

Vergaderjaar 1984–1985

18515

Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, 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)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 17 december 1984

§ 1. Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen, dat een samenleving, waarin mannen en vrouwen op gelijke wijze zouden kunnen deelnemen aan het arbeidsproces, vereist dat de sociale zekerheid ook uitgaat van zelfstandige rechten en plichten. Zij constateren daarbij wel, dat die samenleving nog niet is bereikt, hoewel een ontwikkeling in die richting gaande is. Naar hun opvatting is echter een toenemend aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking nog geenszins een teken voor een gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de mogelijkheden tot deelname aan het arbeidsproces. Zij wijzen er in dit verband op, dat veel vrouwen nog in deeltijd werken en dat de leeftijdsopbouw van de vrouwelijke beroepsbevolking anders is dan die van de mannelijke beroepsbevolking. Zij vermoeden dat bij jongere generaties het meer vanzelfsprekend is dat beide partners in een huwelijk aan de betaalde arbeid deelnemen. Zij betwijfelen echter of dat, naarmate de tijd voortschrijdt, ook zo blijft.

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen gaarne cijfermatig inzicht in de arbeidsdeelname van getrouwde vrouwen over de verschillende leeftijdsgroepen. Voorts vragen zij om een indicatie waaruit zou kunnen blijken of de arbeidsdeelname voor jongere, getrouwde vrouwen als blijvend of als betrekkelijk tijdelijk moet worden aangemerkt.

In onderstaande tabel worden de beroepsdeelnamepercentages gegeven van gehuwde vrouwen naar leeftijd. Deze percentages worden gegeven voor alle gehuwde vrouwen te zamen en voor de gehuwde vrouwen zonder kinderen. De cijfers, afkomstig van het CBS, hebben betrekking op de arbeidskrachtentelling van 1978.

Leeftijd	Totaal gehuwde vrouwen	Gehuwde vrouwen zonder kinderen
30	41,9	77,4
30–34	29,2	59,7
35–39	32,4	56,3
40–44	30,8	46,2
45–49	25,8	33,1
50	9,5	7,3
Totaal	25,5	30,7

Om enig inzicht te geven in hoeverre de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen generatie-gebonden is, zijn in de hierna volgende tabel de deelnemingspercentages naar leeftijd voor gehuwde vrouwen (in arbeidsjaren) opgenomen, zoals deze geraamd worden door het CPB.

Leeftijd	1979	1989	1999	2009
15-29	43,6	51,1	56,9	56,9
20-24	46,3	56,7	59,2	59,2
25-29	23,5	33,7	40,6	44,5
30-34	15,9	24,8	30,3	34,0
35-39	17,7	24,8	29,2	32,8
40-44	17,6	23,8	27,7	30,7
45-49	15,1	21,8	25,8	29,0
50-54	11,6	17,7	22,5	25,2
55-59	7,4	10,2	16,3	19,5
60-64	3,5	4,2	4,7	6,1
65-69	,8	,9	,9	,9
70-74	,3	,2	,1	,1

Uit vorenstaande tabel blijkt dat de arbeidsdeelname (in arbeidsjaren) van gehuwde vrouwen in alle leeftijdscategorieën zal gaan toenemen. De toename concentreert zich echter met name op leeftijdsgroepen tot ca. 60 jaar.

De stelling van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat onze samenleving thans verkeert in een overgangperiode tussen het traditionele gezin, waarin de man de kost verdient en die samenleving waarbij mannen en vrouwen beiden het recht en de plicht hebben de kost te verdienen, kunnen wij in zijn algemeenheid onderschrijven. Ook wij constateren dat in deze overgangperiode iedere vorm van verzelfstandiging of individualisering tot fricties zal leiden, omdat dit voor sommige groepen te ver gaat en voor andere groepen juist weer niet ver genoeg. Het voorlopig verslag en het eindverslag op dit wetsontwerp vormen naar onze mening een goede illustratie van deze constatering.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen vervolgens, dat de voorgestelde verzelfstandiging – wel aanspraak op eigen rechten maar geen individuele uitkeringsrechten – enerzijds gepaard moet gaan met aanvullende maatregelen (toeslagen) maar anderzijds niet als definitief einddoel kan worden gezien. Voor de komende periode is – in aangepaste vorm – naar hun mening de voorgestelde herziening van de AOW een stap in de goede richting.

In dit verband merken wij op, dat de wetgeving in het algemeen, en dus ook de sociale zekerheidswetgeving, zich voortdurend dient aan te passen aan de zich veranderende samenleving. In zoverre is geen enkele wetgeving als einddoel te beschouwen. Wel zijn wij van mening, dat de huidige voorstellen met betrekking tot de AOW het beste aansluiten bij de huidige stand van onze samenleving, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de aanwezige financiële beperkingen. Het verheugt ons, dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. deze opvatting onderschrijven.

Wat betreft de opmerkingen van deze leden over de invulling van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij werkloosheid, verwijzen wij naar de behandeling van het desbetreffende wetsontwerp. In dat kader is uitvoerig op de genoemde punten ingegaan.

De aan het woord zijnde leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen vervolgens, dat het respecteren van bestaande economische onafhankelijkheid, moet leiden tot een individueel recht bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd op AOW-pensioen. Zij vragen of het kabinet deze weg begaanbaar acht. Ook de leden van de fractie van de C.P.N. stellen vragen op dit punt.

Wij willen deze weg in beginsel niet bij voorbaat uitsluiten. Of zij begaanbaar zal zijn is echter afhankelijk van zowel de maatschappelijke ontwikkelingen op dit punt als van de financiële speelruimte in de toekomst. Met

deze leden zijn wij het echter eens, dat, theoretisch gesproken, bij een volstrekt individuele, economische onafhankelijkheid een volstrekt individueel uitkeringsrecht goed past.

Volgens deze leden is binnen de huidige voorstellen ook sprake van enige inconsistentie. Bij de premieheffing is gekozen voor individualisering en bij de uitkeringskant voor verzelfstandiging.

Deze vermeende inconsistentie is ook reeds een aantal malen aan de orde geweest bij wetsontwerp 18 625 (gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de premieheffing ingevolge de volksverzekeringen). Wij wijzen er nogmaals op, dat er in de AOW geen sprake is van een equivalentiebeginsel. Dat betekent, dat het systeem van premieheffing niet persé op dezelfde basis moet zijn gestoeld als het systeem van uitkeringen. De premieheffing is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, hetgeen naar onze opvatting het beste tot uiting komt in het inmiddels gerealiseerde, geïndividualiseerde systeem van premieheffing. Bij de uitkeringen past naar onze mening binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen en financiële mogelijkheden het beste het thans voorgestelde systeem van verzelfstandigde uitkeringsrechten met toeslagen voor bepaalde levenssituaties.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben er met voldoening kennis van genomen dat het kabinet met het gestelde in de memorie van toelichting geenszins de bedoeling heeft gehad de waarde van de onderlinge verantwoordelijkheid van partners in een samenlevingsverband te ontkennen. Deze leden hebben tevens met instemming de opmerking in de memorie van antwoord genoteerd, dat ook in het stelsel van sociale zekerheid de onderlinge verantwoordelijkheid binnen leefvormen niet kan worden genegeerd.

Wat betreft de opmerkingen van de leden van de V.V.D. ten aanzien van de begrippen individualisering en verzelfstandiging, verwijzen wij naar hetgeen wij hiervoor hebben opgemerkt naar aanleiding van het gestelde door de leden van de fractie van de P.v.d.A.

Met de stelling van de leden van de V.V.D. dat op samenverdienende partners een onredelijk groot beroep van solidariteit wordt gedaan, zijn wij het niet eens. Deze leden stellen, dat ingeval er geen toeslag wordt toegekend wegens inkomen van de partner, deze mensen financieel economisch afhankelijk worden gemaakt van hun partner. In dit verband merken wij nogmaals op, dat in onze voorstellen sprake is van verzelfstandigde uitkeringsrechten. Deze rechten zijn evenwel niet zo hoog, dat daarmee bij echtparen *individueel* in de kosten van levensonderhoud kan worden voorzien. Derhalve is gekozen voor een systeem van toeslagen ingeval van geen of weinig inkomen van de jongere partner. In het geval de partner wel voldoende inkomen heeft, ontstaat inderdaad een zekere mate van afhankelijkheid. Dat een dergelijke systematiek meer op een bijstandsregeling dan op een pensioenregeling zou lijken, vermogen wij niet in te zien. Daarbij wordt naar onze mening totaal voorbijgegaan aan het feit, dat iedere gehuwde pensioengerechtigde, ongeacht zijn eigen financiële positie of die van zijn partner, zonder meer aanspraak heeft op een gehuwdenpensioen, dat de helft zal bedragen van het huidige gehuwdenpensioen.

De leden van de fractie van de C.P.N. wijzen op een passage in de memorie van antwoord waarin wordt gesteld dat een stijging van uitkeringsrechten de toekomstige vergrijzingsproblematiek ernstig zou verzwaren. Zij zien hierin een omkering van argumenten.

Wij blijven van mening, dat de vergrijzingsproblematiek niet alleen afhankelijk is van het aantal bejaarden, maar juist ook van de hoogte van de uitkeringen. Te zamen vormen die elementen namelijk de uitkeringslast, die door de dan werkende bevolking moet worden opgebracht. Berekeningen van het SCP hebben uitgewezen, dat de uitgavenstijging voor de AOW gedurende de laatste tien jaren (1971-1981) ca. 72% heeft bedragen en dat slechts $\frac{1}{3}$ hiervan verklaard kan worden uit demografische factoren. De reële verhoging van de AOW-uitkeringen gedurende die periode verklaart de resterende stijging.

Wij zijn het met deze leden eens, dat bij de verzelfstandiging van de uitkeringsrechten op minimumniveau wordt uitgegaan van een minimum-gezinsbehoefte, omdat rekening wordt gehouden met de besparende werking van het gezamenlijk voeren van een huishouding. Dat dit zou betekenen, dat er vooral voor gehuwde vrouwen materieel geen nieuwe rechten ontstaan, onderschrijven wij niet. Er is wel degelijk sprake van eigen zelfstandige uitkeringsrechten voor de gehuwde vrouw. Daar doet niet aan af, dat de uitkering van man en vrouw tesamen niet uitstijgt boven het niveau van het huidige aan de man toegekende gehuwdenpensioen. Bovendien behoeft de gehuwde vrouw, die ouder is dan haar man, niet langer te wachten tot haar man de 65-jarige leeftijd heeft bereikt.

De leden van de fractie van de R.P.F. stellen, dat de kabinetsvisie uitgaat van het individu, terwijl deze leden het gezin als basis en kern van de gemeenschap beschouwen. Dit betekent naar de mening van deze leden dat de kabinetsvisie haaks staat op de door hen ingenomen positie.

Hierbij merken wij op, dat in de Regeringsvoorstellen, weliswaar wordt uitgegaan van individuele uitkeringsrechten, maar dat bij de hoogte van die rechten wel degelijk wordt uitgegaan van de op de onderlinge gezinsverantwoordelijkheid gebaseerde behoefte en de besparende werking van een gezamenlijk gevoerde huishouding. Naar onze mening kan dan ook niet gesproken worden van haaks op elkaar staande visies.

Deze leden wijzen vervolgens op de gevallen, waarin het gehuwdenpensioen plus eventuele toeslag met terugwerkende kracht tot 1 januari 1985 wordt uitbetaald. Zij vragen of dit niet tot liquiditeitsproblemen aanleiding kan geven.

In dit verband merken wij op, dat de terugwerkende kracht slechts betrekking heeft op die gevallen (ruim 20 000) waarin de vrouw reeds de 65-jarige leeftijd heeft bereikt en de man nog niet. In die gevallen zal de jongere man als regel eigen inkomen hebben uit arbeid of anderszins, zodat er in het algemeen geen liquiditeitsproblemen zullen ontstaan. In de gevallen, waarin een gehuwde man in de periode van 1 januari 1985 tot 1 april 1985 de 65-jarige leeftijd bereikt, zal op grond van de dan ook nog van kracht zijnde huidige bepalingen van de AOW aan die man een gehuwdenpensioen worden toegekend.

Per 1 april a.s. zal dat gehuwdenpensioen worden omgezet in twee gehuwdenpensioenen nieuwe stijl.

Het tussentijdse verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de derde richtlijn, waarnaar de hier aan het woord zijnde leden vervolgens vragen, gaat hierbij.¹

§ 2. De betekenis van de derde richtlijn

De leden van de P.v.d.A.-fractie voeren opnieuw een pleidooi om voor gehuwden, van wie de partner geen of nog geen recht heeft op een AOW-uitkering, uit te gaan van een uitkering ter hoogte van 70% van het huidige gehuwdenpensioen. Wij betreuren het deze leden niet te hebben kunnen overtuigen om in deze niet het AAW-uitkeringssysteem te volgen. Wij wensen echter vast te houden aan de thans voorgestelde uitkeringssystematiek. In tegenstelling tot wat de genoemde leden menen, zien wij in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de huidige AOW, dat een ongehuwden-uitkering verleend aan de gehuwde vrouw van wie de man nimmer ingevolge de AOW verzekerd is geweest, geen verplichting thans de AAW-systematiek in de AOW over te nemen. Met het voornoemde, reeds uit 1957 daterend artikelonderdeel is destijds zeker niet bedoeld een lijn uit te zetten voor een uitkeringssystematiek, die gebaseerd is op het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Wij willen nog eens benadrukken, dat een basispensioen van 50% in de AOW ons het meest wenselijk voorkomt. In tegenstelling tot de AAW zal in de AOW in veel gevallen zich ten aanzien van een echtpaar een samenloop van basispensioenen kunnen voordoen, die een aftopping noodzakelijk

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

maakt; naar onze mening dient aftopping zoveel mogelijk te worden vermeden.

De leden van de hier aan het woord zijnde fractie stellen vervolgens enige vragen over de gevolgen van het vervallen van artikel 7, tweede lid, van de AOW. Deze zien er als volgt uit.

De bepalingen volgens welke aan de gehuwde vrouw in een beperkt aantal gevallen een zelfstandig recht op een ouderdomspensioen wordt verstrekt, komen te vervallen omdat thans wordt voorgesteld aan *iedere* gehuwde vrouw op de eigen 65-jarige leeftijd dat recht te verlenen. Betrokkene heeft dan recht op een basispensioen, dat op netto basis 50% bedraagt van het minimumloon, eventueel vermeerderd met een toeslag van maximaal 50% ten behoeve van de jongere echtgenoot van de pensioengerechtigde. Deze toeslag is afhankelijk van de verzekerde jaren en het inkomen van die echtgenoot. Door de toeslag van genoemde verzekerde jaren afhankelijk te stellen wordt voorkomen, dat in de tijd gezien sterke wisselingen in pensioen ontstaan. De toeslag ten behoeve van de jongere echtgenoot zal nu namelijk niet hoger zijn dan het ouderdomspensioen waarop diezelfde echtgenoot later op de eigen pensioengerechtigde leeftijd aanspraak zal kunnen maken. Indien derhalve de jongere echtgenoot blijkt nimmer verzekerd te zijn geweest, zal de pensioengerechtigde slechts zijn eigen basispensioen van 50% uitgekeerd krijgen. Er bestaat geen enkele aanleiding in dit geval dat pensioen op het niveau van het ongehuwdenpensioen te brengen. Dat zou onrechtvaardig zijn ten opzichte van die situaties waarin op grond van niet-verzekerde jaren op de toeslag een zodanige korting zou worden toegepast, dat het basispensioen tezamen met die toeslag ongeveer gelijk is aan het ongehuwdenpensioen. Het uiteindelijke bedrag aan pensioen zou dan immers gelijk zijn, bij ongelijke aantallen niet-verzekerde jaren. Dezelfde argumentatie kan worden toegepast, indien er sprake is van een zodanig inkomen van de jongere echtgenoot, dat de pensioengerechtigde slechts aanspraak kan maken op de gedeeltelijke toeslag van 20%. Ten opzichte van deze situatie komt een automatische optrekking van de basisuitkering van 50% naar 70% ons onrechtvaardig voor. Tot een verhoging van het gehuwdenpensioen tot het ongehuwdenpensioen is in de huidige AOW aanleiding, indien dat gehuwdenpensioen als gevolg van een korting wegens niet-verzekerde jaren of schuldige nalatigheid *onder* het niveau van het ongehuwdenpensioen zakt. Een dergelijke situatie kan zich, gezien het niveau van het gehuwdenpensioen nieuwe stijl, niet meer voor kunnen doen. Een en ander is het logische gevolg van het gekozen systeem.

Zo toch tot het optrekken van het nieuwe gehuwdenpensioen tot het ongehuwdenpensioen worden besloten, dan zou in feite gekozen worden voor de AAW-systematiek waarnaar om de hiervoor genoemde redenen niet de voorkeur uitgaat.

Uit het voorgaande volgt reeds, dat niet-verzekerde jaren en schuldige nalatigheid in de premiebetaling van de jongere echtgenoot van de pensioengerechtigde alleen leidt tot een korting op de toeslag. Uit de verzelfstandigingsgedachte vloeit vervolgens voort, dat niet-verzekerde jaren en schuldige nalatigheid van de pensioengerechtigde zelf slechts van invloed zijn op de eigen basisuitkering. Een korting op die basisuitkering wordt niet door een hogere toeslag goedge maakt; de toeslag zal nooit meer dan 50% kunnen bedragen.

In de AOW is de bepaling gehandhaafd, dat ongehuwde pensioengerechtigden, na de huwelijksluiting, hun recht op het ongehuwdenpensioen behouden. Deze regeling, vervat in artikel 8, zevende lid, van de AOW, komt door artikel I, onderdeel F, niet te vervallen. De positie van deze gehuwden zal bij de regelgeving met betrekking tot de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwde samenwonenden overigens worden betrokken.

De leden van de C.D.A.-fractie wensen nog nader in te gaan op de vraag of de toeslagregeling een wezensvreemd element vormt in de AOW. Kan

een verhoging van het basispensioen voor ten laste komende personen worden gerechtvaardigd, terwijl de AOW feitelijk geen inkomensgarantie geeft op minimumniveau, zo stellen deze leden. Zij achten het bepaald ongewenst dat in allerlei verzekeringen verschillende toeslagregelingen worden gecreëerd en vragen ons toe te zeggen, dat bij de voorbereiding van de Gezinstoeslagenwet de toeslagregelingen daarin worden opgenomen.

Wij erkennen, dat de AOW geen minimuminkomen *garandeert*. De AOW heeft niet tevens de functie om bij voorbeeld een gekort pensioen als gevolg van een onvolledige verzekeringsloopbaan aan te vullen. Anderzijds zullen aanvullende inkomsten van de pensioengerechtigde niet leiden tot een vermindering van zijn basispensioen ingevolge de AOW. De AOW verleent een pensioen voor gehuwden en ongehuwden dat qua niveau wel overeenkomt met de bijstandsuitkeringen. Het ligt ons inziens voor de hand, dat voornoemd kenmerk van de huidige AOW, nl. het verstrekken van een uitkering op een minimumniveau, ook binnen de nieuwe AOW behouden blijft in de vorm van de thans voorgestelde toeslagregeling. Voorshands hebben wij daarvoor dan ook gekozen. De gedachten met betrekking tot de Gezinstoeslagenwet zijn tot nu toe ontwikkeld in het kader van de herziening van de loondervingsregelingen. Wij zijn evenwel bereid te bezien of het wenselijk is de toeslagregeling ingevolge de AOW te zijner tijd in die Gezinstoeslagenwet in te passen.

De leden van de fractie van de P.S.P. geven in hun inbreng bij het eindverslag nog eens te kennen, dat naar hun mening een geïndividualiseerde AOW-uitkering ter hoogte van 70% van het netto minimumloon het meest in overeenstemming is met de derde richtlijn. De financiële mogelijkheden zouden daartoe aanwezig zijn. De aan het woord zijnde leden denken daarbij aan afschaffing van de premie-inkomensgrens.

Afgezien van deze mogelijkheid en wellicht nog andere, in de memorie van antwoord hebben wij reeds uitvoerig toegelicht waarom het thans voorgestelde uitkeringssysteem ons het meest wenselijk voorkomt. Nogmaals willen wij opmerken, dat noch aan de tekst en de bedoeling noch aan de ontstaansgeschiedenis van de derde richtlijn aanwijzingen kunnen worden ontleend die wijzen in de richting als door de voornoemde leden aangegeven. In de memorie van antwoord hebben wij erop gewezen, dat een systeem met een 70%-basisuitkering, zoals opgenomen in het standpunt van de Emancipatieraad, ook wanneer alle inverdieneffecten worden meegenomen, toch per saldo nog leidt tot een toename van de uitkeringslasten met ca. 2,3 mld. (overeenkomend met 1,2 procentpunt van het premieplichtig inkomen). De leden van de fractie van de P.S.P. merken op dat, wanneer de maximum premiegrens voor de volksverzekeringen wordt afgeschaft, hierdoor voor ca. 1 mld. dekking wordt gevonden voor deze extra lasten. Vervolgens informeren deze leden welk premiepercentage noodzakelijk zou zijn om de AOW in die zin te bekostigen en hoeveel dat percentage hoger ligt dan het huidige.

Alvorens hierop een exact antwoord te kunnen geven, moeten eerst twee kanttekeningen geplaatst worden. Allereerst is tot nu toe enkel gesproken over de toename van de (netto-)uitkeringslasten. Een toename van de uitkeringslasten leidt echter tevens tot een toename van de financieringsnorm en daarmee tot een toename van de financieringskosten.

De financieringsnorm in de AOW bedraagt nl. ongeveer 18% van de – uit premies te dekken – lasten. Aangezien in een systeem met een basisuitkering van 70% de uitkeringslasten met ca. 3 mld. netto (ca. 3,6 mld. bruto) toenemen, neemt de financieringsnorm met ca. $0,18 \times 3,6$ mld. = ca. 0,65 mld. toe.

De tweede kanttekening die geplaatst moet worden heeft betrekking op de extra premieontvangsten, zowel ten gevolge van de verzelfstandiging van de premieheffing als ten gevolge van een eventuele afschaffing van de maximum premiegrens voor de volksverzekeringen. De in totaal ca. 1,5 mld. extra premie-ontvangsten komen niet volledig in het Ouderdomsfonds

terecht, maar slaan neer in *alle* volksverzekeringsfondsen, naar rato van de premie-percentages.

Voorafgaand aan het antwoord op de vraag met hoeveel de AOW-premie omhoog moet om een systeem van 70% basisuitkering mogelijk te maken, zijn in onderstaande tabel de geldstromen zichtbaar gemaakt, die bij een dergelijk systeem ontstaan.

In mln. glds.	AOW	AWW	AKW/AWW en AWBZ	Totaal der fondsen	Rijks- begroting	Totaal
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5)	(6) = (4) + (5)
<i>Lasten:</i>						
– toename netto uitkeringen	3000	–	–	3000	–	3000
– kosten brutering	600	–	–	600	–	600
– financieringskosten	650	–	–	650	–	650
Totaal der Lasten	4250	–	–	4250	–	4250
<i>Baten:</i>						
– verzelfstandiging v/d premies	210	25	265	500	–	500
– opheffing max. premiegrens	420	50	530	1000	–	1000
– baten t.g.v. brutering	–	–	–	–	600	600
– overige inverdieneffecten	–	–	–	–	200	200
Totaal der Baten	630	75	795	1500	800	2300
Saldo van Baten $\%_{}$ Lasten	–3620	75	795	–2750	800	–1950
Saldo in % van het premieplichtig inkomen	–1,90	+ 0,05	+ 0,40	– 1,45	*	*

Uit bovenstaande tabel valt duidelijk af te lezen, dat de AOW-premie met ca. 1,9% procentpunt omhoog zal moeten (van 11,7% naar 13,6%), terwijl aan de andere kant de AWW-premie met 0,05% procentpunt en de z.g. opslag premies met 0,4% procentpunt verlaagd kunnen worden. Ten slotte nemen de ontvangsten op de rijksbegroting toe met ca. 800 mln. Wanneer dit bedrag in de vorm van rijksbijdrage in het Ouderdomsfonds wordt gestort, kan de premiemutatie voor de AOW beperkt blijven tot ca. 1,5% procentpunt.

De leden van de P.S.P.-fractie merken voorts op, dat een hogere basisuitkering voor gehuwden kan leiden tot besparingen in het kader van de AWBZ. Er zou minder aan subsidie aan bejaardentehuizen verstrekt behoeven te worden. Deze leden verwijzen daarbij naar het rapport van het SCP, waarin wordt gesteld dat door een relatief hoger inkomen ook minder gebruik behoeft te worden gemaakt van andere, van overheidswege gesubsidieerde, voorzieningen.

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven, dat de AOW niet gebruikt moet worden om de functie van specifieke voorzieningen over te nemen. In de door de leden van de P.S.P.-fractie genoemde bejaardentehuizen zien wij een goed voorbeeld. Van een eventuele verhoging van de basisuitkering van 50% naar 70% zullen immers ook die bejaarden profiteren, die niet in een bejaardentehuis verblijven. Overigens zijn de inverdieneffecten die kwantificeerbaar zijn, reeds vermeld in de memorie van antwoord en is het geraamde totaal bedrag ad 200 mln. reeds in de voorgaande becijferingen opgenomen. Wel moet er nog op worden gewezen, dat dit soort becijferingen door hun aard niet anders dan globaal en omgeven met onzekerheden kunnen zijn.

De P.S.P.-fractie ziet de toeslagregeling in de AOW als een tijdelijke oplossing in afwachting van de individualisering van de Algemene Bijstandswet.

Naar aanleiding van deze visie merken wij op, dat het kabinet niet voornemens is de Algemene Bijstandswet te individualiseren in de zin als kennelijk door deze leden wordt bedoeld.

De leden van de R.P.F.-fractie vragen wanneer en in welke bewoordingen Nederland heeft verklaard dat de AOW onder de derde richtlijn valt. Een dergelijke verklaring is afgelegd door de Nederlandse vertegenwoordiger in de Groep sociale vraagstukken, die een voorstel voor een richtlijn ten behoeve van de Europese Commissie heeft voorbereid. Het werd niet aanvaardbaar geacht dat sociale zekerheidsregelingen onder de werking van de derde richtlijn kunnen uitkomen en daarmee niet op het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen zijn gebaseerd door de constructie van een volksverzekering, die mede en voor een groot deel ook betrekking heeft op personen die tot de beroepsbevolking behoren of hebben behoord.

De leden van de R.P.F.-fractie vragen voorts wat onder een globale inkomensstoets moet worden verstaan. In de memorie van antwoord is daarmee bedoeld, dat zeker niet in alle gevallen uitgebreid en volledig inkomensonderzoek behoeft plaats te vinden, indien een eerste verkenning reeds duidelijk maakt dat geen aanspraak op een toeslag kan worden gemaakt. In antwoord op een desbetreffende vraag van de bovengenoemde leden merken wij op dat de toeslagregeling is ingegeven door inkomenspolitieke overwegingen.

5.3. Personele werkingssfeer

De leden van de fractie van de P.v.d.A. constateren dat het kabinet terecht eerst een grondige studie wenst te wijden aan de problematiek van de afgrenzing van het «ongehuwd samenwonen». Zij wachten met belangstelling deze studie af en stemmen volledig in met de stellingname dat overhaaste invoering van deze opvatting over gelijkheid tot ongewenste problemen zou kunnen leiden.

De leden van de C.D.A.-fractie vinden onze reactie op dit punt onbevredigend. Zij stellen een meer voortvarende aanpak op prijs. Zij zijn van oordeel dat het verschil in behandeling uiterlijk per 1 januari 1986 moet zijn opgeheven.

Wij merken in dit verband op, dat een grondige studie en zorgvuldige afweging van de problematiek een voortvarende aanpak niet in de weg staat. Zo spoedig als verantwoord is, zullen voorstellen worden gedaan.

De leden van de fractie van de R.P.F. zijn van mening dat de gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden met onmiddellijke ingang moet worden gerealiseerd. Met name de uitvoeringsproblemen achten zij niet van doorslaggevende betekenis.

In verband hiermee herhalen wij, dat wij – alvorens tot invoering van die ook door ons noodzakelijk geachte gelijkstelling over te gaan – een grondige studie gewenst vinden. De uitvoeringstechnische bezwaren zijn door ons nimmer als doorslaggevend gekenschetst.

5.4. Uitwerking en vormgeving van het uitkeringssysteem

Met voldoening hebben wij geconstateerd, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie de principiële stellingname van het kabinet met betrekking tot de uitwerking en vormgeving van het uitkeringssysteem, waaronder de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen, niet afwijzen. Zij hebben evenwel grote bezwaren met de uitvoeringspraktijk. Deze worden onder meer ingegeven door gewekte verwachtingen, waarop inmiddels financiële verplichtingen zijn gebaseerd en door de aanvullende pensioenproblematiek. Zij pleiten daarom voor een overgangperiode van vijf jaar, waarin nog inkomensafhankelijke toeslagen worden verleend.

De leden van de C.D.A.-fractie kunnen zich gezien de door hen aan de orde gestelde problemen eveneens een interimregeling voorstellen, bijvoorbeeld gedurende één jaar. Zij stellen de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen afhankelijk van de totstandkoming van de Gezinstoeslagwet en de opheffing van het onderscheid tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden.

De fractieleden van de V.V.D. hebben met teleurstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij menen dat een groot aantal praktische bezwaren tegen de inkomensafhankelijkheid nauwelijks door het kabinet gemotiveerd terzijde is gelegd.

Zowel in de memorie van toelichting als de memorie van antwoord heeft het kabinet uitgebreid aandacht besteed aan haar voorstel de toeslag afhankelijk te stellen van het inkomen van de jongere echtgenoot van de pensioengerechtigde. Centraal staan daarbij de inkomenspolitieke overwegingen voor deze opzet. Voor inkomensafhankelijkheid pleit nogmaals het perspectief van een toenemende arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw en de daaruit voortvloeiende inkomensverwerving. Met het oog op die maatschappelijke ontwikkeling zal het verlenen van inkomensafhankelijke toeslagen steeds minder vanuit inkomenspolitiek oogpunt gemotiveerd kunnen worden. Bij een volledige arbeidsparticipatie, en dus bij het vervallen van de noodzaak van toeslagen, zou – indien toch inkomensafhankelijke toeslagen zouden worden verleend – ca 2 mld. worden uitgekeerd. Hoewel dit bedrag op een extreme veronderstelling is gebaseerd is deze berekening om de gedachten te bepalen niet zonder zin. Voorts menen wij dat de inkomensafhankelijkheid in de AOW niet kan bestaan naast regelingen op het terrein van de sociale zekerheid, die minder ruim van opzet zijn.

Aan de vorenstaande principiële benadering houdt het kabinet onverkort vast. Zij erkent evenwel dat, hoewel een toenemende deelname aan het arbeidsproces van gehuwde vrouwen waarneembaar is, de hiervoor geschetste gevolgen van de inkomensafhankelijkheid zich slechts geleidelijk zullen manifesteren. Ook willen wij niet verhelen, dat wij wel degelijk oog hebben voor de praktische bezwaren die de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D. tegen onmiddellijke invoering van inkomensafhankelijke toeslagen hebben aangevoerd. Daarnaast laat ons ook het argument, dat de categorie, die thans vlak voor haar pensionering staat, zich nauwelijks op de nieuwe situatie heeft kunnen voorbereiden, niet ongevoelig.

In verband hiermee zouden wij geen overwegende bezwaren hebben tegen een overgangsregeling, waarin de toeslagen gedurende een bepaalde periode ongetoetst zouden worden verleend, mits daarna de structurele – inkomensafhankelijke – situatie intreedt. Wel is dan de vraag, of degenen, die in de overgangperiode een ongetoetste toeslag toegekend hebben gekregen, na afloop van die periode toch nog aan de inkomenstoets onderworpen zouden moeten worden. Wij zijn van mening, dat dit zeker bij vrij grote leeftijdsverschillen tussen beide echtgenoten inderdaad het geval zou moeten zijn. Wij kunnen ons echter voorstellen, dat de inkomenstoets, in de gevallen dat de jongste partner na afloop van die overgangperiode slechts enkele jaren van de 65-jarige leeftijd verwijderd is, achterwege blijft.

Over de concrete invulling van een overgangsregeling hebben wij nog geen definitief standpunt ingenomen. Alvorens dit te doen hebben wij er behoefte aan de mening van de fracties op dit punt te vernemen.

Wij betreuren het de leden van de C.D.A.-fractie niet te hebben kunnen overtuigen met onze antwoorden op een aantal suggesties met betrekking tot de toeslageregeling. Zij dringen nogmaals aan op een ruimere inkomensvrijstelling, zoals geopperd door het CNV. Naar hun oordeel zou een dergelijk systeem uitvoeringstechnisch eenvoudiger zijn, optredende schokeffecten voor wat betreft het inkomen mitigeren en zou de deelname aan het arbeidsproces niet voortijdig worden beëindigd.

Uitgangspunt bij de door ons voorgestelde toeslagregeling is dat ten aanzien van bejaarden geen gunstiger of ongunstiger voorwaarden worden gesteld als het gaat om een voorziening in een minimumbehoefte. Daarom willen wij in een structurele situatie vasthouden aan een inkomensvrijlating van ca. 15% van het netto minimumloon. De noodzaak van een grotere vrijlating achten wij uit inkomenspolitieke overwegingen niet aanwezig.

De leden van de D'66-fractie vragen zich af of het mogelijk is tot volledige individualisering te komen zonder toeslagen of aftopping van de basispensioenen, met name uitgaande van een basispensioen van 60%.

Aan de suggesties van deze leden kleven naar onze mening, afgezien van de eenvoud van een dergelijk uitkeringssysteem, grote bezwaren. Gedurende de periode dat één van de echtgenoten de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt, blijft een toeslag noodzakelijk. Wij achten namelijk verwijzing van die echtgenoot naar de Algemene Bijstandswet niet wenselijk. Bovendien zal het voorgestelde basispensioen onvoldoende zijn voor de ongehuwde pensioengerechtigde om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Wij kunnen overigens meedelen dat een dergelijk systeem leidt tot een toename van de uitkeringslasten met ca. 520 mln. in netto termen (= ca. 620 mln. in bruto termen), terwijl daarnaast de financieringskosten toenemen met ca. 100 mln. Daarbij is dan wel aangenomen, dat de alleenstaande bejaarde, evenals nu, een 70%-uitkering blijft ontvangen. Gegeven de meer premieopbrengst ten gevolge van de verzelfstandiging in de premieheffing van ca. 580 mln., zal in netto termen ca. 40 mln. (in bruto termen ca. 140 mln.) middels premieverhoging gefinancierd moeten worden. Wanneer aangenomen moet worden dat in die gevallen, dat slechts één van de partners ouder is dan 65 jaar en deze partner voordien kostwinner was van de leefeenheid, via de AOW dan wel de ABW aanvulling gegeven moet worden op de ontvangen 60%, zodanig dat in totaliteit 100% wordt ontvangen, dan nemen de uitkeringslasten nog eens extra toe met ca. 1,0 mld. in netto termen (ca. 1,2 mld. in bruto termen). De financieringskosten nemen in dat geval met nog eens 200 mln. toe.

Wanneer bovendien voor het verschaffen van de aanvulling niet gekeken wordt naar het kostwinnerschap dan nemen de extra uitkeringslasten in netto termen met nog eens 200 mln. toe tot in totaliteit 1700 mln. extra (= ca. 2000 mln. in bruto termen), terwijl de financieringskosten met nog eens 40 mln. toenemen tot in totaliteit ca. 350 mln. extra.

De leden van de R.P.F.-fractie tenslotte stellen nog enige vragen met betrekking tot de toeslagregeling.

Wij hebben het Inkomensbesluit-AAW als uitgangspunt genomen voor het invullen van de inkomensafhankelijke toeslagregeling. Een coördinatie tussen beide inkomensafhankelijke regelingen zal, behoudens uitzonderingen die aan het specifieke karakter van de AOW kunnen worden ontleend, zoveel mogelijk worden nagestreefd. Daarbij speelt voor de bepaling van het inkomensbegrip naar onze mening het feit dat de doelgroep in de AOW groter is dan die in de AAW geen rol van betekenis. Bij de uitwerking van het inkomen uit of in verband met arbeid in het beroeps- of bedrijfsleven denken wij overigens eveneens aan inkomen uit vroegere dienstbetrekking.

In de memorie van toelichting hebben wij reeds uitgelegd, dat een andere indeling van de toeslagen dan in bedragen van 20, 35 en 50% – de aan het woord zijde leden denken aan een proportioneel percentage voor de toeslag – automatisch zal leiden tot een andere vrijlating dan van 15 tot 20%. Geleidelijker oplopende toeslagen, ter voorkoming van schokeffecten, heeft lagere inkomensvrijlatingen dan door genoemde leden voorgesteld, tot gevolg.

De fractieleden van de R.P.F. merken voorts op dat het onlogisch is alleen gedurende de periode dat de jongere echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt aan de AOW een inkomensafhankelijk element toe te voegen. Zij stellen dit tegenover onze redenatie dat inkomensafhankelijke toeslagen aan de AOW een functie geven, die verder reikt dan een voorziening in een minimumbehoefte.

De AOW zien wij als een bodem in de ouderdomsvoorziening, waarop mogelijk uit andere hoofde aanvullende pensioenen worden verstrekt. Indien na het bereiken van de 65-jarige leeftijd het aanvullende pensioen van de pensioengerechtigde tevens de hoogte van zijn basispensioen beïnvloedt, wordt naar onze mening het AOW-systeem geweld aangedaan. De toeslagregeling is echter in het leven geroepen ten behoeve van personen, die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt, van wie de echtgenoot inmiddels wel gepensioneerd is. Deze regeling, die derhalve in beginsel een tijdelijk karakter heeft en als een overgangsmaatregel moet worden beschouwd, staat naar onze mening los van de hiervoor geschetste opbouw van de ouderdomsvoorzieningen. Wij achten het daarom rechtvaardig aan het recht op de toeslag voorwaarden te stellen die niet aan het karakter van ouderdomsvoorzieningen zijn ontleend.

§ 5. Overgangsrecht

De leden van de fractie van de R.P.F. stellen enkele vragen over de relatie tussen de tweeverdienerswetgeving op fiscaal terrein en de AOW. Zij vragen of met enige voorbeelden kan worden aangegeven of en in hoeverre er verschillen zullen optreden tussen het oude en het nieuwe systeem van de AOW met betrekking tot het te betalen belastingbedrag in 1985 voor gehuwden zonder neveninkomsten uit arbeid.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat het effect van de nieuwe systematiek voor de tariefgroepindeling is, dat de gehuwde man van tariefgroep III (alleenverdiener) verhuist naar tariefgroep I (tweeverdiener). Bij een zelfstandig recht van de gehuwde vrouw op een pensioen, zal ook zij worden ingedeeld in tariefgroep I. De belastingvrije som voor tariefgroep I zal op de helft worden gesteld van de belastingvrije som voor tariefgroep III en voorts zal het gehuwdenpensioen nieuwe stijl de helft van het huidige gehuwdenpensioen bedragen. Derhalve verandert er voor echtparen niets aan hun gezamenlijk AOW-inkomen, noch aan hun (opgetelde) belastingvrije som, zodat er in het algemeen geen financiële verschillen zullen optreden.

Als de vrouw bescheiden eigen inkomsten heeft, kan er in zoverre iets veranderen, dat haar totale inkomenspositie door het eigen recht op pensioen verandert. Dat kan tot gevolg hebben, dat zij over dat inkomen, afhankelijk van het voor haar geldende marginale tarief, meer belasting verschuldigd zal zijn. Het inkomen van haar man neemt echter evenredig af, evenals dat de door hem verschuldigde belasting afneemt. Per saldo zal in het merendeel van de gevallen het totale netto inkomen van de leefeenheid toenemen.

In antwoord op een vraag van de leden van de R.P.F.-fractie naar de mutaties, wanneer de man een aanvullend pensioen heeft naast het gehuwdenpensioen ingevolge de AOW en voorts een onvolledige toeslag, merken wij op dat het slechts kan gaan om een in de toekomst gelegen situatie. Dan is er dus geen sprake van een mutatie als gevolg van de thans voorgestelde maatregelen.

§ 6. Aanvullende pensioenproblematiek

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een overgangsperiode van 5 jaar voor teneinde de betrokkenen bij pensioenregelingen meer ruimte te bieden om de gewenste nieuwe situatie te bereiken, zonder fricties op korte termijn.

Hierbij merken wij op, dat de mogelijkheid waarin het wetsontwerp voorziet om de periode van drie jaar te verlengen naar onze mening voldoende ruimte biedt om eventuele fricties op korte termijn te kunnen voorkomen.

De leden van de fractie van de V.V.D. zetten grote vraagtekens bij de in de memorie van antwoord gehanteerde berekening van de effecten, die voor aanvullende pensioenvoorzieningen zouden optreden indien door

partijen wordt besloten het niet ontvangen van een toeslag via de aanvullende pensioenvoorziening te compenseren.

In de memorie van antwoord is reeds gesteld, dat de gegeven indicatie van die effecten een zeer tentatief karakter heeft. Oorzaak daarvan is het feit dat sommige relevante grootheden moeilijk vallen te schatten. De gehanteerde formule is echter geen andere dan die welke is gebruikt bij de berekening van de effecten van de verlaging van de bruto AOW-pensioenen per 1 januari 1984 (zie Nota Sociale Zekerheid 1985, blz. 43 e.v.). Daarbij ging het om een berekening van de effecten voor de kapitaaldekking en dus niet om een berekening van de effecten op basis van omslag. Wat betreft de veronderstelling met betrekking tot het volume kan men uiteraard twisten over de vraag voor hoeveel personen er in een volgroeiende situatie toeslagen via de aanvullende pensioenvoorziening verleend zullen moeten worden. Het ligt echter niet voor de hand er van uit te gaan, dat in alle gevallen een dergelijke toeslag zal moeten worden verleend. Dit laatste is kennelijk de achtergrond van de gedachte van bedoelde leden dat het door ons gehanteerde volume met acht vermenigvuldigd zou moeten worden. De gehanteerde berekening is alleen gebaseerd op de effecten voor eindloonregelingen. Of en hoe bij voorbeeld regelingen, die gebaseerd zijn op vaste bedragen en de als zodanig geen gevolgen ondervinden, zullen reageren op de voorgestelde wijziging van de AOW valt moeilijk aan te geven. Dat bij sommige regelingen backservice via een koopsom ineens wordt gefinancierd is waar. Maar uit een oogpunt van vergelijkbaarheid van de meerlast voor de aanvullende voorzieningen met de besparing op de AOW-uitkeringen is een presentatie als in de memorie van antwoord gegeven naar onze mening de meest doelmatige. Bij overigens gelijke veronderstellingen zou, wanneer bij eenderde van de eindloonregelingen backservice via een koopsom ineens zou worden gefinancierd, de structurele jaarlast 60 miljoen bedragen en de eenmalige koopsom 100 miljoen.

De leden van de fractie van de P.S.P. komen terug op de mogelijkheid om de besparingen bij de aanvullende pensioenregelingen, die op zouden treden bij een AOW van 70% voor iedereen, te benutten ter financiering van een dergelijk AOW-systeem. Zij onderbouwen de mogelijkheid van besparingen door te wijzen op invoering van een franchise voor iedereen van 10/7 van tweemaal de AOW voor een alleenstaande. Zij vragen wat dan de besparingen zijn en hoe deze besparingen kunnen worden gebruikt ter financiering van een volledig geïndividualiseerde AOW.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat invoering van een dergelijke franchise kennelijk gebaseerd is op de gedachte van het gezinsinkomen, terwijl de voorstellen van de hier aan het woord zijnde leden met betrekking tot de AOW gebaseerd zijn op de doorvoering van de individualiseringsgedachte. Als men pleit voor een volledig geïndividualiseerde AOW ligt het voor de hand de franchise te stellen op 10/7 van de AOW voor alleenstaanden. Een franchise als voorgesteld zou tot gevolg hebben, dat aanvullende pensioenregelingen nauwelijks nog betekenis hebben.

Immers eerst vanaf een inkomen van \pm f 40 000 begint men iets aan aanvullend pensioen op te bouwen. Bij een dergelijk inkomen bestaat het totaal pensioen van het betrokken individu nog steeds uit alleen de AOW, zodat betrokkene bij een volledige carrière een pensioen zal ontvangen dat overeenkomt met 35% van zijn eindloon. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke uitholling van de aanvullende pensioenregelingen niet vrijwillig tot stand zal komen. De omvang van de besparingen bij het voorgestelde systeem van franchisering valt moeilijk te berekenen in verband met het ontbreken van gegevens over de mate waarin bepaalde franchises worden gehanteerd. Wat betreft een aanwending van eventuele besparingen, blijven wij ons op het standpunt stellen, dat zulks op principiële bezwaren stuit, gelet op de gescheiden verantwoordelijkheden terzake van AOW en aanvullende regelingen. Overigens zijn wij eerder in deze nota nogmaals ingegaan op een uitkeringssysteem, zoals voorgesteld door deze leden.

De leden van de R.P.F.-fractie hebben een wat kribbige toon gesignaleerd bij de beantwoording van de vragen over de gevolgen van de wijziging van de AOW voor de aanvullende pensioenregelingen alsof de door het kabinet aangedragen oplossing zeer vanzelfsprekend was. Zij hopen dat deze bij hen gewekte indruk niet juist is.

Het is geenszins bij de woordkeus onze bedoeling geweest uit te gaan van de gedachte dat bedoelde oplossing de enig mogelijke is. Wel is het zo, dat deze oplossing geheel in overeenstemming is met de benadering die het kabinet steeds kiest met betrekking tot haar verantwoordelijkheid voor de gevolgen van wijziging in bovenwettelijke voorzieningen.

De leden van de fractie van de R.P.F. vragen vervolgens in welke richting het kabinet denkt dat de pensioenfondsen een oplossing moeten zoeken voor het vraagstuk dat het bij een inkomensafhankelijke toeslag zeer moeilijk is een statistische pensioengrondslag te berekenen. Zij vragen zich hierbij af of het kabinet zich wellicht aan elke verantwoordelijkheid betreffende eventueel tussen bedrijfsleven en pensioenfondsen overeen te komen aanpassingen onttrekt.

Daaromtrent merken wij op dat het, zoals in de memorie van antwoord reeds is gesteld, in beginsel de zaak van partijen is om te beslissen of en hoe zij hun regelingen aanpassen. Het verheugt ons dat de fractie van de R.P.F., zoals ook andere fracties, dit uitgangspunt ondersteunen. Wij achten het niet juist de onderhandelingen tussen partijen als gevolg van een uitgesproken stellingname van onze kant te beïnvloeden.

De betrokken leden willen in dit verband weten wat in de memorie van antwoord is bedoeld met «de zo principiële reden als thans» om de AOW te herzien. Daarmee is bedoeld op de invoering van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW. Het is op zich zeer wel denkbaar dat partijen in die invoering aanleiding zien zich ten aanzien van de totale pensioenfilosofie fundamenteel te bezinnen. Maar – zoals gezegd – willen wij niet vooruitlopen op de uitkomsten van zo'n heroverweging.

Wat betreft de vraag van deze leden of tijdens de overgangperiode een inkomenssteruggang optreedt voor (bepaalde) aanvullende pensioengerechtigden dan wel of voor hen een periode van onzekerheid voor de deur staat, willen wij het volgende opmerken.

De inkomensafhankelijkheid van de toeslagen heeft voor nog niet-gepensioneerden tijdens de overgangperiode inkomenseffecten tot gevolg in die zin dat het feitelijke gezinsinkomen na pensionering achter blijft bij dat wat ontvangen zou zijn als de AOW niet zou zijn gewijzigd. De manier waarop de diverse voorzieningen tijdens de overgangperiode zullen worden aangepast zal overigens beslissend zijn voor nadien optredende inkomenseffecten.

Op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden hoeveel personen aan een inbouwregeling deelnemen, kan worden geantwoord dat het gaat om (inclusief het ABP met circa 1 miljoen deelnemers) hooguit 1,3 miljoen personen. Exacte cijfers ontbreken echter.

De leden van de R.P.F.-fractie vragen voorts of de in de memorie van antwoord tentatief benaderde meerlast van 65 miljoen betrekking heeft op alleen de inbouwregelingen. Dit is niet het geval. Bedoeld bedrag is een benadering van de meerlast van alle eindloonregelingen, zowel inbouwregelingen als franchiseregelingen, met uitzondering van de ABP-regeling. De voor die regeling optredende meerlast waarnaar deze leden tenslotte nog vragen zal, uitgaande van een volgroeide situatie en bij een verder ongewijzigde regeling, maximaal 50 miljoen bedragen. Voor de goede orde zij vermeld, dat het in het voornemen ligt om de ABP-regeling, mede wat betreft de samenloop met het AOW-pensioen, te wijzigen, waarna de meerlast in feite aanmerkelijk minder zal bedragen. Hoeveel minder zal afhangen van de concrete wijziging, waarover wij thans nog geen mededelingen kunnen doen.

§ 7. Financiële gevolgen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen welke de relatie van het voorliggende voorstel is met de verplichte ziekenfondsverzekering in bijvoorbeeld het geval dat de vrouw de 65-jarige leeftijd bereikt en meeverzekerd was in de verplichte ziekenfondsverzekering van de jongere man.

Ten aanzien hiervan kunnen wij meedelen dat een vrouw boven de 65 jaar met een eigen inkomen in principe verzekerd kan worden voor de bejaardenverzekering of de vrijwillige verzekering, mits het gezinsinkomen niet boven de toelatingsgrens ligt. Indien echter het inkomen van de man meer bedraagt dan de helft van het gezinsinkomen, kan de vrouw (gratis) meeverzekerd blijven bij de man.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen voorts in hoeverre het voorliggende stelsel van zelfstandige uitkeringsrechten in het systeem van lastendekkende premies zal leiden tot premie mutatie.

Aangezien het voorliggende wetsontwerp structureel slechts leidt tot een zeer beperkte uitgavenstijging van ca. 40 mln., zal uit dien hoofde geen premie mutatie resulteren. Anderzijds leidt de individualisering van de premieheffing per saldo tot ca. 580 mln. meer premies, zodat structureel ten gevolge van de beide wetsontwerpen een premiedaling mogelijk is. Deze daling zal voor de AOW/AWW (werknemerspremies) ca. 0,1 procentpunt bedragen en voor de AKW/AAW/AWBZ (werkgeverspremies) ca. 0,15 procentpunt.

Ten aanzien van 1985 kan nog worden opgemerkt dat voor dat jaar wel een uitgavenstijging is voorzien van ca 250 mln. Deze uitgavenstijging alsmede de effecten van de verzelfstandiging van de premieheffing zijn echter reeds in het totaalbeeld voor 1985 verwerkt en hebben mede bijgedragen tot het premiebeeld zoals dat nu voor 1985 wordt voorzien.

§ 8. Uitbetaling toeslag in het buitenland

De fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D. en de P.S.P. hebben nadere opmerkingen gemaakt over het in het wetsontwerp neergelegde voornemen om de toeslag voor de jongere partner niet in het buitenland uit te betalen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. kunnen niet instemmen met de beperking van rechten voor AOW-gerechtigden in het buitenland. Zij stellen dat wanneer inderdaad marginale toetsing van het partnerinkomen wordt bedoeld, dat dan ook zeer goed kan geschieden voor echtparen in het buitenland.

De leden van de fractie van het C.D.A. zijn van mening dat het kabinet geen nieuwe argumenten heeft aangevoerd voor het uitzonderen van in het buitenland wonende pensioengerechtigden van de toeslagregeling. Deze leden zien niet in waarom de toeslagregeling ook niet voor deze groep zou kunnen gelden. Uitvoeringstechnische problemen behoeven zich, naar het oordeel van deze leden, niet voor te doen, temeer niet bij de voorgenomen globale toetsing. Deze leden verwijzen voorts naar de huidige praktijk met betrekking tot het uitbetalen aan in het buitenland wonende Nederlanders van verzetspensioenen en WUV-uitkeringen, waarbij ook rekening wordt gehouden met inkomen in het woonland. Bovenal willen de leden van de C.D.A.-fractie wijzen op het argument dat betrokkenen tenminste dezelfde premie voor het AOW-pensioen hebben betaald als zij, die in Nederland bleven.

De leden van de fractie van de V.V.D. noemen de opmerkingen in de memorie van antwoord met betrekking tot de AOW-rechten van in het buitenland verblijvende Nederlanders volstrekt beneden de maat. Zij wijzen erop, dat veelal jarenlang vrijwillig premie voor de AOW is betaald.

De leden van de fractie van de P.S.P. vragen om een uitgebreide uiteenzetting over de consequenties van de voorstellen voor buitenlanders.

Daarbij vragen zij een helder inzicht in de gevolgen, met name voor wat betreft het behoud van rechten en de hoogte van de uitkeringen indien partners zich in andere landen dan Nederland bevinden. De hier aan het woord zijnde leden constateren aanzienlijke verslechtingen als de voornemens zouden worden uitgevoerd. Daarom wensen zij gaarne inzicht via een vergelijking van de huidige uitkeringsrechten van buitenlanders wier gezin elders verblijft met de nieuw voorgestelde AOW-uitkeringsystematiek.

Naar aanleiding van deze beschouwingen, merken wij het volgende op. In de memorie van toelichting op het onderhavige wetsontwerp hebben wij twee argumenten genoemd op grond waarvan de toeslag niet buiten Nederland betaalbaar moet worden gesteld. Het eerste argument is van praktische aard. Bij inkomensafhankelijke toeslagen zullen inkomensonderzoeken en periodieke herbeoordelingen noodzakelijk zijn. Dit geeft voor in het buitenland wonenden uitvoeringstechnische complicaties. Als tweede argument hebben wij gehanteerd, dat met de toeslag wordt bereikt dat de AOW een uitkering verstrekt op een minimumniveau. In dit opzicht vertoont de toeslagregeling in de AOW gelijkenis met de Algemene Bijstandswet, waarbij de minimumgarantie zich ook niet tot over onze landsgrenzen uitstrekt.

Met betrekking tot die argumentatie merken wij op, dat in de uiteindelijke afweging uitvoeringstechnische bezwaren geen doorslaggevende rol moeten spelen. Wat betreft het meer principiële argument merken wij op dat de toeslag qua karakter ligt tussen een pensioen ingevolge de volksverzekering AOW en de bijstand vanwege het minimumbehoefte karakter. Bij onze beoordeling hebben wij de balans laten doorslaan naar het bijstandskarakter. Daaruit volgt dan ook het voorstel om de toeslag niet buiten Nederland betaalbaar te stellen. Wij constateren dat bij de fracties in de Tweede Kamer de nadruk duidelijk ligt op het verzekeringskarakter van de toeslag als onderdeel van de AOW. De keuze om de toeslag in de AOW zelf onder te brengen speelt hierbij uiteraard een rol. Gezien deze duidelijke stellingname van de fracties hebben wij besloten voor te stellen de bedoelde beperkende bepaling in te trekken. In bijgaande nota van wijziging is dat vastgelegd. Wij houden ons echter uitdrukkelijk het recht voor om, mocht in de toekomst de toeslagregeling in de AOW op een andere wijze worden geregeld buiten de AOW, deze kwestie opnieuw in overweging te nemen.

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

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