
Vergaderjaar 1984–1985 Nr. 127b

18515

Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet alsmede aanpassing van de overige volksverzekeringen)**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 11 maart 1985

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. de uitgangspunten van het wetsontwerp onderschrijven: aanpassing van de AOW aan het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen door toekenning van individuele uitkeringsrechten, met behoud van het karakter van de AOW als volksverzekering en voorziening in een minimumbehoefte. De leden van de V.V.D.-fractie hebben daarentegen met teleurstelling kennis genomen van het wetsontwerp en de door de Tweede Kamer aangebrachte amendering. Het wetsvoorstel geeft de C.D.A.-, P.S.P.- en G.P.V.-fractie aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen.

Alvorens op de standpunten van de hiervoor genoemde fracties afzonderlijk in te gaan, willen wij commentaar geven op de notitie van mevrouw H. Snijders-Borst van 21 februari jl., waarom alle leden van de commissie hebben verzocht.

Met name vragen zij of daarin gemaakte becijferingen juist zijn en op welke gronden de marginale druk, die van de wetsvoorstellen uitgaat, toelaatbaar wordt geacht.

Het kabinet heeft voor een systeem van een toeslag op de AOW-uitkering gekozen om te voorkomen, dat bejaarden met een beneden-65-jarige partner, voor het onderhoud van die partner aangewezen zouden zijn op de Algemene Bijstandswet.

Dit betekent dat, wanneer die jongere partner over eigen inkomen beschikt, de toeslag niet of slechts gedeeltelijk wordt gegeven.

Steeds zal het echter zo zijn, dat wanneer de oudste partner 65 jaar wordt deze in beginsel aanspraak heeft op een basispensioen; aan de hand van het inkomen van de jongere partner wordt vervolgens beoordeeld of het basispensioen met een toeslag moet worden verhoogd. Dit houdt in, dat door betrokkenen geen teruggang in inkomen wordt ervaren ten gevolge van het inkomen van de jongere partner maar, dat een toeslag die men nog nooit gehad heeft, niet of slechts gedeeltelijk ontvangen wordt. Omdat er niet van een feitelijke teruggang sprake is, kan er ook niet over marginale effecten op het inkomen van de jongere partner gesproken worden.

De situaties waar mevrouw Sniijders-Borst op doelt, kunnen slechts voorkomen indien er reeds sprake is van een toeslag en die toeslag verminderd wordt ten gevolge van een inkomensverbetering van de jongere partner. Een dergelijke situatie zal zich in de praktijk evenwel vaker in omgekeerde zin voordoen. Vooraleerst omdat de periode, waarover een toeslag ontvangen wordt, uitgaande van het gemiddelde leeftijdsverschil, beperkt van omvang is (gemiddeld minder dan drie jaar). Voorts omdat het bij personen in die leeftijdscategorie over het algemeen meer zal voorkomen, dat men in de loop der jaren *minder* gaat verdienen (in verband met arbeidstijdverkorting of vervroegde pensionering bij voorbeeld). In die gevallen treedt dan juist de omgekeerde situatie op, en ervaren de betrokkenen nauwelijks een netto effect van een bruto achteruitgang.

Mocht zich echter toch een inkomensverbetering voordoen, gedurende de tijd dat de 65-jarige partner een hele of gedeeltelijke toeslag ontvangt, dan kunnen inderdaad grote marginale effecten optreden. Dit is echter inherent aan een systeem, waarbij op grond van het *behoefte*criterium ten behoeve van de jongere partner toeslagen worden verstrekt. Wanneer de behoefte afneemt door een toename van het inkomen van de partner, treedt de overheid voor bijna het gehele bedrag van de verminderde behoefte terug. Over het algemeen zal echter, mede als gevolg van de door de Tweede Kamer aangebrachte amendering op het wetsvoorstel, toch een deel van het extra inkomen overblijven. Gezien het vorenstaande menen wij niet uitgebreid meer te behoeven ingaan op de technische becijferingen van mevrouw Sniijders-Borst.

Het is juist, dat in een aantal specifieke gevallen, wanneer reeds een toeslag wordt ontvangen en vervolgens een inkomensverbetering bij de jongere partner optreedt, dan forse marginale effecten optreden. Wij hebben in vorenstaande echter reeds aangegeven, dat enerzijds dergelijke situaties naar onze mening weinig zullen voorkomen en anderzijds inherent zijn aan een systeem van toeslagen, gebaseerd op het *behoefte*criterium. De amendering van de Tweede Kamer heeft er echter wel toe geleid, dat in het algemeen in ieder geval een deel van het extra bruto inkomen ook netto voor de betrokkene beschikbaar blijft.

Standpunt van de C.D.A.-fractie

De leden van deze fractie zijn van mening, dat een ingewikkeld systeem is ontstaan en dat met name de belastingheffing en pensioenregelingen nog vele vragen en problemen zullen oproepen.

Wij zien niet in, dat in de overgangsfase gesproken kan worden van een ingewikkeld systeem. Het tegendeel is zelfs waar: in de overgangsfase is sprake van een zeer eenvoudig systeem, waarbij voor gehuwden steeds recht op een volledige – ongetoetste – toeslag bestaat. Wij willen hierbij voorts wijzen op de reden van deze overgangsfase, waarop vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen. Degenen die kort voor hun pensionering staan, zouden zich namelijk onvoldoende hebben kunnen voorbereiden op de nieuwe wetgeving. Wij hebben voor deze argumentatie begrip getoond. Onzerzijds is er sterk op aangedrongen dat bij de onderhavige wijziging van de AOW inzicht wordt geboden in de definitieve regeling van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In zoverre biedt dit wetsontwerp alle duidelijkheid. De inkomensafhankelijkheid van de toeslagen, waarop de bovengenoemde leden waarschijnlijk mede doelen, wordt uit inkomenspolitieke overwegingen door ons verdedigd. Er is geen noodzaak aanwezig toeslagen te verlenen ten behoeve van personen, die volledig in hun eigen kosten van levensonderhoud voorzien.

De leden van de C.D.A.-fractie vinden het voorts te betreuren, dat de verschillen tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden nog niet zijn opgeheven.

Ook wij hadden graag gezien dat gehuwden en ongehuwd samenwonenden gelijk worden behandeld. Een daartoe strekkende wetwijziging achten wij echter op dit moment nog niet verantwoord. Niet alleen is de integrale studie op dit terrein nog niet afgerond, bovendien zal de uitvoeringsorganen nog de nodige tijd moeten worden gegund zich op de nieuwe wetgeving voor te bereiden. Voorts gaat onze voorkeur uit naar een regeling, die zich niet beperkt tot de AOW.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of AOW-genietende vrouwen als gevolg van de invoering per 1 april 1985 in alle gevallen door midden van een T-biljet de teveel betaalde belasting zullen moeten terugvragen.

Als gevolg van het feit, dat de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW niet eerder dan op 1 april 1985 in werking kan treden, doen zich bij die invoering overgangsproblemen voor in de fiscale sfeer, met name voor wat betreft de inkomstenbelasting over 1985. Het gaat er dan om dat nieuwe uitkeringsgerechtigden de gegevens voor de inhouding van de loonbelasting niet per 1 januari 1985 kunnen verstrekken. Voorts kan bij de vernieuwing van de loonbelastingverklaringen nog geen rekening worden gehouden met het ontstaan van uitkeringsrechten voor de gehuwde vrouw. Dit heeft tot gevolg dat aan een gehuwde bejaarde, wiens vrouw in 1985 geen ander inkomen dan een AOW-uitkering geniet, een verplichte aanslag inkomstenbelasting zou moeten worden opgelegd, omdat hij langer dan een maand de alleenverdienertoeslag heeft genoten. In dat geval moet de man op aanslag bijbetalen en kan de vrouw een bedrag aan loonbelasting terugvragen en -ontvangen.

In het wetsontwerp is een overgangsbepaling (artikel XIX) opgenomen op grond waarvan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Financiën maatregelen kunnen treffen die dergelijke gevolgen van de invoering van dit voorstel per 1 april 1985 zullen wegnemen. De hiervoor geschetste effecten zullen zich derhalve in het algemeen niet voordoen.

De C.D.A.-fractieleiden beschouwen het vervallen van de toeslag ten behoeve van een buiten Nederland wonende jongere echtgenoot als een onzekerheid. Deze leden wensen dan ook nog een reactie op dat onderdeel.

Naar ons oordeel is hier sprake van een misverstand. Het is juist, dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel een bepaling was opgenomen op grond waarvan de toeslag op het gehuwdenpensioen niet in het buitenland betaalbaar werd gesteld.

Met de tweede nota van wijziging (Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18515, nr. 11) is echter de desbetreffende bepaling uit het wetsvoorstel verwijderd.

Een en ander betekent, dat bij voorbeeld door een buitenlandse werknemer de toeslag bij vertrek uit Nederland kan worden meegenomen. Grensarbeiders zullen eveneens recht op de toeslag hebben voor zover zij in Nederland verzekerd zijn. Voor het overige willen wij verwijzen naar de brief van 17 januari 1985 (18515, nr. 13) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, waarin uitgebreid op de positie van de grensarbeiders is ingegaan.

De hierbedoelde leden vragen vervolgens naar de precieze betekenis van de overgangsbepaling in artikel XVI.

De bedoeling van deze bepaling is dat zowel voor hen die reeds deelnemen als voor hen die zullen gaan deelnemen aan een pensioenregeling, de pensioengrondslag niet beïnvloed wordt door het onderhavige wetsontwerp als zodanig. Dit laat onverlet dat de pensioengrondslag voor een deelnemer wel als gevolg van andere factoren, zoals bijvoorbeeld loonsverhoging, wijziging kan ondergaan.

Voorts hebben de hier aan het woord zijnde leden nog enige afzonderlijke vragen gesteld.

Zij vragen allereerst of de invoering van inkomensafhankelijke toeslagen een toekomstige wettelijke aanvullende pensioenverzekering compliceert.

Zij vragen voorts of de Regering de complicaties voor de bestaande aanvullende pensioenregelingen heeft onderkend en hoe zij die oplosbaar acht.

Er bestaat geen verschil tussen de bestaande aanvullende voorzieningen op particuliere basis en een verplichte aanvullende pensioenvoorziening voor wat betreft het feit dat men rekening zal moeten houden met de bestaande basisvoorziening, neergelegd in de AOW.

Het antwoord op de vraag of en zo ja op welke wijze het ontbreken van een (volledige) toeslag zal worden opgevangen in het aanvullend traject, is mede bepalend voor de vraag of er in bepaalde situaties complicaties, bijvoorbeeld op het punt van de benodigde reserves, ontstaan. Het is naar onze mening goed mogelijk complicaties te vermijden en toch een aanvaardbare oplossing te vinden.

Deze problematiek is uiteraard betrokken bij de voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp. Zoals ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is opgemerkt, acht de Regering het niet op haar weg liggen zich uit te laten over de wijze waarop door de aanvullende pensioenregelingen zou moeten worden gereageerd op de invoering van inkomensafhankelijke toeslagen in de AOW.

De leden van de C.D.A.-fractie merken vervolgens op, dat de sociale ontwikkeling met zich kan meebrengen dat de toeslag op een ouderdomspensioen wordt herzien wanneer er een afzonderlijke Gezinstoeslagenwet voor verschillende sociale verzekeringswetten tot stand komt. In dat licht vragen zij zich af waarom reeds nu een inkomensafhankelijkheid wordt geïntroduceerd, terwijl de integrale herziening van het stelsel nog aan de orde komt. De toeslagregeling maakt thans onderdeel uit van de Algemene Ouderdomswet. Het is mogelijk te zijner tijd bij de totstandkoming van een Gezinstoeslagenwet te bezien of de toeslagregeling ingevolge de AOW in die Gezinstoeslagenwet kan worden ingepast. Het betreft hier naar onze mening uitsluitend een kwestie van vormgeving. Over de uitgangspunten van de toeslagregeling, met name het aspect van de inkomensafhankelijkheid, heeft de discussie in de Tweede Kamer reeds ten principale plaatsgevonden. Het zal, ongeacht de vormgeving, bovendien nodig zijn dat de toeslagen op ouderdomspensioen hun eigen karakter behouden. Zo zal specifiek voor deze toeslagen de bepaling van kracht moeten blijven, dat deze afhankelijk zijn van de niet-verzekerde jaren en schuldige nalatigheid in de premiebetaling van de jongere echtgenoot.

De inkomensafhankelijkheid van de toeslagen zou, aldus de hier aan het woord zijnde leden, een dusdanige ontmoediging van jonge vrouwen om arbeid te verrichten betekenen, dat dit in strijd is met de door de Regering bepleite emancipatie.

Wij willen nogmaals benadrukken, dat emancipatoire overwegingen om aan het arbeidsproces deel te nemen niet slechts worden ingegeven door financieel gewin. Gegevens over het gemiddelde leeftijdsverschil tussen mannen en vrouwen laten overigens zien, dat reeds binnen 2 à 3 jaar de toeslag vervalt omdat de jongere echtgenoot eveneens de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Voorts zal vaak veel meer de keus aan de orde zijn van het al dan niet deel blijven nemen aan, dan van het nieuw toetreden tot het arbeidsproces. Dit betekent dat een wegvallen van de toeslag niet optreedt doch dat betrokkenen voor de keus staan het voorhanden zijnde arbeidsinkomen al dan niet te verruilen voor een toeslag van maximaal 50% van het huidige AOW-pensioen. Bovendien willen wij wijzen op het feit, dat de vrijlatingsregeling met betrekking tot het inkomen van de jongere partner, door amendering in de Tweede Kamer aanmerkelijk is uitgebreid.

Standpunt van de P.v.d.A.-fractie

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn niet onder de indruk van het door het kabinet gemaakte onderscheid tussen de begrippen «individualisering» en «verzelfstandiging».

Met deze begrippen hebben wij niet meer bedoeld dan onderscheid te maken tussen een uitkeringssysteem op grond waarvan een basispensioen wordt verleend van 70% van het netto minimumloon respectievelijk van 50%.

Individualisering houdt dan een volstrekt onafhankelijke behandeling in – ook wat betreft de hoogte van de uitkering –, verzelfstandiging niet.

De vorengenoemde leden zien liever een onderscheid naar «een kostwinnersfactor» en «de factor van de besparende werking van een gezamenlijke huishouding». Van hun betoog ter zake hebben wij met belangstelling kennis genomen. Hun visie kan zeer wel op het door ons voorgestelde uitkeringssysteem worden toegepast. De toeslag kan immers als een kostwinnersfactor worden beschouwd die – zeker in het perspectief van een zich emanciperende maatschappij – waarbij ieder van de partners over een eigen inkomen zou komen te beschikken in beginsel een tijdelijk karakter kan hebben. De verdiscontering van de factor van de besparende werking van een gezamenlijke huishouding komt in het uitkeringssysteem tot uitdrukking door een blijvend, thans overzienbaar, verschil in uitkeringsniveau voor alleenstaanden en samenwonenden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. betreuren het, dat het kabinet in beginsel geen verantwoordelijkheid accepteert voor de inhoud van de aanvullende pensioenvoorzieningen.

In het bijzonder zou het kabinet de wijziging van de AOW hebben moeten aangrijpen om te komen tot wijzigingen op het terrein van de aanvullende pensioenvoorzieningen. Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat ons uitgangspunt een ingrijpen op bepaalde punten zeker niet uitsluit. Wij wijzen onder andere op de binnenkort te verwachten voorstellen over een interimmaatregel pensioenbreuk. Ook op andere punten zijn ingrepen mogelijk als die noodzakelijk zouden zijn. De onderhavige wijziging van de AOW is op zich geen reden voor een ingreep van overheidswege in de aanvullende pensioenregelingen. Met name bestaat er geen verband tussen de wijziging van de AOW en de wens om te komen tot een zekere sanering.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen ons vervolgens nog enige concrete vragen op onderdelen.

Zij vragen of een definitieve rapportage van de EG-commissie over de toepassing van de derde richtlijn reeds is verschenen en – indien dit niet het geval is – wanneer die rapportage verwacht kan worden.

De EG-commissie kan eerst rapporteren zodra de bijdragen van de verschillende lid-staten aan die rapportage zijn geleverd. Gebleken is, dat zulks nog niet volledig is geschied. Het is nog niet duidelijk op welke termijn de EG-commissie wèl in staat zal zijn te rapporteren.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of kan worden uitgelegd waarom een glijdende schaal een impliciet marginaal tarief van 100% op het inkomen van de jongere echtgenoot legt. Wij hebben hiermee – uitgaande van de aanvankelijk ingediende voorstellen – willen aangeven, dat een toeslagregeling met een glijdende schaal betekent, dat de kleinst mogelijke inkomenstoename leidt tot een *even grote* verlaging van de toeslag. Van de inkomenstoename houdt de jongere echtgenoot derhalve niets over, omdat de aan de huwelijkspartner toegekende toeslag met een gelijk bedrag wordt verlaagd.

In de geamendeerde wetsvoorstellen doet zich dit effect niet voor, omdat – alvorens de glijdende schaal toegepast – een bepaald deel van het inkomen aan de voet wordt vrijgelaten, terwijl bovendien van het meerdere inkomen eenderde deel buiten beschouwing blijft.

Voorts willen de bovengenoemde leden graag een overzicht van de uiteenlopende vrijlatingszones voordat het partnerinkomen een rol gaat spelen bij de diverse kostwinnerstegemoetkomingen in de sociale zekerheidswetgeving.

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet kent drie grondslagen voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering, nl. van 70, 85 en 100%; de inkomensvrijlating kan – alvorens tot aanpassing van de grondslag wordt overgegaan – oplopen van 0 tot maximaal 15% van het minimumloon.

De Algemene Bijstandswet kent voor echtparen (incl. samenwonenden) en alleenstaanden een vrijlating van 25% van het inkomen; het meerdere wordt geheel op de uitkering in mindering gebracht. Eén-oudergezinnen hebben een vrijlating van f 73,50 per maand en vervolgens 25% van het meerdere inkomen; daarna vindt weer volledige verrekening plaats. Deze vrijlatingen gelden in beginsel voor een periode van 2 jaar; daarna wordt bezien of alle inkomsten voortaan volledig op de uitkering moeten worden gekort.

De geamendeerde toeslagregeling in de AOW kent een vrijlating van 15% van het bruto minimumloon, alsmede een derde van het meerdere bruto inkomen; vervolgens wordt het resterende bedrag volledig op de toeslag in mindering gebracht.

Uit het voorgaande blijkt wel dat de vrijlatingsregelingen op het terrein van de sociale zekerheid onderling afwijken. In het kader van het wetsontwerp met betrekking tot het verlenen van gezinstoeslagen stellen wij ons voor fundamenteel van gedachten te wisselen over het beginsel van de inkomensvrijlating en over het vraagstuk of er een rechtsgrond denkbaar is differentiaties in de vrijlating te handhaven. Het aspect van de vereenvoudiging en grotere inzichtelijkheid zal dan tevens aan de orde komen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschrijven van harte de uitgesproken wens van het kabinet om te komen tot een integrale benadering van het vraagstuk van de gelijke behandeling van huwelijkse en niet-huwelijkse samenlevingsvormen.

Naar onze mening zal ten aanzien van alle facetten van het maatschappelijke leven bekeken moeten worden of gehuwden en ongehuwd samenwonenden gelijk moeten worden behandeld. Wij willen er echter voor waken, dat een uitbreiding van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden naar andere terreinen dan de sociale zekerheid ertoe zal leiden dat de realisatie van die gelijke behandeling nog enige jaren op zich laat wachten. De ongelijke behandeling in sociaal- en in economisch opzicht gelijke situaties, die thans bestaat met betrekking tot inkomensregelingen, duldt naar onze mening geen verder uitstel meer. Daaronder valt ons inziens ook de Ziekendfondswet en wettelijke regelingen van nabestaandenpensioenen. Elke (nieuwe) wetgeving wordt door dat kabinet bekeken op harmonisatie- en uniformeringsaspecten.

Ook de overige door de aan het woord zijnde leden genoemde onderwerpen (zoals privacy- en fraudegevoeligheid, grenzen aan de gelijkstelling, vereenvoudiging van de uitvoering, keuzemogelijkheid en beperkingen daarin) zullen aan bod moeten komen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. informeren of er gegevens bekend zijn over het gemiddelde leeftijdsverschil van echtparen, waarvan de ene partner boven en de andere partner beneden de 65 jaar is. Voorts vragen zij of deze gegevens verder uitgesplitst en gecombineerd kunnen worden met gegevens over de mate van arbeidsparticipatie van de jongere partner.

Zoals in de memorie van toelichting vermeld, zijn er naar raming ongeveer 144 000 gehuwde AOW-gerechtigde mannen met een echtgenote jonger dan 65 jaar, terwijl er ongeveer 22 000 gehuwde vrouwen zijn die een echtgenoot jonger dan 65 jaar hebben. Het gemiddelde leeftijdsverschil bedraagt minder dan 3 jaar, waarbij het leeftijdsverschil gemiddeld wat

hoger is, wanneer de man de oudste partner is. Op grond van ramingen van de Sociale Verzekeringsbank kan dit gemiddelde leeftijdsverschil globaal als volgt worden uitgesplitst:

Leeftijdsverschil	Man > 65 jaar; vrouw < 65 jaar	Vrouw > 65 jaar; man < 65 jaar
≤ 1 jaar	27%	38%
1–2 jaar	19%	25%
2–3 jaar	15%	15%
3–4 jaar	11%	10%
4–5 jaar	9%	5%
> 5 jaar	19%	7%
Gemiddeld leeftijdsverschil:	2,9 jaar	2,0 jaar

Het is helaas niet mogelijk om bovenstaande gegevens te combineren met gegevens aangaande de arbeidsparticipatie van de jongere partner.

Het standpunt van de V.V.D.-fractie

De leden van de V.V.D.-fractie juichen de opzet van het wetsontwerp – de verzelfstandiging van uitkeringsrechten – ten zeerste toe, maar constateren met des te meer spijt, dat de AOW even onduidelijk dreigt te worden als vele andere sociale zekerheidswetten. Staat een en ander niet haaks op het doel van het kabinet om te dereguleren, zo vragen zij zich af. Het kabinet is van mening, dat meer dan in het verleden bij nieuwe en te wijzigen wetgeving aandacht moet worden besteed aan de dereguleringsaspecten. Overbodige of ingewikkelde regelgeving moet worden vermeden. Aan dit streven kan echter naar onze mening geen voorrang worden gegeven boven een rechtvaardig stelsel van sociale zekerheid. Het is om die reden dat wij vasthouden aan met name de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Als reactie op een desbetreffende opmerking van deze leden, merken wij nog op dat niet zozeer bij gelegenheid van het onderhavige wetsontwerp de inkomensafhankelijkheid tot principe wordt verheven, maar dat die afhankelijkheid in verschillende vormen reeds bestaat. Verwezen wordt bij voorbeeld naar de Algemene Bijstandswet en de toeslagregeling in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Uit het verlenen van een toeslag ter overbrugging van de individuele uitkering tot het voor de rechthebbende sociaal minimum vloeit ons inziens reeds voort, dat bij de beoordeling van het recht op die toeslag wordt gekeken naar eigen inkomsten. Zonder die toets zou immers de desbetreffende regeling haar doel van voorziening op minimumniveau voorbijschieten.

De V.V.D.-fractieleiden zijn van oordeel, dat een vergelijking van inkomensonderzoeken, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, en onderzoeken naar de onderhoudsbijdragen van ouders in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet niet mogelijk is. Bij de toetsing van het recht op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet voor boven-16-jarige kinderen spelen eventuele eigen inkomens van die kinderen een belangrijke rol. In dat kader komen veel feitelijke inkomensonderzoeken voor, die op zich vergelijkbaar zijn met de inkomensonderzoeken in de voorliggende voorstellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen vervolgens om een nadere toelichting bij de, in de nota naar aanleiding van het eindverslag opgenomen, deelnemingspercentage van vrouwen tussen 60 en 64 jaar aan het arbeidsproces. Zij vragen zich af of dergelijke percentages een systeem van inkomensafhankelijke toeslagen rechtvaardigt. Voorts verzoeken zij, tegen de achtergrond hiervan, om een nadere uiteenzetting van het bedrag van 400 miljoen, dat gemoeid is met een ongetoetst uitkeringsrecht voor vrouwen van 65 jaar en ouder. In de nota naar aanleiding van het eindverslag

is een overzicht gegeven van de deelnemingspercentages van gehuwde vrouwen aan de beroepsbevolking, zoals deze door het Centraal Planbureau worden geraamd. Hoewel de gepresenteerde cijfers voor 60-64-jarigen wellicht laag lijken, betekent een en ander echter wel dat van de gehuwde AOW-gerechtigde mannen ca. 7000 à 8000 gerechtigden niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking komen voor een toeslag voor hun jongere partner. Bovendien wordt daarmee slechts een gedeelte van het effect van de inkomensstoets gerealiseerd. Het grootste deel van de opbrengst van de inkomensstoets wordt gerealiseerd bij die gehuwden, waarvan de vrouw ouder is dan de man. In praktisch alle gevallen zal de man in die situatie nog over eigen inkomsten beschikken, zodat naar verwachting bijna alle vrouwen die ouder zijn dan 65 jaar en een man hebben jonger dan 65 jaar, in de structurele situatie slechts recht hebben op hun eigen (50%-)pensioen en niet op de toeslag. In de overgangsfase geldt dit uiteraard niet. Recapitulerend ontstaat het volgende beeld:

Kosten nieuw recht voor vrouwen van 65 jaar of ouder, met een man jonger dan 65 jaar:	200 mln.
Kosten van een ongetoetste toeslag voor deze groep:	200 mln.
Totaal	400 mln.
Opbrengst inkomensstoets (globaal geschat)	
a. indien vrouw ouder is dan 65 jaar:	160 mln.
b. indien man ouder is dan 65 jaar:	50 mln.
Totaal	210 mln.

Uit vorenstaande blijkt dat van het bedrag van 400 mln. extra uitkeringslasten voor vrouwen van 65 jaar of ouder met een jongere partner, na de inkomensstoets nog ongeveer 240 mln. (t.w. 400 mln. -/- 160 mln.) aan extra lasten overblijft. Daarnaast levert de inkomensstoets nog ca. 50 mln. op bij die groep AOW-gerechtigden die ook onder de oude wet reeds recht op een uitkering hebben.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen naar de reden om aan het wetsvoorstel terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 1985 en niet tot 1 december 1984. Daarbij willen deze leden weten hoeveel gehuwde vrouwen met een jongere echtgenoot, die reeds vóór 1 januari 1985 de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, een aanvraag om AOW-pensioen hebben ingediend en of er – na afwijzing over december 1984 – beroepsprocedures zullen volgen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot aanpassing van de AOW aan het ingevolge de derde EG-richtlijn voorgeschreven beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de sociale zekerheid dienden het kabinet onder meer een beslissing te nemen met betrekking tot de datum van invoering van de wijzigingsvoorstellen. Het kabinet heeft de keuze bepaald op een terugwerkende kracht tot 1 januari 1985, als de eerste dag van de maand volgende op die waarin de dag is gelegen, vanaf welke de AOW aan de derde EG-richtlijn dient te zijn aangepast.

Hoeveel gehuwde vrouwen met een jongere echtgenoot, die vóór 1 januari 1985 de 65-jarige leeftijd hebben bereikt, inmiddels een aanvraag ter verkrijging van AOW-pensioen hebben ingediend, is mij niet bekend. Wel is bekend, dat de totale groep gehuwde vrouwen, zoals hier is bedoeld, een omvang heeft van ongeveer 22 000 vrouwen.

In hoeveel gevallen beroepsprocedures zullen volgen in verband met een afwijzing over december 1984 is uiteraard niet bekend. Beslissingen op dergelijke aanvragen kunnen eerst worden genomen indien het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen zich af of het kabinet zich niet al te vrijblijvend opstelt ten aanzien van de kosten voor de pensioen-

fondsen, gelet ook op de mede-verantwoordelijkheid van de wetgever voor de totstandkoming van de artikelen in de AOW die de samenloop regelen van AOW en aanvullend pensioen. Daargelaten dat er geen kosten hoeven op te treden, merken wij op, dat er in wezen geen verschil bestaat tussen het optreden van de wetgever ten tijde van de invoering van de AOW en het huidige optreden. In beide gevallen is sprake van regelgeving op basis van brede steun van sociale partners. Het SER-advies dat voorafging aan het onderhavige wetsontwerp bevatte slechts het advies om te komen tot een conservatoire maatregel als in het wetsontwerp opgenomen.

De leden van de fractie van de V.V.D. menen dat het karakter van de AOW zich niet verdraagt met de inkomensafhankelijkheid.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. De AOW als opbouwverzekering, die uitgaat van een op het ingezetenschap gebaseerde verzekeringsduur van 50 jaren, wordt op geen enkele wijze door de voorgestelde wijzigingen aangetast. Alle vorengenoemde kenmerken zijn terug te vinden in de regeling van het basispensioen. De toeslag staat buiten het systeem van de AOW en heeft slechts ten doel om tegemoet te komen aan de inkomenspolitieke doelstellingen van het kabinet.

De leden van de V.V.D.-fractie willen voorts graag vernemen hoe de premie voor de bejaardenziekenfondsverzekering door de AOW-splitting eruit gaat zien.

De gehuwde man betaalt thans over zijn AOW-gehuwdenpensioen de premie voor de bejaardenverzekering ingevolge de Ziekenfondswet, welke premie een gezinspremie is. Ook na de splitsing zal een echtpaar tezamen een bedrag gelijk aan de huidige gezinspremie verschuldigd zijn. Door de splitsing treedt derhalve geen materiële wijziging op.

Voorts vragen de leden van de V.V.D. hoe de inkomensafhankelijkheid op termijn wordt beargumenteerd. Was het niet beter geweest het uitstel te benutten om nog eens weloverwogen te bezien hoe de AOW er in de toekomst uit moet zien.

De Regering heeft juist door het onderhavige wetsvoorstel aangegeven hoe naar haar mening de AOW er in de toekomst uit moet zien, maar heeft daarnaast een overgang naar het definitieve systeem uit oogpunt van gewenning willen accepteren. Degenen, die kort voor hun pensionering staan, hebben zich onvoldoende op het nieuwe systeem kunnen voorbereiden. Het is echter van het grootste belang, dat dan wel *nu* naar alle toekomstige bejaarden toe duidelijkheid wordt geschapen over hun uiteindelijke rechten en verplichtingen. Zonder dat uitzicht, komt de overgangsmaatregel in de lucht te hangen.

Als gevolg van de verzelfstandiging van rechten en verplichtingen zal de echtgenote van een in het buitenland verblijvende vrijwillig verzekerde zelfstandig moeten beslissen of ook zij de verzekering ingevolge de AOW en AWW op vrijwillige basis wil voortzetten. Wij stellen ons voor dat zij vanaf de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen gedurende een jaar de gelegenheid krijgt zich bij de Sociale Verzekeringsbank daartoe aan te melden. Mocht zij van deze gelegenheid geen gebruik willen maken, dan zal dit ertoe kunnen leiden dat zij niet onafgebroken verzekerd zal zijn. Het overgangspensioen, dat betrekking heeft op de jaren vóór 1957, zal dan niet tot uitbetaling kunnen komen. Dit is antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie.

Dezelfde leden vragen aandacht voor de gecombineerde uitbetaling van AOW-pensioen en ander pensioen door bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen.

De verzelfstandiging van het recht op ouderdomspensioen brengt in beginsel met zich mee, dat het pensioen van gehuwde vrouwen door de Sociale Verzekeringsbank rechtstreeks aan die vrouwen wordt uitbetaald.

Een betalingsverplichting jegens het pensioenfonds van haar echtgenoot ontbreekt, omdat de gehuwde vrouw niet in een relatie tot dat fonds staat. Ten aanzien van de bestaande bejaarden stellen wij ons echter voor, dat zij zo min mogelijk met wijzigingen – onder meer met betrekking tot de uitbetaling – worden geconfronteerd.

Wij hebben de SVB dan ook verzocht om in overleg met de pensioenfondsen tot een soepele regeling te komen met betrekking tot de uitbetaling van het basispensioen van de gehuwde vrouw, dat door de ambtshalve splitsing zal ontstaan.

Wat betreft de vraag van deze leden naar de fiscale effecten verwijzen wij naar ons antwoord op een desbetreffende vraag van de C.D.A.-leden. Overigens laat de verzelfstandiging en de splitsing van de huidige gehuwdenpensioenen als effect zien, dat de gehuwde man over zijn inkomen minder belasting gaat betalen; immers de helft van het oude gehuwdenpensioen wordt in het vervolg inkomen van zijn echtgenote. Door de inkomenstoename bij deze echtgenote zal zij over haar eventuele eigen – aanvullende – inkomen meer belasting gaan betalen. Indien men bedenkt, dat over het algemeen meer gehuwde mannen dan vrouwen over aanvullend pensioen beschikken, zal er veelal eerder sprake zijn van een fiscaal voordeel dan van fiscale derving. Wat betreft de belastingvrije voet kan nog worden opgemerkt, dat deze voor de gehuwde man en vrouw tezamen gelijk blijft. Tzamen hebben zij als tweeverdieners een belastingvrije voet van tweemaal de algemene belastingvrije som, die gelijk is aan die voor een gehuwde man als alleenverdiener met een gehuwdenpensioen-oude stijl.

Standpunt van de P.S.P.-fractie

De leden van de P.S.P.-fractie informeren naar een koopkrachtvergelijking tussen het geamendeerde en het oorspronkelijke wetsvoorstel. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven hoe hoog de toeslag voor de beneden-65-jarige partner is, afhankelijk van het inkomen van die partner, zowel voor het oorspronkelijke als voor het voorliggende geamendeerde wetsvoorstel. Alle in de tabel opgenomen bedragen zijn bruto per maand en inclusief vakantie-uitkering.

Bruto inkomen partner per maand	Toeslag conform oorspronkelijke wetsvoorstel (1)	Toeslag conform geamendeerde wetsvoorstel (2)	Verskil (2) 7. (1)
0 – 285	820	820	0
285 – 320	574	820	246
320 – 600	574	820-634	246-60
600 – 1050	328	634-328	306- 0
1050 – 1550	0	328- 0	328- 0
1550	0	0	0

Vervolgens vragen de leden van deze fractie naar de mogelijke verschillen in effecten op de inkomensafhankelijkheid en daarmee op de individualisering van betrokkenen.

De strekking van deze vraag is ons niet geheel duidelijk. Nog afgezien van het feit dat naar onze mening de individualisering van betrokkenen niet of nauwelijks beïnvloed wordt door het in de wet opgenomen zijn van een inkomenstoets, is het verschil tussen het oorspronkelijke en het geamendeerde voorstel niet dusdanig, dat hiermee effecten op de individualisering van betrokkenen verklaart zouden kunnen worden.

De individualisering voor betrokkenen uit zich in ons voorstel, dat alle boven-65-jarigen een zelfstandig recht op een AOW-uitkering krijgen. De

inkomensafhankelijke toeslagen doen daar niets aan af. Zij zorgen er veel meer voor, dat de nog niet AOW-gerechtigde partner in geval voor zijn of haar onderhoud op de ABW aangewezen is.

De leden van de fractie van de P.S.P. willen voorts weten of het «tijdsargument» reden is geweest om geen nieuw advies van de Raad van State te vragen dan wel of de verschillen tussen het oorspronkelijke en het geamendeerde wetsvoorstel door het kabinet daartoe te gering worden geacht.

Het kabinet heeft niet overwogen om naar aanleiding van de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde amendementen een nieuw advies te vragen aan de Raad van State. In het geamendeerde wetsvoorstel is het door het kabinet voorgestelde principe van inkomensafhankelijke toeslagen immers in stand gebleven, zij het met ingang van een later tijdstip. De aangebrachte wijzigingen hebben tenslotte voornamelijk betrekking op de systematiek, waarmee die inkomensafhankelijke toeslagen worden toegekend. Het tijdselement heeft derhalve geen enkele rol gespeeld.

Standpunt van de G.P.V.-fractie

Het lid van de G.P.V.-fractie vraagt naar een onderbouwing van ons oordeel dat schokeffecten door een trapsgewijs toeslagsysteem slechts incidenteel zullen optreden. De ervaringen met de trapsgewijze toeslagregeling in de AAW leert ons, dat hooguit in 5% van alle gevallen een gedeeltelijke toeslag wordt verleend. De eigen inkomsten van de jongere echtgenoot zijn blijkbaar van die grootte dat in het geheel geen recht op een toeslag meer bestaat of een volledige toeslag wordt verleend vanwege het ontbreken van inkomen. Overigens merken wij op, dat door amendering van onze oorspronkelijke voorstellen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, nr. 28) er geen schokeffecten meer optreden.

De G.P.V.-fractie stelt, dat als gevolg van de inkomensafhankelijkheid, vooral pensioengerechtigden zonder eigen pensioen (of met een heel klein pensioen) zwaar worden getroffen door de reductie op de toeslag.

Het eigen pensioen van de pensioengerechtigde beïnvloedt echter de toeslag in het geheel niet. De toeslag is alleen afhankelijk van het inkomen van de jongere echtgenoot van de pensioengerechtigde. Indien deze derhalve geen eigen pensioen heeft, wordt de volle toeslag verleend. Indien er sprake is van een klein pensioen, dan nog kan de toeslag volledig zijn. Voor de preciese effecten verwijzen wij naar de brief van 6 februari 1985 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 515, nr. 29).

Deze fractie vraagt zich af of het voordeel van samenwoning – twee ongehuwdenpensioenen – kwantitatief niet veel vaker voorkomt dan het nadeel, nl. het ontbreken van een toeslag ten behoeve van de partner indien deze geen inkomen heeft.

Wij hebben slechts willen aangeven dat de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden twee aspecten heeft, zonder een kwantificering te willen aangeven. Het kabinet streeft ernaar deze gelijke behandeling met ingang van 1 januari 1986 te realiseren. Richtsnoer zal zijn, dat personen die in sociaal- en economisch opzicht in een situatie verkeren die niet wezenlijk verschilt van die van een echtpaar op dezelfde wijze worden behandeld. Bij het niveau van het ouderdomspensioen zal blijvend rekening gehouden moeten worden met de behoefteverschillen, die mede bepaald zullen worden door het gezamenlijk voeren van een huishouding.

Het ISMO-eindrapport zou volgens de G.P.V.-fractie het voorliggende wetsontwerp een voorbeeld hebben genoemd, waarbij de wetgever zich

onvoldoende bewust is geweest van de controlemoeilijkheden bij de uitvoering en de fraudegevoeligheid. De Raad van State deelt dit oordeel.

Zoals wij hiervoor reeds hebben betoogd, zal een sociaal zekerheidsstelsel, gebaseerd op een rechtvaardige inkomensverdeling, niet vervangen kunnen worden om reden van fraude en controle door een systeem dat naar onze mening niet meer aan zijn uitgangspunten voldoet. Wel zal fraude mogelijk voorkomen en bestreden moeten worden, onder meer door een goed controle-apparaat.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello