

Vergaderjaar 1991-1992

22 772

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (wijziging in de verhouding van ouderdomspensioenen en toeslag)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

§ 1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) belichaamt een door de regering wenselijk geachte aanpassing in de verhouding van ouderdomspensioenen en toeslag voor rechthebbenden op een AOW-pensioen, gehuwd of ongehuwd samenwonend met een partner jonger dan 65 jaar. Op dit moment ontvangen deze rechthebbenden, totdat ook hun partner de 65-jarige leeftijd bereikt, een ouderdomspensioen van 70% van het nettominimumloon, zonodig aangevuld met een van het inkomen van de partner afhankelijke toeslag. Voorgesteld wordt de verdeling tussen ouderdomspensioenen en toeslag zo te wijzigen, dat vanaf 1 januari 1993 voor nieuwe gevallen recht bestaat op een ouderdomspensioen van 50% van het nettominimumloon, met een dientengevolge hogere toeslag als aanvulling tot het relevante sociaal minimumniveau.

De hoofdlijnen van de uitkeringssystematiek van de AOW, te weten een systeem van ouderdomspensioenen voor iedere AOW-gerechtigde met eventueel een toeslag voor gerechtigden met een partner beneden de 65 jaar, zijn vastgesteld bij de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW (Stb. 1985, 180). Voor de regering staan deze hoofdlijnen in het kader van het voorliggende wetsvoorstel niet ter discussie. Wel zal als achtergrond voor het wetsvoorstel in paragraaf 2 de voorgeschiedenis van het uitkeringssysteem in de AOW aan de orde komen.

De argumenten voor wijziging van de procentuele verdeling tussen ouderdomspensioenen en toeslag zijn in paragraaf 3 van deze memorie te vinden.

Naast het Spoorwegpensioenfonds (Spf), dat een advies uitbracht dat in paragraaf 9 van deze memorie aan de orde zal komen, besteedden drie adviesorganen aandacht aan de voorgenomen wijziging van de AOW, te weten de Emancipatieraad (ER), de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (vRvO). De

advisering door de voornoemde organen maakte deel uit van een groter geheel, te weten de advisering over de door het kabinet voorgenomen wijzigingen in het voorzieningenpakket voor gehandicapten. Op het kader waarin de adviesaanvragen zijn gedaan en op de adviezen zelf zal worden ingegaan in paragraaf 4.

Paragraaf 6 van deze memorie is gewijd aan de financiële gevolgen van de gewijzigde verhouding. Daarbij worden mede de geldelijke gevolgen van het overgangsrecht zoals behandeld in paragraaf 5 in beschouwing genomen.

In de paragrafen 7, 8, 9 en 10 komen respectievelijk de dereguleringsaspecten, de gevolgen voor vrouwen, de gevolgen voor de aanvullende pensioenen en de voorlichtingstechnische aspecten van het wetsvoorstel aan de orde.

§ 2. Voorgeschiedenis

Met de wet van 28 maart 1985, Stb. 180, is sedert 1 januari 1985 de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW gerealiseerd. Aan deze gelijke behandeling is onder meer vorm gegeven door middel van een verzelfstandiging van de AOW-uitkeringsrechten. De verzelfstandiging van de uitkeringsrechten resulteerde in een pensioensysteem dat voorzorg in een ouderdomspensioen van 50% van het nettominimumloon voor gehuwde en 70% van het nettominimumloon voor ongehuwde AOW-gerechtigden. Gehuwde pensioengerechtigden konden, zolang hun echtgenoot jonger was dan 65 jaar, tevens aanspraak maken op een van het inkomen van hun jongere echtgenoot afhankelijke toeslag. De toeslag was op bruto-basis gelijk aan het 50%-pensioen.

Tijdens de parlementaire behandeling van de voornoemde wettelijke maatregel bleken er bezwaren te bestaan tegen de door de regering voorgestelde inkomensafhankelijkheid van de toeslag. Na een uitgebreide discussie heeft het parlement evenwel met de inkomenstoets ingestemd, nadat bij amendement enkele wijzigingen waren aangebracht in de vrijlatingsbepalingen en enige overgangsmaatregelen waren getroffen die ertoe leidden dat de inkomensafhankelijkheid van de toeslag pas – gefaseerd – ingevoerd zou worden vanaf 1 april 1988.

De verhouding van ouderdomspensioen en toeslag in de AOW, en dan vooral het aspect van de inkomensafhankelijkheid van de toeslag, kwam wederom ter sprake toen in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid voorgesteld werd ongehuwd samenwonenden in de AOW gelijk te stellen met gehuwden (Kamerstukken II 1985/86, 19 258). De bezwaren die zich bij de behandeling van het wetsontwerp over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid hadden gemanifesteerd, zijn daarbij nog eens herhaald. Besloten werd de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden weliswaar te realiseren, maar deze gelijkstelling met ingang van 1 april 1988 – de datum waarop de inkomensafhankelijkheid van de toeslag effectief zou worden – weer te laten vervallen. Aangezien het geenszins de bedoeling van het kabinet was de gelijkstelling vanaf die datum daadwerkelijk te laten varen, zou voordien nadere wijziging van de AOW geboden zijn. In het kader van deze laatste wetswijziging was plaats voor een hernieuwde discussie over de verhouding van ouderdomspensioen en toeslag in de AOW.

In verband hiermee werd bij brief van 27 mei 1987 de nota «De AOW na 1 april 1988» aangeboden (Kamerstukken II 1986/87, 19 985, nrs. 1 en 2), waarin een aantal varianten op de toenmaals bestaande verhouding werd belicht. Die nota is vervolgens onderwerp geweest van een mondeling overleg dat de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 juni 1987 met mijn ambtsvoorganger heeft gevoerd.

Tijdens dat overleg bleek dat een meerderheid in de Tweede Kamer voor handhaving van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden was, onder gelijktijdige wijziging van de hoogte van het ouderdomspensioen voor gehuwde en ongehuwd samenwonende bejaarden met een partner jonger dan 65 jaar: een ouderdomspensioen van 70% met een inkomensafhankelijke toeslag, welk pensioen tot 50% wordt teruggebracht op het moment dat ook de jongere partner de leeftijd van 65 jaar bereikt. In de hiervoor genoemde nota heeft het toenmalige kabinet gesteld de voorkeur te geven aan handhaving van het ouderdomspensioen op 50%. Gelet evenwel op de opstelling van de regeringsfracties, stemde het kabinet uiteindelijk in met de door die fracties voorgestane wijzigingsvoorstellen.

Sinds 1 april 1988 kent de AOW voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden dan ook de volgende categorieën ouderdomspensioenen:

- de rechthebbende met een partner van 65 jaar of ouder ontvangt een netto-pensioen ter hoogte van 50% van het netto-minimumloon;
- de rechthebbende met een partner jonger dan 65 jaar ontvangt een netto-pensioen ter hoogte van 70% van het netto-minimumloon en kan daarnaast aanspraak maken op een van het inkomen van zijn partner afhankelijke toeslag die bruto maximaal gelijk is aan tweemaal het gebruikte 50%-pensioen minus het gebruteerde 70%-pensioen.

Ongehuwden zonder kinderen ontvingen voor 1 april 1988 een pensioen ter hoogte van 70% van het netto-minimumloon en bleven dat ook ontvangen, terwijl het pensioen voor alleenstaanden met een kind jonger dan 18 jaar, waarin de AOW sinds 1 januari 1987 voorzag, met ingang van 1 april 1988 werd vastgesteld op 90% van het netto-minimumloon.

§ 3. Herinvoering van het 50% ouderdomspensioen voor AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar

Uit de voorgaande paragraaf blijkt, dat de verdeling in 70% ouderdomspensioen en 30% toeslag voor gehuwde of ongehuwd samenwonende AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar beschouwd kan worden als een indertijd bereikt politiek compromis in relatie met de invoering van een inkomensafhankelijke toeslag in de AOW. Evenals het vorige kabinet tijdens de discussie die vooraf ging aan de verdeling in 70 en 30% is het huidige kabinet van mening dat een systeem waarin een gehuwde of een ongehuwd samenwonende AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar recht heeft op een ouderdomspensioen van 50% alsmede op een van het inkomen van de jongere partner afhankelijke toeslag van maximaal 50% wenselijker is dan de momenteel voor deze groep gehanteerde verdeling. In het hiernavolgende zullen de argumenten voor dat standpunt worden weergegeven. Daarbij is van belang dat met «verzelfstandiging» wordt bedoeld dat aan het recht op uitkering geen, maar aan de hoogte van de uitkering wel voorwaarden zijn verbonden die samenhangen met de huishoudsituatie, terwijl onder «individualisering» wordt verstaan dat iedere gerechtigde een uitkering ontvangt die hem of haar in staat stelt om, onafhankelijk van een eventuele partner, voor zich een bestaan op sociaal minimumniveau te voeren.

De AOW voorziet in een uitkering op minimumniveau bij ouderdom door in beginsel aan iedereen die de 65-jarige leeftijd bereikt, al dan niet in combinatie met een toeslag, een ouderdomspensioen te verlenen dat, gezien zijn leefsituatie, voldoende is om van rond te komen. Zo ontvangen alleenstaanden een pensioen van 70%, terwijl in een leefeenheid van twee bejaarden in principe tweemaal 50% wordt ontvangen. Ongehuwden met een kind jonger dan

18 jaar voor wie kinderbijslag wordt of zal worden uitgekeerd, krijgen een pensioen van 90%. Bij de hoogte van de uitkering wordt, anders dan bij een geïndividualiseerd systeem, rekening gehouden met de besparende werking van het gezamenlijk voeren van een huishouding ten opzichte van het voeren van een eenpersoonshuishouding. De regering is van mening dat alleen de leefsituatie reden mag zijn tot differentiatie in het ouderdomspensioen en dat er drie leefsituaties zijn te onderscheiden: gehuwd of ongehuwd samenwonend, ongehuwd-alleenstaand en ongehuwd met kind. Nu er geen reden is om aan te nemen dat de huishoudsituatie van een AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar wezenlijk verschilt van die van een rechthebbende met een partner die die leeftijd al wel heeft bereikt, meent de regering dat het, gezien het feit dat in de tweede situatie een ouderdomspensioen van 50% wordt uitbetaald, niet wenselijk is in de eerste situatie vast te houden aan een – tijdelijk – basispensioen van 70%. De toekenning van een ouderdomspensioen van 50% dat in de loop van de uitkeringsduur niet meer wordt gewijzigd – behoudens door wijziging van de huishoudsituatie – doet bovendien meer recht aan de verzelfstandigingsgedachte in de AOW. Een geïndividualiseerde uitkering van 70% gaat verder dan verzelfstandiging, op welk uitgangspunt de AOW is gebaseerd.

Een tweede bezwaar richt zich tegen het feit dat het ouderdomspensioen van de oudere partner op het moment dat ook de jongere partner de 65-jarige leeftijd bereikt, wordt omgezet in een pensioen van 50%. Niet te verdedigen valt dat de hoogte van het pensioen van de oudere partner beïnvloed wordt door het bereiken van een bepaalde leeftijd door de jongere partner.

Voordeel van hantering van een gelijkblijvend ouderdomspensioen is bovendien dat op de toeslag ten behoeve van de jongere partner in het algemeen een zelfde bedrag wegens nietverzekerde jaren of schuldige nalatigheid zal worden gekort als op het later door deze partner te ontvangen ouderdomspensioen, terwijl eveneens het ouderdomspensioen van de oudere partner, inclusief een eventuele korting daarop, constant blijft.

Dit voordeel is niet alleen van belang voor de uitvoeringspraktijk, maar kan ook van belang zijn voor de betrokken leefeenheden: deze worden niet met een inkomensverandering geconfronteerd op het moment dat de jongere partner 65 jaar wordt.

Naar de mening van de regering is het gezien het bovenstaande gewenst voor pensioengerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar het 50% ouderdomspensioen en de 50% toeslag opnieuw in te voeren.

§ 4. Adviesaanvragen aan en adviezen van de ER, de SVr en de vRvO

§ 4.1. Adviesaanvragen

Naar aanleiding van de voorstellen in de brief aan de Tweede Kamer van 6 mei 1991 betreffende het voorzieningenpakket voor gehandicapten (Kamerstukken II 1990/91, 22 089, nr. 1) werd een groot aantal organisaties om advies gevraagd. De wijziging in de AOW-uitkeringssysteem maakte onderdeel uit van het te becommentariëren pakket. Zoals al in de inleiding van deze memorie gezegd, besteedden vier organen aandacht aan de betreffende maatregel, te weten de ER (advies van 22 augustus 1991, nr. III/23/91), de SVr (advies van 21 oktober 1991), de vRvO (advies van 16 oktober 1991) en het Spf (advies van 19 september 1991).

In paragraaf 4.2 zal worden ingegaan op de mening van de eerste drie adviesorganen over de voorgenomen wijziging van de AOW. Het advies van het Spf komt in paragraaf 9 aan de orde.

Wenselijkheid herinvoering 50% ouderdomspensioen en 50% toeslag

De derde EEG-richtlijn

Volgens de ER is hantering van een toeslagensysteem in de AOW in strijd met de derde EEG-richtlijn (richtlijn van de Raad van Ministers van de EG van 19 december 1978, nr. 79/7/EEG, PbEG L 6 van 10 januari 1979, betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid). Doordat meer mannen dan vrouwen van het toeslagensysteem in de AOW zullen profiteren, bestaat er in de ogen van de ER een vermoeden dat het toeslagensysteem vrouwen indirect discrimineert. Dit vermoeden kan in casu, zo stelt de ER, niet worden weerlegd door middel van een objectieve rechtvaardigingsgrond die discriminatie op grond van geslacht uitsluit. De ER acht de herinvoering van de 50% toeslag in die zin in strijd met de derde EEG-richtlijn, dat daardoor de discriminerende werking van de inkomensafhankelijke toeslag nog zal worden vergroot.

De werknemersleden en de onafhankelijke leden in de SVr stellen dat nog niet met zekerheid vaststaat dat de AOW-toeslageregeling verenigbaar is met het internationale gelijkebehandelingsrecht. Zolang deze onzekerheid bestaat, is volgens deze leden voorzichtigheid geboden bij ingrepen in de toeslageregeling.

Zoals al bij de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet in 1985 is uiteengezet, acht de regering hantering van een toeslagensysteem in de AOW niet in strijd met de derde EEG-richtlijn. De regering wenst de keuze voor een systeem van een ouderdomspensioen aangevuld met een inkomensafhankelijke toeslag voor AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar hier niet nogmaals ter discussie te stellen.

Wat betreft de jurisprudentie kan het volgende worden medegedeeld. Over de vraag of de huidige toeslagenregeling in strijd is met de derde EEG-richtlijn hebben inmiddels drie verschillende Raden van Beroep zich uitgesproken. De Raad van Beroep te Haarlem komt in een uitspraak van 21 augustus 1989 (RSV 1990, 130) tot het oordeel dat «... het toeslagensysteem toereikend, geschikt en noodzakelijk is in de situatie dat een echtgenoot ten laste van de pensioengerechtigde komt ...». De Raad van Beroep te Roermond komt op 8 november 1989 (RSV 1990, 160) in een soortgelijke zaak tot de conclusie dat «... het toeslagensysteem van de AOW in een betekenend aantal gevallen niet een noodzakelijk middel is om het daaraan gestelde doel te bereiken. Reeds daarom moet geoordeeld worden dat langs deze weg geen objectieve rechtvaardigingsgrond is aan te wijzen, die het op statistische gegevens berustende vermoeden van discriminatie kan wegnemen.» Tot slot is over de toeslagenregeling in de AOW ook een uitspraak beschikbaar van de Raad van Beroep te Arnhem van 21 december 1989 (RSV 1990, 163). Deze Raad onthoudt zich van een oordeel over de houdbaarheid van de toeslag in het licht van internationale afspraken met betrekking tot gelijke behandeling: «De AOW biedt, nog steeds veronderstellenderwijs uitgaand van het discriminerend karakter van de toeslageregeling, onvoldoende aanknopingspunten voor andere denkbare oplossingen, met welke oplossingen bovendien tal van vragen van zowel principiële als praktische aard samenhangen. Gegrondverklaring van het beroep zou hetzij leiden tot een rechtsvacuüm, hetzij een voorziening impliceren die de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaat en dient bijgevolg (reeds) om deze reden

achterwege te blijven.» Niet bekend is wanneer de Centrale Raad van Beroep (CRvB), aan wie deze zaken in hoger beroep zijn voorgelegd, uitspraak zal doen. Vermeld dient nog te worden dat over deze materie tevens préjudiciële vragen zijn voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Op het punt van eventuele strijdigheid met de derde EEG-richtlijn is een wijziging in de verhouding tussen ouderdomspensioen en toeslag niet relevant. Immers, acht de rechter een toeslagensysteem als neergelegd in de AOW in strijd met de internationale regels inzake de gelijke behandeling, dan is dit systeem verboden, ongeacht de (maximale) grootte van die toeslagen. Zoals hiervoor al gezegd, gaat de regering ervan uit dat de toeslagenregeling in de AOW niet in strijd is met de derde EEG-richtlijn. Dit geldt naar de mening van de regering zowel voor de 30% toeslag als voor de 50% toeslag.

Besparing voornamelijk opgebracht door vrouwen?

De ER stelt dat de besparing op de collectieve uitgaven die door herinvoering van het 50% ouderdomspensioen en de 50% toeslag wordt bereikt, grotendeels wordt opgebracht door jongere partners met inkomen. Deze groep zou, aldus dit advies, voor tweederde uit vrouwen bestaan.

Hierbij kan het volgende worden opgemerkt.

Het voorstel brengt een wijziging aan in de uitkeringsrechten voor gehuwde en ongehuwd samenwonende pensioengerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar. Het inkomen van de partner verandert niet als gevolg van het voorstel. Men kan derhalve niet stellen dat de besparing van 190 miljoen wordt opgebracht door de jongere partners. Wel zal het partnerinkomen meer van invloed worden op de AOW-toeslag van de 65-plusser. Immers, de inkomenstoets zal uit hoofde van dit voorstel van toepassing worden op een AOW-toeslag van 50% in plaats van 30%. In die zin kan men stellen dat de besparing mede wordt bepaald door het partnerinkomen.

Op basis van de huidige gegevens inzake de toepassing van de inkomenstoets is een uitsplitsing naar mannen en vrouwen gemaakt. Deze uitsplitsing is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1. De categorie bejaarden met een partner jonger dan 65 jaar uitgesplitst naar mannen en vrouwen en naar niveau van partnerinkomen (situatie 1 juli 1992)

	Man \geq 65 en partner < 65	Vrouw \geq 65 en partner < 65	Totaal
(in procenten)			
Alle senioren met partner < 65	89	11	100
Waarvan partnerinkomen per maand			
a. 0 – f 1 181,00	98	2	100
b. f 1 181,00 – f 1 700,00	89	11	100
c. f 1 700,00 en meer	43	57	100
d. f 1 181,00 en meer (gem. b+c)	57	43	100

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 89% van de leefeenheden van AOW-gerechtigden met een beneden-65-jarige partner de man ouder en de partner – in de meeste gevallen een vrouw – jonger dan 65 jaar is. Uit de nadere uitsplitsing van dit gegeven naar het niveau van het partnerinkomen blijkt het volgende. Bij een oplopend partnerinkomen neemt het aandeel van de andere categorie leefeenheden, namelijk leefeenheden waarin de vrouw ouder en de partner – veelal een man – jonger dan 65 jaar is, toe. De voorgestelde wijziging in de verhouding van ouderdoms-

pensioen en toeslag heeft – zoals in paragraaf 6 is uiteengezet – materieel alleen gevolgen voor de categorie bejaarden waarbij sprake is van een partnerinkomen van meer dan f 1 181,00 per maand. Deze laatste categorie bestaat voor 57% uit gepensioneerde mannen met een partner – veelal een vrouw – jonger dan 65 jaar. Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat meer leefeenheden waarin de jongere partner van het vrouwelijke geslacht is aan de besparing ten gevolge van de invoering van de 50% toeslagregeling zullen bijdragen, dan leefeenheden waarin de jongere partner van het mannelijke geslacht is. Het percentage ligt echter op dit moment lager dan uit het advies van de Emancipatieraad blijkt.

Bovenstaande cijfers hebben betrekking op de situatie per 1 juli 1992. Bij een toenemende participatie van de vrouw op de arbeidsmarkt zal het genoemde percentage van 57 (gepensioneerde mannen met een jongere partner met een inkomen van meer dan f 1 181,00 per maand) oplopen.

Arbeidsmarktparticipatie vrouwen

Zowel de ER als de vRvO stellen zich op het standpunt dat een verhoging van de van het inkomen van de jongere partner afhankelijke toeslag onder gelijktijdige verlaging van het inkomensafhankelijke ouderdomspensioen ontmoedigend werkt op de arbeidsmarktparticipatie van oudere vrouwen met een AOW-gerechtigde echtgenoot.

Dienaangaande kan worden medegedeeld dat elke inkomenstoets, zo ook die ten aanzien van de toeslag ingevolge de AOW, een negatieve invloed heeft op de arbeidsmarktparticipatie. Deze invloed zal sterker zijn naarmate het inkomensafhankelijke deel groter wordt. Het negatieve effect van de AOW-toeslag op de deelname aan betaalde arbeid hangt onvermijdelijk samen met de functie van minimuminkomensbescherming die aan de toeslag ten grondslag ligt. Zoals ook uit de in paragraaf 6 van deze memorie opgenomen tabel 3 blijkt, gaan alle leefeenheden met jongere, boven f 1 181,00 verdienende partners, mannen of vrouwen, er door de invoering van de 50% toeslagregeling ten opzichte van de situatie die zou ontstaan bij onverkorte handhaving van de 30% toeslagregeling op achteruit. Te verwachten valt, dat vooral partners met een bruto-inkomen dat niet veel boven dit bedrag ligt, door invoering van de 50% toeslagregeling af zullen kunnen zien van deelname aan de arbeidsmarkt. Deze categorie bestaat vooral uit vrouwen (zie ook tabel 1).

Door in de AOW een ruime vrijlatingsregeling op te nemen, welke vrijlatingsregeling bij overgang van de 30% naar de 50% toeslagregeling onverkort van kracht zal blijven, is getracht de negatieve effecten van de toeslagregeling op de deelname aan betaalde arbeid zoveel mogelijk te matigen. Mede gezien deze vrijlatingsregeling stelt de regering zich op het standpunt, dat de toeslagregeling als geheel een aanvaardbaar midden houdt tussen enerzijds minimuminkomensbescherming en anderzijds het negatieve effect op deelname aan betaalde arbeid, zowel onder de 30% als onder de 50% toeslagregeling.

In welke mate overgang naar de 50% toeslagregeling ertoe zal leiden dat jongere partners, meestal vrouwen, de arbeidsmarkt verlaten, valt niet op voorhand te voorspellen. Een en ander zal afhangen van de hoogte van het inkomen, de waarde die wordt gehecht aan het blijven opbouwen van aanvullend pensioen, en dergelijke. De werkende partner zal overigens de arbeidsparticipatie niet alleen laten afhangen van de mate waarin zijn of haar inkomen de toeslag van de oudere partner beïnvloedt. Ook niet-financiële factoren, zoals de leeftijd van de jongere partner, de arbeidsvreugde, de maatschappelijke status en een eventuele

wens tot een gezamenlijke beleving van de oude dag kunnen de arbeids-participatie beïnvloeden.

Overig

Volgens de vRvO is met de invoering van de verhouding 70% ouderdomspensioen en 30% toeslag per 1 april 1988 aan de ene kant een beperking van de gevolgen van de inkomensafhankelijkheid aangebracht en aan de andere kant een stap gezet in de richting van een verzelfstandigingsproces. Hiermee werd, als dus de vRvO, tevens aansluiting tot stand gebracht bij de 70%-norm in andere sociale zekerheidswetten. Door de voorgenomen wijziging in de procentuele verdeling zouden deze effecten weer teniet worden gedaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de vRvO kan worden gesteld dat iedere leefeenheid van een AOW-gerechtigde en een jongere partner slechts tijdelijk onder de toeslagregeling valt, namelijk totdat de laatste de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Daarna ontvangen beide partners een pensioen ter hoogte van 50%. Het is nooit de bedoeling geweest en ook nu is het niet de bedoeling op den duur te komen tot uitkeringen ter hoogte van 70% voor alle gehuwde of ongehuwd samenwonende AOW-gerechtigden.

De ER ten slotte, herinnert aan zijn advies van 20 maart 1984 (nr. 84/6), waarin een volledig geïndividualiseerde AOW wordt bepleit in die zin, dat iedereen, samenwonenden en alleenstaanden, dezelfde uitkering zou moeten krijgen, voldoende hoog om in het eigen levensonderhoud te voorzien (thans 70% van het minimumloon). Toeslagen voor jongere partners zouden moeten worden afgeschaft. De ER blijft bij zijn in dat advies verkondigde standpunt, waarbij overigens voor de huidige generatie als overgangsmaatregel nog tijdelijk toeslagen zouden moeten worden verschaft.

Op de door de ER voorgestelde alternatieven voor het huidige en voorgestelde uitkeringssysteem is het toenmalige kabinet reeds uitvoerig ingegaan. De argumenten die ten grondslag lagen aan de afwijzing van de door de ER voorgestelde systemen zijn ook thans nog valabel.

In de brief van het kabinet van 6 mei 1991 met betrekking tot de voorzieningen voor gehandicapten wordt gebruik van de besparing ten gevolge van de invoering van de 50% toeslagregeling in de AOW ter mede-financiering van het recht op voorzieningen voor 65-plussers gemotiveerd met een beroep op de solidariteit tussen enerzijds bejaarden met een jongere partner met inkomen en anderzijds ouderen met geringe inkomens die dringend behoefte hebben aan voorzieningen.

Zowel de ER als de werknemersleden en onafhankelijke leden in de SVr vinden dat reservering van de betreffende besparingen voor de wijzigingen in het voorzieningenpakket voor gehandicapten niet kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de solidariteit tussen de bovenstaande groepen.

De regering kan zich in het standpunt van de ER en van bovengenoemde leden van de SVr vinden. Er is geen directe relatie tussen de te realiseren besparing in de AOW en de overheidsgelden die nodig zullen zijn ter dekking van de na de wijziging in het voorzieningenpakket overblijvende kostenpost, aangezien de besparing zal leiden tot een verlaging van de AOW-premie.

Deze besparing zal te zijner tijd worden meegenomen bij de beoordeling van mee- en tegenvallers in de sociale zekerheid in het kader van de zogenaamde budgetdiscipline.

§ 5. Overgangsrecht

Om een plotselinge inkomensdaling van de huidige AOW-gerechtigden met partner jonger dan 65 jaar te voorkomen, zal de huidige verhouding van 70% ouderdomspensioen en 30% toeslag blijven gelden voor recht-hebbenden die al voor 1 januari 1993 gehuwd zijn of ongehuwd samen-wonen met een partner jonger dan 65 jaar, zolang het betreffende huwelijk of de samenwoonrelatie in stand blijft. De voorgestelde verhouding van 50% ouderdomspensioen en 50% toeslag zal dus alleen van toepassing worden op zogenaamde nieuwe gevallen.

§ 6. Financiële gevolgen

De voorgestelde wijziging in de verhouding van ouderdomspensioen en toeslag heeft een besparing op de AOW-uitgaven tot gevolg, welke is berekend op 190 miljoen structureel, overeenkomend met een premie-effect van -0,1%-punt. Deze besparing wordt zeer geleidelijk bereikt aangezien de voorgestelde 50% toeslagregeling alleen voor de zogenaamde nieuwe gevallen vanaf 1 januari 1993 zal gelden. In onderstaande tabel is het tijdpad, waarin de besparingen op de AOW kunnen worden bereikt, aangegeven.

Tabel 2. Financiële gevolgen wijziging AOW; situatie 1 juli 1992

Jaar	Besparing AOW in miljoenen guldens
1992	20
1994	60
1995	90
Structureel	190

Vanaf 1 januari 1993 zal aan 65-plussers met een partner jonger dan 65 jaar, die over een eigen inkomen beschikt van meer dan 1 181,00 per maand (situatie 1 juli 1992) een lagere uitkering (AOW + toeslag) worden toegekend dan in de huidige situatie. Dit effect treedt alleen op indien de partner jonger is dan 65 jaar. Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ontvangt deze partner immers een eigen 50%-AOW-uitkering. Hierin brengt het voorstel geen wijziging.

Ongeveer 175 000 AOW-gerechtigden hebben een partner jonger dan 65 jaar. Naar de huidige inzichten hebben deze partners veelal geen dan wel een beperkt inkomen, waardoor de voorgestelde wijziging in de hoogte van de toeslag voor het overgrote deel van deze 65-plussers geen gevolgen heeft. De verlaging van het ouderdomspensioen wordt in deze gevallen gecompenseerd door een hogere toeslag. Naar raming is voor ongeveer 38 000 AOW-gerechtigden het partnerinkomen van dien omvang (meer dan f 1 181,00 per maand) dat de voorgestelde syste-matiek een lagere uitkering (AOW + toeslag) oplevert dan het geval zou zijn indien de huidige systematiek gehandhaafd zou blijven.

In onderstaande tabel zijn de verschillen in de uitkering bij de huidige en bij de voorgestelde verhouding van het ouderdomspensioen en de toeslag weergegeven. Hierbij is ervan uitgegaan dat er op het ouderdomspensioen en de toeslag geen korting wordt toegepast wegens niet-verzekerde jaren of schuldige nalatigheid.

Tabel 3. Bruto-AOW-uitkering en toeslag aan gehuwden en samenwonenden met een partner jonger dan 65 jaar bij de huidige en bij de voorgestelde verhouding van het ouderdomspensioen en de toeslag; bedragen in guldens per maand excl. vakantieuitkering, per 1 juli 1992

Partnerinkomen	Uitkering 65-plussers bij 70% ouderdomspensioen en 30% toeslag			Uitkering 65-plussers bij 50% ouderdomspensioen en 50% toeslag			Verschil in totale uitkering
	AOW	toeslag	totaal	AOW	toeslag	totaal	
0	1412	546	1957	979	979	1957	0
250	1412	546	1957	979	979	1957	0
500	1412	454	1865	979	887	1865	0
750	1412	287	1699	979	720	1699	0
1000	1412	120	1532	979	553	1532	0
1181	1412	0	1412	979	442	1421	9
1250	1412	0	1412	979	387	1365	- 46
1500	1412	0	1412	979	220	1199	- 213
1750	1412	0	1412	979	53	1032	- 380
1830	1412	0	1412	979	0	979	- 433
2000	1412	0	1412	979	0	979	- 433

Met betrekking tot de uitvoeringskosten kan het volgende worden opgemerkt. In de voorgestelde 50% toeslagregeling zal in het geval het bruto-partner-inkomen tussen f 1 181,00 en f 1 830,00 ligt een toeslag moeten worden toegekend terwijl dit nu niet het geval is. Dit leidt tot extra uitvoeringskosten voor de SVB wegens extra werkzaamheden in verband met het toekennen van een toeslag en het verrichten van inkomensonderzoek bij de partner van de 65-plusser. Deze extra kosten zijn door de SVB berekend op f 400 000 per jaar in de structurele situatie.

Verder zal het geautomatiseerde betalingsstelsel voor de AOW moeten worden aangepast. Dit zal naar verwachting leiden tot een éénmalige kostenpost van f 300 000.

§ 7. Dereguleringsaspecten

Het voorliggende wetsvoorstel brengt slechts wijziging in de verhouding tussen ouderdomspensioen en inkomensafhankelijke toeslag voor een AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar. De aard van de werkzaamheden van het uitvoerende orgaan, de SVB, zullen ten gevolge van de wetswijziging derhalve geen veranderingen ondergaan.

Wel zal onder de 50% toeslagregeling in meer gevallen dan onder de 30% toeslagregeling een inkomensafhankelijke toeslag moeten worden verleend. De SVB schat dat het aantal te verlenen toeslagen onder de 50% toeslagregeling met 4 000 zal toenemen ten opzichte van het te verwachten aantal toeslagen bij handhaving van de huidige verhouding. Tegenover deze toename van werk staat een afname ten gevolge van het feit dat het ouderdomspensioen van de oudere partner op het moment dat ook de jongere partner de 65-jarige leeftijd bereikt, niet hoeft te worden herzien van 70 naar 50%.

§ 8. Gevolgen voor vrouwen

Voor de specifieke gevolgen voor vrouwen, verbonden aan de door de regering voorgestelde gewijzigde verhouding, wordt verwezen naar hetgeen dienaangaande reeds in de paragraaf 4.2 is medegedeeld.

§ 9. Gevolgen voor de aanvullende pensioenen

In zijn advies van 19 september 1991 stelt het Spf dat de voorgenomen wijziging in de opbouw van de AOW-uitkering gevolgen heeft

voor het aanvullend spoorwegpensioen. Een daling van de AOW-uitkering (inclusief toeslag) zou in verband met het in de Spoorwegpensioenwet gehanteerde «inbouwsysteem» tot een automatische verhoging van de pensioenlasten leiden. Dit effect verdient naar de mening van het Spoorwegpensioenfonds nadere overweging.

Voor de manier waarop in de aanvullende pensioenregelingen rekening wordt gehouden met uitkeringen ingevolge de AOW zij verwezen naar hetgeen daarover bij de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is medegedeeld (Kamerstukken II 1983/84, 18 515, nr. 3). De wijziging in de verhouding van ouderdomspensioen en toeslag zal slechts in uitzonderingssituaties, namelijk bij inbouwregelingen waarin de feitelijk ontvangen AOW-uitkering wordt ingebouwd, leiden tot een automatische verhoging van de pensioenlasten.

Het is de zaak van de bij de aanvullende pensioenregelingen betrokken partijen om te beoordelen of en hoe zij hun regelingen zullen wijzigen.

De regering acht opname van een zogenaamde paraplubepaling, die ertoe zou leiden dat de voorliggende wetwijziging gedurende een bepaalde periode geen gevolgen zou hebben voor de hoogte van de aanvullende pensioenen, niet nodig. Daarbij heeft de regering overwogen dat de wijziging naar verwachting slechts gevolgen heeft voor een gering aantal pensioenregelingen. Naar de mening van de regering hebben de partijen bij de aanvullende pensioenregelingen ook zonder paraplubepaling voldoende mogelijkheden de betreffende regelingen, indien gewenst, bijtijds aan te passen.

§ 10. Voorlichting

De regering is niet voornemens aan de invoering van de gewijzigde verhouding van ouderdomspensioen en toeslag voor gehuwde of ongehuwd samenwonende AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar een aparte voorlichtingscampagne te koppelen. Wel zal uiteraard het bij de uitvoeringsorganisaties en bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezige voorlichtingsmateriaal tijdig worden aangepast.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Met vervanging van artikel 8 wordt geen inhoudelijke wijziging nagestreefd. Enerzijds verduidelijkt het nieuwe artikel 8 slechts dat de hoogte van het inkomen van de beneden-65-jarige partner van de AOW-gerechtigde voor de beoordeling van het recht op toeslag dient te worden gerelateerd aan de volledige toeslag op bruto-basis, anderzijds maakt de nieuwe redactie van artikel 8 beter dan de oude duidelijk dat het recht op toeslag bestaat zolang het inkomen van de partner niet meer bedraagt dan de volledige brutotoeslag.

Onderdeel B

Artikel 9 AOW zoals dat zal gelden nadat het bij koninklijke boodschap van 2 september 1991 ingediende voorstel van wet houdende een Invoeringswet Anw (Kamerstukken II 1990/91, 22226) tot wet is verheven en in werking is getreden, onderscheidt drie categorieën AOW-gerechtigden, te weten:

- a. de gehuwde pensioengerechtigden van wie de echtgenoten jonger zijn dan 65 jaar en de ongehuwde pensioengerechtigden,
- b. de gehuwde pensioengerechtigden van wie de echtgenoten 65 jaar of ouder zijn, en
- c. de ongehuwde pensioengerechtigden met, kort gezegd, een kind jonger dan 18 jaar.

In artikel 9a wordt vervolgens bepaald dat het bedrag aan bruto-ouderdomspensioen voor de diverse categorieën zo zal worden vastgesteld, dat het netto-ouderdomspensioen per maand voor personen uit categorie a, b respectievelijk c gelijk zal zijn aan 70, 50 respectievelijk 90% van het nettominimumloon per maand.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er onder meer toe het netto-ouderdomspensioen van een gehuwde pensioengerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar te verlagen van 70 naar 50% van het nettominimumloon per maand. Dit wordt bewerkstelligd door in artikel 9 van een andere indeling in categorieën uit te gaan: categorie a betreft de ongehuwde pensioengerechtigden, categorie b de gehuwde pensioengerechtigden en categorie c de ongehuwde pensioengerechtigden met kind. Wijziging van artikel 9a is niet nodig.

Onderdeel C

In de 30% toeslagregeling wordt de volledige bruto-toeslag gedefinieerd als het verschil van tweemaal het gebruteerde 50%-pensioen en het gebruteerde 70%-pensioen. Doordat bij de bruterings van het 50%-pensioen bij wijze van fictie wordt uitgegaan van tariefgroep 3 en bij de bruterings van het 70%-pensioen van tariefgroep 2, kan de volledige bruto-toeslag, gegeven de wens een AOW-gerechtigde met een volledige bruto-toeslag evenveel te laten ontvangen als twee gehuwde AOW-gerechtigden tezamen, niet anders worden gedefinieerd dan als het bovenstaande verschil.

Na invoering van de 50% toeslagregeling zullen zowel AOW-gerechtigden met een partner van 65 jaar of ouder, als rechthebbenden met een partner beneden die leeftijd aanspraak kunnen maken op een ouderdomspensioen ter hoogte van 50% van het netto-minimumloon, waarbij bij wijze van fictie uitgegaan wordt van tariefgroep 3.

Gevolg is dat de volledige bruto-toeslag niet meer gedefinieerd hoeft te worden als een verschil, maar eenvoudigweg kan worden gesteld dat deze in hoogte gelijk is aan het – ongekorte – bruto-ouderdomspensioen voor een gehuwde pensioengerechtigde.

Onderdeel D

De voorgestelde wijziging van artikel 13, tweede lid, aanhef, is van technische aard.

Onderdeel E

Invoering van de gewijzigde verhouding van ouderdomspensioen en toeslag dient niet alleen te geschieden voor de pensioenen zelf, maar ook voor de daaraan verbonden vakantie-uitkeringen. In artikel 29 is hierin voorzien.

Het derde lid regelt de wijze waarop de bruto-vakantieuitkering van de ongehuwde pensioengerechtigde wordt vastgesteld, terwijl het vierde lid ziet op de bruto-vakantieuitkeringen van alle gehuwde of ongehuwd samenwonende pensioengerechtigden zonder recht op toeslag, dus zowel van de pensioengerechtigde die het leven deelt met een andere

pensioengerechtigde, als van de pensioengerechtigde die gehuwd is of ongehuwd samenwoont met een partner die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt en ter zake van wie, gezien het inkomen van deze jongere partner, geen recht op toeslag bestaat.

Het vijfde lid geeft aan hoe de bruto-vakantie-uitkering van een pensioengerechtigde die recht heeft op een gedeeltelijke toeslag, moet worden berekend. Doordat de bruto-vakantiewaarde bedoeld in het vierde lid als basis van de berekening kan worden gehanteerd, wordt een aanmerkelijke vereenvoudiging bereikt ten opzichte van de berekeningswijze en de redactie in de huidige wetgeving.

Onderdeel F

De voorgestelde wijzigingen in artikel 72 zijn van technische aard. Overigens kan dit onderdeel vervallen zodra het in onderdeel B genoemde voorstel van wet houdende een Invoeringswet Anw kracht van wet heeft gekregen.

Artikel II

Zoals in paragraaf 5 van het algemene deel van de toelichting al is medegedeeld, zal de door middel van het voorliggende voorstel gewijzigde AOW niet gelden voor personen die voor 1 januari 1993 AOW-gerechtigd zijn en voor die datum gehuwd zijn of ongehuwd samenwonen met een partner jonger dan 65 jaar, zolang deze partner de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt. Op hen blijft de huidige verhouding van 70% ouderdomspensioen en 30% toeslag van toepassing.

Mocht op een bepaald moment na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel het huwelijk of de samenwoning van de pensioengerechtigde met deze partner echter tot een einde komen, dan zal hij vanaf dat moment onder de nieuwe wetsbepalingen vallen. Indien de betreffende AOW-gerechtigde nadien weer huwt of ongehuwd gaat samenwonen met een partner jonger dan 65 jaar, zal derhalve de nieuwe verhouding van 50% ouderdomspensioen en 50% toeslag van toepassing zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld