

Vergaderjaar 1987-1988 Nr. 172a

20 384

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 21 maart 1988

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zagen de gekozen 70-30 variant in plaats van de 50-50 als een compromis dat de inkomensafhankelijkheid van de jongere partner enigermate beperkt maar ook meer kosten oproept (115 mln. structureel). Recent namen zij kennis van de integratie van het SVB en Raden van Arbeidswerk waarbij de SVR er op wees dat een en ander goed vorderde maar dat wijzigingen in de uit te voeren wetten complicerend en mogelijk vertragend zouden kunnen werken.

Wat betekent de voorgenomen AOW-wijziging in dit verband? Ervan uitgaande dat de vrouwenparticipatie aan betaald werk nog in een overgangsfase is zouden de aan het woord zijnde leden voorts gaarne worden geïnformeerd over die participatie nu, en de ontwikkelingsprognoses daarvan naar het jaar 2000 toe.

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie hadden met verbazing kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat enerzijds de nadelen van een partnerinkomensafhankelijke toeslag niet wegneemt, maar anderzijds wel de AOW ingewikkelder maakt en structurele meeruitgaven van f 115 miljoen per jaar vergt, terwijl nog geheel onduidelijk is of dit wijzigingsvoorstel misschien niet zeer spoedig gevolgd moet worden door een nieuw wijzigingsvoorstel.

Ter voorbereiding van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel stelden de aan het woord zijnde leden de volgende vragen.

Welke gegevens zijn er beschikbaar over de omvang van het leeftijdsverschil van partners?

Zijn er aanwijzingen dat het leeftijdsverschil tussen de partners bij jongere generaties lager ligt?

¹ Samenstelling: Franssen (CDA), (voorzitter), mw. Bos-Beernink (CDA), Van der Meulen (CDA), mw. Jaarsma-Buijserd (PvdA), mw. Klaassen-Postema (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD), mw. Vonhoff-Luijendijk (VVD), mw. Gelderblom-Lankhout (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

Kan aangegeven worden welk percentage van nog niet-AOW-gerechtigde partners (uitgesplitst naar mannen en vrouwen) (met een AOW-gerechtigde partner) deelneemt aan het (betaalde) arbeidsproces? Hoe is de structurele trend voor de toekomst?

Kan aangegeven worden welk percentage nog niet-AOW-gerechtigde partners van een AOW-gerechtigde beschikt over een eigen bruto maandinkomen van meer dan f 1100, vanaf welk inkomen de resultaten (uitkering + toeslag + partnerinkomen) van een 50/50 en een 70/30-formule beginnen uiteen te lopen? Wat is de verwachting voor de toekomst?

De leden van de P.v.d.A.-fractie herinnerden aan de volgende passages in de Nota «De AOW na 1 april 1988»:

«De regeling van het verlenen van toeslagen moet worden gedefinieerd als een regeling gebaseerd op de minimumbehoeftefunctie. De toeslagregeling ziet het kabinet in feite niet zozeer als een uit de in de AOW geregelde verzekering voortvloeiende voorziening, maar als een daarvan losstaande regeling, voortvloeiende uit het minimuminkomensbeleid» (blz. 3) en: «In het huidige uitkeringssysteem zijn de inkomensafhankelijke toeslagen in de AOW zelf opgenomen, niettegenstaande het feit dat het minimumbehoefte karakter van deze toeslagen in feite niet past in een verzekering zoals de AOW. Op louter praktische gronden is destijds voor de regeling van de inkomensgetoetste toeslagen in de AOW zelf gekozen.»

Deze leden konden in hoofdzaak het standpunt onderschrijven dat het toeslagensysteem in feite losstaat van de AOW als verzekeringsstelsel, maar om praktische redenen het beste bij de AOW aangehaakt kan worden.

Naar hun mening is met dit standpunt strijdig dat bij de vaststelling van de hoogte van de toeslag de niet-verzekerde jaren van de nog niet-AOW-gerechtigde partner gekort worden. Daarmee krijgt de toeslag toch weer enigszins het karakter van de AOW als verzekering.

Deze leden vroegen naar de redenen van deze inconsistentie. Tevens vroegen zij zich af of deze inconsistentie in het toeslagensysteem het toeslagensysteem in de AOW niet extra kwetsbaar maakt bij rechterlijke toetsing (zie: uitspraak Raad van Beroep-Amsterdam d.d. 29-12-1987, de passage: «dat zij geschikt en ook noodzakelijk zijn om de uitkeringsgerechtigden een voor hen toereikend bestaansminimum te garanderen»).

Deze leden waren voorts geïnteresseerd in de inkomensgevolgen van de eventuele korting wegens niet-verzekerde jaren voor het recht op toeslag.

Kan het kabinet deze vraag beantwoorden aan de hand van het volgende voorbeeld:

Mustafa komt in 1965 op 27-jarige leeftijd als gastbeider naar Nederland. In 1978 vindt in Nederland de gezinshereniging plaats. De echtgenote van Mustafa is 3 jaar jonger en heeft geen eigen inkomen.

Welk recht op AOW en toeslag zou Mustafa in 2003 als hij AOW-gerechtigd wordt, hebben:

a. volgens de AOW van vóór 1985, b. volgens de AOW, zoals in 1985 vastgesteld

c. volgens de AOW zoals die in 1988 gewijzigd dreigt te worden?

Gesteld dat de echtgenote van Mustafa in 2009 beschikt over een arbeidsinkomen van 15% bruto per maand en het gezamenlijk inkomen van Mustafa en echtgenote ligt beneden het sociaal minimum, zodat beroep op aanvullende bijstand mogelijk is, welk vrijlatingsregime van inkomen uit arbeid geldt dan, dat van de AOW of dat van de ABW?

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden kennis genomen van de uitspraak van de Raad van Beroep te Amsterdam d.d. 29 december 1987. Deze leden waren geïnteresseerd in de interpretatie van het begrip «indirecte discriminatie» en het begrip «garantie van het sociaal minimum» van de zijde van het kabinet.

In concreto stelden zij de volgende vragen:

a. Heeft het kabinet, voorafgaande aan de indiening van het wijzigingsvoorstel AOW van 1985, de indiening van de Toeslagenwet en de indiening van het thans onderhavige wetsvoorstel de mening van de Europese Commissie gevraagd over de interpretatie van de derde EG-richtlijn?

b. Heeft het kabinet overwogen dat een 70/30-formulering eerder of verder afwijkt van het begrip «toereikend bestaansminimum» bij een zeer strikte toetsing dan de in 1985 overeengekomen 50/50-formulering en derhalve nog kwetsbaar is voor rechterlijke toetsing?

c. Heeft het kabinet overwogen of overweegt het kabinet om het toeslagensysteem (TW, AOW) t.b.v. de afhankelijke partners aldus te wijzigen dat de toeslag wordt toegekend aan de afhankelijke partner zelf?

Zou een toeslagenstelsel dat de afhankelijke partner (van een uitkeringsgerechtigde, die naar de mening van het kabinet over een ontoereikend inkomen beschikt, hoe ook gedefinieerd en met welke vrijlatingsregelingen dan ook) zelf als rechthebbende aanwijst niet de volgende voordelen kunnen opleveren: de partner verkrijgt een eigen inkomen; de partner is zelf (als enige) verantwoordelijk voor de opgave van de gevraagde partnerinkomensgegevens; de partner maakt zelf de afweging van aanvaarding arbeid in relatie tot behoud of (gedeeltelijk) verlies van recht op toeslag?

Hoe verhoudt een toeslagensysteem, waarbij de partner zelf als gerechtigde wordt gedefinieerd zich tot de 3^e EG-richtlijn?

d. Hoe is in hoofdlijnen de problematiek van (kostwinners-)toeslagen in andere lidstaten van de EG opgelost? Hoe is in hoofdlijnen de problematiek dat bij echtparen man en vrouw zelden op dezelfde datum pensioengerechtigd worden, in andere lidstaten van de EG opgevangen?

e. Moet naar de mening van het kabinet het begrip «indirecte discriminatie» zo uitgelegd worden dat alleen reeds het statistisch gegeven dat bij gehuwden, mannen gemiddeld eerder de pensioengerechtigde leeftijd bereiken dan vrouwen, ieder toeslagensysteem ten behoeve van jongere partner (al dan niet partnerinkomensafhankelijk) reeds het vermoeden van indirecte discriminatie in zich draagt, zelfs in een situatie waarin de arbeidsparticipatie van man en vrouw min of meer gelijk zou zijn?

De leden van de fractie van de **V.V.D.** hadden met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waren en bleven tegenstanders van inkomensafhankelijkheid bij uitkeringen ingevolge sociale verzekeringswetten. Weliswaar genieten de rechthebbenden – dus zij, die 65 jaar of ouder zijn – een ongetoetst pensioen, maar in de wetssystematiek speelt een toetsing op het inkomen van de beneden 60-jarige – straks: beneden 65-jarige – partner een belangrijke rol. Dit maakt de in zijn oorspronkelijke opzet eenvoudige en fraudebestendige wet wederom – zoals, helaas, de laatste jaren met andere sociale verzekeringswetten eveneens is geschied – tot een minder doorzichtige, daarom minder gemakkelijk aanvaarde en dus meer fraudegevoelige wetgeving. Kan de staatssecretaris meedelen op welke wijze en met welke intensiteit controle op het opgegeven inkomen van de partner zal worden uitgeoefend? Is het waar, dat de Sociale Verzekeringsbank wil uitgaan van de acceptatiegedachte, aangevuld met een extensieve steekproefgewijze controle? Acht de staatssecretaris zulks voldoende?

De leden van de fractie van de **V.V.D.** erkennen dat het onderhavige wetsvoorstel minder slecht is dan de in de vigerende wet per 1 april a.s. ingaande inkomensafhankelijkheid. Minder slecht blijft echter slecht. Deze leden hadden begrepen dat een uitstel voor onbepaalde tijd van de inkomensafhankelijkheid in 1995 structureel f 155 miljoen op jaarbasis zal betekenen (Handelingen Tweede Kamer 1987–1988, blz. 2735 rk). Kan de staatssecretaris een indicatie geven over de duur van die «onbepaalde tijd», of gaat het hier in wezen om afstel?

De aan het woord zijnde leden hadden kennis genomen van de (herhaalde) mededeling van de staatssecretaris dat de gelijke behandeling van man en vrouw in de AOW nooit is geplaatst in het kader van een ombuigingsoperatie en dat er duidelijk een samenhang is met de verzelfstandiging van de premiebetaling (Handelingen Tweede Kamer 1987-1988, blz. 2736 lk). Zou de staatssecretaris die samenhang kunnen toelichten? Zou hij (bij benadering) kunnen aangeven welke financiële consequenties het «oude» – dus niet-verzelfstandigde – systeem van premieheffing structureel in 1995 zou hebben? Moet de conclusie niet zijn dat het hier kan gaan om het spiegelbeeld van de slogan «een keer betalen, twee keer halen»?

De aan het woord zijnde leden betreurden het voorts, dat de staatssecretaris geen termen aanwezig ziet om, nu artikel 26 van het Bupo-verdrag volgens de Centrale Raad van Beroep ook van toepassing is op de sociale zekerheid, de inkomensafhankelijkheid in de AOW aan te houden totdat meer duidelijkheid zal zijn verkregen. Zij dachten in dit verband aan een «noodwetje», waarin de toestand van 31 maart vooralsnog blijft gehandhaafd: geen inkomensafhankelijkheid, maar wel gelijkberechtiging van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Zulks zou naar hun mening hebben getuigd van prudent beleid. Weliswaar kan de dan bestaande wetgeving met ongetoetste toeslagen ook strijdig zijn met het internationale recht, maar het staat dan in elk geval vast dat wetgeving wordt gecontinueerd, die tot stand is gekomen vóór gerechtelijke uitspraken. Deze leden waren het eens met de staatssecretaris dat wij nog niet precies weten wat de werkelijke situatie is, maar de diepe betekenis van zijn conclusie dat «wij juist daarom met dit voorstel moeten doorgaan» (Handelingen Tweede Kamer 1987-1988, pagina 2741 lk) ontging hen ten enenmale.

De aan het woord zijnde leden zouden ten slotte graag de reactie van de staatssecretaris vernemen op het artikel van prof. Donner in NRC Handelsblad van 8 maart 1988.

Is hij het eens met de opvatting dat de rechter voor zijn beurt heeft gesproken en dat het de wetgever is, die beoordeelt of er sprake is van discriminatie? Mag uit het feit, dat de staatssecretaris geen noodwet voor uitstel wil, worden afgeleid dat hiervan naar zijn mening inderdaad geen sprake is? Is op deze mening zijn uitspraak gebaseerd dat invoering van het principe van de inkomensafhankelijkheid de voltooiing betekent van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW (Handelingen Tweede Kamer 1987-1988, blz. 2735 mk)? Zo ja, waarom wordt dan overwogen om het Bupo-verdrag geheel of gedeeltelijk op te zeggen? Zou zo'n opzegging niet betekenen dat ons land in de toekomst alleen nog een ingezwachteld vingertje naar het buitenland kan opheffen (hetgeen overigens een bijkomstig voordeel kan zijn)? Is het waar, dat een opzegging een (langdurig) proces is van ten minste een jaar? Houdt een eventuele opzegging in, dat ook aanspraken van verzekerden tot de datum van opzegging niet zouden behoren te worden ingewilligd?

De leden van **D66** hadden de grootst mogelijke aarzeling over het wetsvoorstel. Die aarzeling komt voort uit het feit dat er momenteel fundamentele onzekerheid bestaat over de verenigbaarheid van het toeslagenstelsel met de derde richtlijn van de EG.

Vooraf gezien de uitspraak van de Raad van Beroep te Amsterdam in het AAW-geding tegen de Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie zouden deze leden de bewindsman de navolgende vragen willen stellen:

Is de toeslag, zoals bedoeld in artikel 8 van het wetsvoorstel, te beschouwen als een toeslag die geschikt en noodzakelijk is om de uitkeringsgerechtigde een toereikend bestaansminimum te garanderen?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord wil de staatssecretaris dan zijn argumenten geven, daarbij lettend op de prejudiciële

beslissing van het Europese Hof in de AAW-zaak voor de Raad van Beroep te Amsterdam, in welke beslissing het criterium «geschikt en noodzakelijk» wordt gehanteerd?

Zou het antwoord anders luiden indien de hierboven gestelde vragen geen betrekking zouden hebben op de toeslag ex artikel 8 wetsvoorstel, maar op het toeslagstelsel in de thans geldende regeling respectievelijk op het stelsel dat van kracht zou worden indien het voorliggende wetsvoorstel geen kracht van wet zou verkrijgen?

Evenals de leden van de fractie van de V.V.D. vroeg het lid van de fractie van de **P.S.P.** waarom de staatssecretaris ook niet na behandeling in de Tweede Kamer heeft besloten het wetsvoorstel enige tijd op te houden. Dit teneinde de door hem aangekondigde principiële discussie over de gevolgen van de rechterlijke uitspraken inzake gelijke behandeling af te wachten en de ruimte te creëren om de consequenties van deze discussie voor het voorliggende wetsvoorstel te bezien?

Waarom staat in de memorie van toelichting dat iedere pensioengerechtigde, gehuwd, ongehuwd samenwonend of alleenstaand (zonder kinderen) een ouderdomspensioen ontvangt van 70% van het minimumloon, terwijl de werkelijkheid is dat gehuwde en samenwonende pensioengerechtigden, die beiden 65 jaar of ouder zijn, slechts 50% van het minimumloon ontvangen?

Kan er een overzicht worden gegeven van wat er inmiddels aan extra gelden is binnengekomen, door de individualisering van de premieheffingen, waardoor vrouwen jaarlijks 40 miljoen extra aan premies gingen betalen, zonder dat daar een individueel uitkeringsrecht tegenover staat? (de 40 miljoen is gebaseerd op cijfers uit 1982).

De voorzitter van de commissie,
Franssen

De griffier van de commissie,
Mevrouw Dijkstra-Liesveld