zoals ik uit de vraagstelling meen ik moeten opmaken.

De gelijke behandeling is gerealiseerd door middel van enerzijds een verzelfstandiging van rechten (pensioen en eventueel toeslag) en anderzijds een verzelfstandiging van plichten (premieheffing, premieinkomsgrens voor elke partner afzonderlijk). Niet de ombuigingstaakstelling, doch aanpassing van de AOW aan de derde E.E.G.-richtlijn is daartoe aanleiding geweest.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen naar de financiële consequenties ingeval het verouderde – dus niet verzelfstandigde – systeem van premieheffing opnieuw zou gaan gelden. Een dergelijk systeem van premieheffing leidt structureel tot een nadeel in het AOW-fonds van per saldo f 625 mln. ten opzichte van de huidige situatie (50/50-systeem), omdat de extra premie-inkomsten van de verzelfstandiging in dat geval weg zouden vallen. Ten opzichte van dit wetvoorstel (70/30-systeem) leidt de oude systematiek van premieheffing eveneens tot een nadeel voor het AOW-fonds, zij het, dat dit nadeel geringer van omvang is (f 510 mln.).

Naar aanleiding van de vraag van de P.S.P.-fractie over de passage in de memorie van toelichting merk ik op, dat met de daar genoemde gehuwde of ongehuwd samenwonende AOW bedoeld wordt degene, die een partner heeft die jonger is dan 65 jaar. Uit de passage die volgt op de door deze leden bedoelde passage blijkt dat overduidelijk.

De P.S.P.-fractie vraagt tenslotte naar een overzicht omtrent de extra premie-opbrengst als gevolg van de verzelfstandiging van de premieheffing in 1985. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is opgenomen, is de extra-opbrengst van de verzelfstandiging geraamd op f 580 mln. Het is moeilijk uit de financiële administratie van de belastingdienst af te leiden in hoeverre dit bedrag ook is gerealiseerd. Hierbij speelt een rol dat in bepaalde gevallen (zelfstandigen) de extra inkomsten met aanzienlijke vertragingen binnenkomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf