

Vergaderjaar 1984–1985

18 515

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)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 januari 1985

Tijdens een mondeling overleg op 20 december 1984 met de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet (AOW) zijn enige vragen onbeantwoord gebleven, waarop in deze brief nader zal worden ingegaan. De vragen vielen uiteen in drie onderwerpen, t.w. het Bericht van de Adviescommissie voor Pensioenen van 28 november 1984, de uitwerking van de toeslagregeling in vergelijking met andere modellen en de concretisering van de zelfstandige rechten van de gehuwde vrouw krachtens de overige volksverzekeringen. Deze onderwerpen zal ik, mede namens mijn ambtgenote, mevr. mr. A. Kappeyne van de Coppello, achtereenvolgens behandelen.

Commentaar op het Bericht van de Adviescommissie voor Pensioenen

Tijdens het bovengenoemde mondeling overleg heb ik de heer Linschoten (V.V.D.) toegezegd commentaar te zullen leveren op de kritiek van de Adviescommissie voor Pensioenen op de invoering van inkomensafhankelijke toeslagen in de AOW.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag is in feite reeds ingegaan op de consequenties van de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen voor aanvullende pensioenregelingen. Hieronder zal daarom worden volstaan met opmerkingen over het kernpunt van de kritiek.

In de eerste plaats zij voor de goede orde nogmaals gesteld, dat de invoering van een inkomensafhankelijke toeslag als zodanig niet automatisch tot kosten leidt voor de aanvullende pensioenregelingen. Dergelijke kosten treden slechts op, indien en voorzover partijen besluiten een voorziening te treffen voor de mogelijkheid dat een belanghebbende geen (volledige) toeslag ontvangt. Vervolgens wil ik benadrukken, dat de berekening in de memorie van antwoord een tentatief karakter heeft. Dat houdt niet in dat de wijze van berekenen discutabel zou zijn. Wel is het zo, dat een paar belangrijke

variabelen slechts tentatief benaderd kunnen worden (met name het volume van het aantal onvolledige toeslagen). De kritiek van de Adviescommissie, dat de berekening niet zou zijn afgestemd op het kapitaaldekkingstelsel is mij niet geheel duidelijk. Die berekening geeft immers een benadering van de extra lasten, die in het kader van een kapitaaldekkingstelsel optreden bij het bieden van een compensatie voor het niet ontvangen van een (volledige) toeslag ingevolge de AOW, volgens een formule die bij dit soort berekeningen door alle betrokkenen steeds wordt gehanteerd. Wat betreft het volume kan het volgende worden opgemerkt. In het kader van de berekening van de reserve, die bij kapitaaldekking is vereist, zal een prognose moeten worden gemaakt over de omvang van een aantal grootheden zoals sterfte, huwelijksfrequentie en rentestand. Als men een compensatie wil bieden voor het niet ontvangen van een (volledige) toeslag zal ook over de kans daarop een prognose moeten worden gemaakt. Het ligt niet voor de hand om er – zoals de adviescommissie kennelijk doet – daarbij van uit te gaan, dat niemand een volledige toeslag zal ontvangen. Dit zou volledig voorbijgaan aan de werkelijke situatie.

Mevrouw Ter Veld vroeg naar de gevolgen van de voorstellen met betrekking tot de AOW voor de inbouw in de ABP-pensioenen.

Bij de Raad van State is een wetsontwerp aanhangig, dat ertoe strekt te voorkomen dat de wijziging van de AOW materiële effecten zal hebben voor het in te bouwen bedrag. Om het optreden van dergelijke effecten te voorkomen zal onder meer bij de inbouw worden gehandeld alsof een gehuwde man, wiens vrouw ook recht heeft op een AOW-pensioen, naast zijn eigen AOW-pensioen ook dat laatste pensioen ontvangt.

Zoals in de memorie van antwoord reeds vermeld, zal spoedig een wetsontwerp worden ingediend, houdende wijziging van de in de overheidspensioenwetten opgenomen regeling betreffende de samenloop van overheidspensioenen met AOW/AWW-pensioen als uitvloeisel van het rapport van de Commissie Pensioenproblematiek.

Uitwerking van de toeslagregeling

In de voorstellen van het Kabinet heeft de gehuwde pensioengerechtigde recht op een toeslag ten behoeve van zijn jongere echtgenoot. Deze toeslag is afhankelijk gesteld van het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven van die echtgenoot. Gekozen is voor een systeem van trapsgewijze toeslagen, waarin een deel van het inkomen van de jongere echtgenoot wordt vrijgelaten. Een en ander werkt als volgt uit:

Bij een inkomen van	bedraagt de toeslag	bedraagt het vrijgestelde bedrag
0 tot 15% van het gehuwdenpensioen (= netto minimumloon) ¹	50% van het gehuwdenpensioen ¹	maximaal 15% van het gehuwdenpensioen ¹
15 tot 30%	35%	maximaal 15%
30 tot 50%	20%	maximaal 20%

¹ Het inkomen, de toeslag en het vrijgestelde bedrag zijn uitgedrukt in een percentage van het huidige AOW-pensioen voor een gehuwde man.

Als overwegend argument voor de hiervoor gekozen verhoudingen geldt het feit, dat de gekozen vrijlatingsregeling in de AOW overeenkomt met die in de AAW en de ABW. Voor een van deze wetten afwijkende (ruimere) regeling ontbreekt naar mijn mening elke grond. Bovendien heeft een ruimere toeslagregeling uiteraard financiële consequenties.

In het voorlopig verslag op het onderhavige wetsontwerp 18515 laat de C.D.A.-fractie aan de hand van een cijfervoorbeeld zien, dat een toename van het inkomen van de jongere echtgenoot met f 1 in bepaalde situaties onvoordelig kan zijn, omdat daardoor de toeslag wordt verlaagd of komt te vervallen en het totale inkomen uiteindelijk op een lager bedrag uitkomt dan vóór de toename met f 1. Overigens zou een inkomensdaling met f 1 theoretisch het omgekeerde – voor de leden van de C.D.A.-fractie toch positieve – effect hebben. In de memorie van antwoord is reeds opgemerkt, dat een dergelijke voorstelling van het toeslagstelsel – een inkomensmutatie van één gulden – zich in de praktijk niet vaak zal voordoen. De ervaringen met het toeslagstelsel in de AAW wijzen uit, dat gedeeltelijke toeslagen nauwelijks voorkomen. Meestal is het inkomen zodanig dat in het geheel geen aanspraak meer op een toeslag bestaat.

Bovendien wordt een onvolledig beeld van de regeling gegeven. Hieronder volgt op verzoek van de heer Buikema (C.D.A.) een cijferberekening, waarin tevens de denkbare inkomenssituatie is weergegeven *voordat* de toeslag wordt gewijzigd. In de becijfering is het gehuwdenpensioen per 1 januari 1985 als uitgangspunt genomen.

1 AOW	2 Inkomen	3 Toeslag	4 Totaal (1 + 2 + 3)
f 782,08	–	f 782,08 (50%)	f 1564,16
f 782,08	f 234 (< 15%)	f 782,08 (50%)	f 1798,16
f 782,08	f 235 (15%)	f 547,46 (35%)	f 1564,54
f 782,08	f 469 (< 30%)	f 547,46 (35%)	f 1798,54
f 782,08	f 470 (30%)	f 312,83 (20%)	f 1564,91
f 782,08	f 782 (< 50%)	f 312,83 (20%)	f 1876,91
f 782,08	f 783 (50%)	–	f 1565,08

Uit de bovenstaande ontwikkeling van het totale inkomen blijkt weliswaar, dat na overschrijding van bepaalde bedragen aan eigen inkomen de toeslag lager wordt of wordt ingetrokken. Ik acht dit echter een rechtvaardige zaak, aangezien de toeslageregeling immers primair tot doel heeft te voorkomen, dat de pensioengerechtigde moet rondkomen van een ouderdomspensioen dat *onder het minimumniveau* ligt.

Het is om die reden, dat ik een ruimere vrijlating van inkomen, mede in het licht van een te ontwerpen Gezinstoeslagenwet, uit inkomenspolitieke overwegingen onwenselijk vind. Bovendien kunnen ook degenen, die een uitkering ontvangen ingevolge de AAW of ABW, niet op een grotere inkomensvrijlating rekenen als thans in de AOW wordt voorgesteld. Ik geef er de voorkeur aan de rechtsgelijkheid op dit punt te waarborgen.

Tenslotte wil ik nog eens herhalen, dat de hiervoor geschetste inkomenswijzigingen inherent zijn aan een trapsgewijs toeslagstelsel, waarin bepaalde grenzen zijn ingebouwd. Dit effect doet zich voor, ongeacht het niveau waarop met een anticumulatie van inkomen en toeslag wordt begonnen. Dit zou weliswaar vermeden kunnen worden door een systeem met een glijdende schaal, daaraan kleven echter grote bezwaren. Elke toe- of afname van de toeslag zou dan tot bijstelling van de toeslag moeten leiden.

Het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP) gaan in hun suggestie van een ruimere vrijstelling van inkomsten uit. Het CNV pleit ervoor een bepaald basisbedrag vrij te stellen bij het bepalen van de toeslag; dit bedrag zou gelijk moeten zijn aan 15% van het minimumloon.

Boven dit bedrag zou ook een bepaald gedeelte van het inkomen – het CNV noemt als voorbeeld $\frac{1}{3}$ – buiten beschouwing moeten blijven. De MHP geeft de voorkeur aan een drempel van ruim f 5000. Aan beide voorstellen kleven de hiervoor door mij genoemde bezwaren. Ter vergelijking

met de voorstellen van het kabinet zijn zij hieronder (op maandbasis) in een cijfervoorbeeld uitgewerkt.

MHP-model (drempel van f 415,—, daarna volgens kabinetsvoorstel)

1 AOW	2 Inkomen	3 Toeslag	4 Totaal (1 + 2 + 3)
f 782,08	—	f 782,08 (50%)	f 1564,16
f 782,08	f 415	f 782,08 (50%)	f 1979,16
f 782,08	f 649	f 782,08 (50%)	f 2213,16
f 782,08	f 650	f 547,46 (35%)	f 1979,54
f 782,08	f 884	f 547,46 (35%)	f 2213,54
f 782,08	f 885	f 312,83 (20%)	f 1979,91
f 782,08	f 1197	f 312,83 (20%)	f 2291,91
f 782,08	f 1198	f —	f 1980,08

CNV-model (drempel van 15% van het netto minimumloon, daarna vrijstelling van 1/3 en glijdende schaal)

1 AOW	2 Inkomen	3 Vrijstelling	4 1/3	5 Toeslag	6 Totaal (1 + 2 + 5)
f 782,08	—	—	—	f 782,08	f 1564,16
f 782,08	f 235	f 235	—	f 782,08	f 1799,16
f 782,08	f 250	f 235	f 5	f 772,08	f 1804,16
f 782,08	f 500	f 235	f 88,34	f 605,41	f 1887,49
f 782,08	f 750	f 235	f 171,67	f 438,75	f 1970,83
f 782,08	f 1000	f 235	f 255	f 272,08	f 2054,16
f 782,08	f 1408,12	f 235	f 391,04	—	f 2190,20

Zelfstandige aanspraken van de gehuwde vrouw ingevolge de volksverzekeringen

De gehuwde vrouw van wie de echtgenoot buiten Nederland verzekerd is, is thans uitdrukkelijk van de verzekering ingevolge de volksverzekeringen uitgesloten. De verzelfstandiging van rechten en plichten – de vorm waarin het wetsontwerp 18515 de gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt gegoten – maakt aan deze situatie een einde. De voornoemde gehuwde vrouw is op grond van haar ingezetenschap voortaan verzekerd ingevolge de volksverzekeringen.

Een en ander betekent – dit in antwoord op vragen van mevrouw Ter Veld (P.v.d.A.) – dat de gehuwde vrouw in de eerste plaats premies volksverzekeringen verschuldigd is over haar eigen inkomen. Aangezien deze premieplicht is gekoppeld aan de verzekeringsplicht, zal zij eerst na aanvaarding en inwerkingtreding van wetsontwerp 18515 – naar verwachting per 1 april 1985 – premie gaan betalen. Het is derhalve niet zo, dat op grond van de wet van 6 december 1984, Stb. 622, waarbij de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de premieheffing is gerealiseerd, de gehuwde vrouw in kwestie vanaf 1 januari 1985 reeds premie verschuldigd is.

Tegenover de premiebetaling staan aanspraken op uitkeringen en voorzieningen, indien de gehuwde vrouw aan de gestelde voorwaarden voldoet.

In de eerste plaats heeft de gehuwde vrouw recht op kinderbijslag, omdat zij vanaf 1 april 1985 verzekerd is; dat recht bestaat derhalve met ingang van het tweede kalenderkwartaal. Wel zal door middel van nationale of bilaterale regels voorkomen moeten worden, dat meerdere aanspraken op kinderbijslag voor hetzelfde kind cumuleren. Een redelijk uitgangspunt daarbij kan zijn, dat de kinderbijslag wordt uitbetaald tot tenminste het

Nederlandse niveau. Dit betekent bij voorbeeld, dat Nederlandse kinderbijslag wordt betaald voor zover deze de buitenlandse kinderbijslag overtreft. Op basis van dit gegeven kan de gehuwde vrouw dan haar beslissing nemen tot bij voorbeeld het aanvragen van een rijksstudietoelage voor haar studerend kind. Aanspraken op verstrekking ingevolge de AWBZ bestaan voor verzekerden. De gehuwde vrouw zal derhalve aanstonds bij de inwerkingtreding van de nieuwe AOW daarop een beroep kunnen doen.

Wat betreft de AAW geldt, dat de arbeidsongeschiktheid van personen, die reeds voor de aanvang van de verzekering bestond, geen voorwerp van verzekering kan worden.

Wel zullen gehuwde vrouwen aanspraak kunnen maken op een AAW-uitkering ter zake van op of na 1 april 1985 ontstane arbeidsongeschiktheid.

Voor de AAW-voorzieningen geldt hetzelfde.

Tenslotte treft u hierbij aan een nota van wijziging, die een overgangsregeling met betrekking tot de inkomensafhankelijke toeslagen behelst alsmede enige technische aanpassingen.

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