

22 772

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 25 mei 1993

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

Algemeen en inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van bovengenoemd wetsvoorstel.

Zij hebben geconstateerd dat dit voorstel geen inhoudelijke wijziging betreft, doch dat er een wijziging in de uitkeringssystematiek wordt voorgesteld. Bij de eindbeoordeling zal de fractie zich dan ook hiertoe beperken. Tegelijkertijd is een aantal andere zaken, zij het meer zijdelings, aan de orde. Hierbij wordt met name gedacht aan de voortgaande discussie over het advies van de commissie voor de toetsing van de wetgevingsprojecten inzake «Leefvormen» waarover het kabinet een standpunt heeft bepaald (Tweede Kamer 22 700, nr. 3) en het door de WRR uitgebrachte rapport «Ouderen voor Ouderen» betreffende o.a. de toekomst van de AOW. Deze punten geven de CDA-fractie eveneens reden tot een aantal vragen waarop zij antwoord hopen te ontvangen.

De leden van de **D66**-fractie namen zonder enig enthousiasme kennis van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn geen voorstander van inkomensafhankelijke toeslagen in de sociale zekerheid.

Het is hun overtuiging dat deze toeslagen

- anti-emanipatoir,
- arbeidsparticipatie-remmend en
- fraudegevoelig uitwerken.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben het wetsontwerp met zeer gemengde gevoelens ontvangen. Zij herinnerden de staatssecretaris aan hun principiële opvatting dat inkomensafhankelijkheid (afhankelijkheid van het inkomen van een ander) in strijd is met de verzekeringsgedachte, de gevoeligheid voor fraude vergroot en de bereidheid verkleint bij de jongere (meestal vrouwelijke) partner om toe te treden tot de arbeidsmarkt of hierop te blijven functioneren. Is dit laatste gegeven wederom

¹ Samenstelling:

Bot-van Gijzen (CDA), Van der Meulen (CDA), voorzitter, Rongen (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Gelderblom-Lankhout (D66), Soetenhorst-de Savornin Lohman (D66), Heijmans (VVD), Van Leeuwen-Schut (VVD), mw. Bolding (GroenLinks), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

een aanwijzing, zo vroegen deze leden, dat, als het gaat om de belangen van de schatkist of om het financieringstekort, voor dit kabinet inkomen boven werk gaat?

Wijziging verhouding pensioen en toeslag

Hoewel van een inhoudelijke wijziging niet kan worden gesproken zijn er voor een – zij het beperkte – groep, forse inkomensconsequenties verbonden aan het voorstel de verhouding pensioen/toeslag te veranderen van 70/30 naar 50/50%, zo meenden de leden van de **CDA**-fractie.

In percentages van het gezamenlijk inkomen uitgedrukt gaat het, tenzij de 65-jarige aanvullende inkomsten heeft, over ruim 1% bij een partnerinkomen van f 1250 tot ruim 13% bij een partnerinkomen van f 1830. Bij hogere partnerinkomens loopt dit % uiteraard weer terug, idem bij aanvullende inkomsten van de 65-jarige.

Toeslagen hebben, mede door de inkomensafhankelijkheid ervan, een voorzieningachtig karakter en passen niet bij het karakter van een volksverzekering. Binnen dit voorstel leidt dit tot onderscheid tussen alleen- en tweeverdieners waarbij moeilijk is in te zien hoe dit te rechtvaardigen is in een voorlopig verslag. De argumentatie van de staatssecretaris t.a.v. de wijziging heeft de fractie nog niet overtuigd.

De leden van de fractie van **D66** waren op dit punt de volgende meningen toegedaan en stelden daaraan gekoppeld deze vragen.

De voorgestelde invoering van een 50–50% getoetst systeem maakt de AOW een meer op bijstand lijkende voorziening in plaats van de basis van een pensioenvoorziening.

a. Beschouwt de regering de AOW nog steeds als een vorm van uitgesteld loon c.q. loon uit vroegere arbeid, verkregen door verplicht een vast percentage van het loon af te dragen?

b. Is de verwachting van een vast, partneronafhankelijk aan het minimumloon gerelateerd inkomen niet gewekt juist door van iedere verdiende gulden (tot een bepaald maximum) AOW-premie te betalen?

Het voorstel behelst voor sommigen de verlaging van hun (uitgestelde) loon doordat er een verdienende partner is.

c. Kan het kabinet de arbeidsrechtelijke grond aangeven van het verlagen van iemands loon in het geval er een verdienende partner is?

Voor ambtenaren is door een sleutel de AOW in het ABP-pensioen ingebouwd. Uitgaande van het beginsel van gelijke monniken, gelijke kappen stelden de leden van de fractie van **D66** de volgende vragen;

d.1 Kijkt het ABP bij deze inbouw of er een verdienende partner is?

d.2 Betekent de inbouw dat de voorgestelde maatregel voor een gepensioneerde ambtenaar met een verdienende jongere partner anders uitwerkt, dan bij een andere gepensioneerde, die verder in een gelijke situatie verkeert omdat het enige verschil is dat de ex-werkgever overheid is en niet marktsector?

De leden van de fractie van de **VVD** zouden op dit stuk graag willen weten welke waarde de staatssecretaris toekent aan een in een vorig kabinet tussen de toenmalige regeringspartijen gesloten compromis. Wat is de exacte reden om nu een verandering in de 70–30 verhouding voor te stellen? Is hier het adagium van de bewindslieden van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid – de overheid als een betrouwbare partner – niet voor de zoveelste maal in vrij korte tijd geschonden?

In de memorie van toelichting, aldus vervolgd door de leden van de fractie van de VVD, wordt als een argument voor het voorstel gegeven dat het niet te verdedigen is dat de hoogte van het pensioen van de oudere partner wordt beïnvloed door het bereiken van een bepaalde leeftijd van de jongere partner. Als dit zo is, hoe verdedigt de staatssecretaris dan de omstandigheid dat de hoogte van het pensioen van de oudere partner wordt beïnvloed door de inkomsten van de jongere partner?

Besparingen

De aan het woord zijnde leden zouden van de staatssecretaris willen horen dat de besparingen worden aangewend om de AOW-premie te verlagen en voor niets anders.

Zij zouden zich overigens kunnen voorstellen dat die besparingen worden aangewend om te komen tot de stichting van een fonds – bijvoorbeeld naar analogie van het fonds voorheffing pensioenverzekering – dat kan worden aangesproken als rond 2015 de AOW tengevolge van de vergrijzing (te) duur gaat worden. Heeft de staatssecretaris aan deze mogelijkheid gedacht?

Ze komt overigens niet voor, zo stelden deze leden vast, in de vele variaties die de bewindsvrouw in de schriftelijke stukken en tijdens de mondelinge behandeling aan de overzijde voor de aanwending van de besparingen heeft gegeven: via solidariteit tussen bejaarden met een verdienende jongere partner en ouderen met een gering inkomen die behoefte hebben aan voorzieningen (memorie van toelichting pag. 8); via verlaging van de AOW-premie (idem) naar de vaststelling dat er geen samenhang is tussen dit wetsvoorstel en de Wet voorzieningen gehandicapten (memorie van antwoord pag. 5). Desalniettemin heeft het kabinet voorgesteld de opbrengsten die anders aangewend zouden zijn voor beheersing van het financieringstekort (???) of de collectieve lastendruk, te gebruiken voor compensatie van de 170 miljoen gulden die de voorzieningswet extra gaat kosten. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (pag. 3) wordt vervolgens gesteld dat, als het wetsvoorstel Voorzieningen gehandicapten niet wordt aangenomen, de opbrengsten van het voorliggende wetsvoorstel ten goede komen aan het financieringstekort of aan een verlaging van de collectieve lastendruk. Op de vraag waarom dit wetsvoorstel is gepresenteerd in het kader van de discussie over het voorzieningenpakket luidt het antwoord dat gegeven het reeds bestaande voornemen tot wijziging van de AOW, het van belang werd geacht om het desbetreffende wetsvoorstel in de tijd gezien in te dienen met een wetsvoorstel dat tot structurele meeruitgaven leidt. (idem, pag. 4).

De leden van de fractie van de VVD konden hieruit geen andere conclusie trekken dan dat er wis en degelijk een financiële relatie tussen beide wetsontwerpen bestaat. Kan de staatssecretaris, uitgaande van bovenstaande citaten, die relatie ontkennen?

Tenslotte de uitspraak van de bewindsvrouw tijdens de plenaire behandeling aan de overzijde: «als ik nu kijk naar de opbrengst zou ik bijna zeggen dat men blij moet zijn dat het mij gelukt is (...) dit geld niet te laten toevloeien naar de dekking van het financieringstekort (...). Ik heb in dit geval, niet in een directe samenhang met de Wet voorzieningen gehandicapten, maar omdat ik met de Wet voorzieningen gehandicapten bezig was (...) ervoor gestreden dat ik de opbrengst van het wetsvoorstel ook voor die wet mocht houden. Dat is de enige relatie ertussen». (Hand. II, '92-'93, nr. 23, pag. 4319). De aan het woord zijnde leden zouden willen weten welke wet de staatssecretaris bedoelt met

«die wet». Naar hun mening leidt de logica van de redenering tot de conclusie dat de Wet voorzieningen gehandicapten is bedoeld.

Tenslotte zouden zij de opvatting van de staatssecretaris willen horen over de oirbaarheid om de besparingen aan te wenden voor een aan de wet oneigenlijk doel, n.l. de vermindering van het financieringstekort of de Wet voorzieningen gehandicapten. Zij heeft noch schriftelijk noch mondeling principieel afstand genomen van zo'n aanwending.

Arbeidsparticipatie

Geredeneerd vanuit de gedachte dat het bevorderen van arbeidsparticipatie één van de doelstellingen is binnen de sociale zekerheid, moet helaas worden geconstateerd dat in het onderhavige voorstel van het tegendeel sprake is. O.a. een streep door de rekening van zich emanciperende vrouwen, zo constateerden de leden van de **CDA**-fractie. Binnen de voorstellen van de Algemene nabestaandenwet worden nabestaanden tot de leeftijd van 50 jaar geacht d.m.v. arbeid in eigen onderhoud te voorzien. Het recht op een toeslag is niet alleen inkomens-, maar eveneens leeftijdsafhankelijk.

Het lijkt logisch het recht op een toeslag binnen de AOW te koppelen aan de leeftijd van de partner en daarin een parallel te trekken met de AnW of het leeftijds criterium binnen de AnW niet te laten gelden.

Hier wreekt zich dat het ontbreekt aan een samenhangend beleidsconcept. Graag een reactie.

Handhaafbaarheid

Met veel belangstelling is door de CDA-fractie kennis genomen van het kabinetsstandpunt t.a.v. «Leefvormen» verwoord in de brief van de Minister van Justitie d.d. 30 maart 1993 (22 700, nr. 3). Op korte termijn wil het kabinet uitvoering geven aan een beleid dat, uitgaande van een materieel criterium voor het onderscheiden naar leefvorm, vooral gericht is op een verbetering van handhaafbaarheid en handhaving. Hierbij moeten alle schakels van de handhavingsketen worden betrokken: de regelgeving, de uitvoering en controle, en de administratief- en strafrechtelijke sancties.

De CDA-fractie is, mede uit een oogpunt van handhaafbaarheid en het voorkomen van fraude, tot nu toe voorstander formele i.p.v. materiële criteria te hanteren bij de toepassing van sociale zekerheidswetten.

Zij is van opvatting dat het huidige voorstel, door de voortzetting van de leefvormenproblematiek en de verhoging van de partnerafhankelijke inkomensvoet, de uitvoerbaarheid niet ten goede komt en de kans op fraude eerder doet toe- dan afnemen. Zij is het wel van harte eens met het kabinet dat de handhavingsketen (regelgeving, uitvoering en controle, sancties) een bijdrage moet leveren aan het voorkomen van fraude.

Kan de staatssecretaris duidelijk maken op welke wijze het voorliggende voorstel hieraan voldoet?

Punt 3.3 uit de brief «Leefvormen» d.d. 30 maart 1993:

«De minister van Justitie zal in samenwerking met de andere betrokken bewindslieden wetgeving voorbereiden ter harmonisatie van het samenwonendenbegrip in de wetgeving. Het streven is erop gericht nog in deze kabinetsperiode een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal in te dienen».

Is bekend wanneer dit wetsvoorstel kan worden tegemoet gezien?

Toekomstperspectief

Op langere termijn wil het kabinet onderzoeken of de mogelijkheid van het niet meer rekening houden met andere leefvormen dan het huwelijk en de «zware» registratie, haalbaar en uitvoerbaar is. De CDA-fractie wil graag worden geïnformeerd over de tijdsduur waaraan bij korte en lange termijn wordt gedacht. Tevens is zij benieuwd naar het motief van het kabinet, op korte termijn niet en op lange termijn wel te willen uitgaan van het huwelijk en de «zware» registratie.

De WRR heeft 31 maart jl. een rapport aan de regering uitgebracht «Ouderen voor Ouderen», met als ondertitel «Demografische ontwikkelingen en beleid».

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of en zo ja, in welke vorm de regering een samenhangend ouderenbeleid wil ontwikkelen, waarbij het toekomstperspectief van de AOW is ingebed in het sociale zekerheidsstelsel als geheel.

De WRR heeft voor de AOW als uitgangspunten genomen dat het huidige koppelingsbeleid wordt voortgezet, waarbij de incidentele loonstijging niet doorwerkt in de uitkeringen. Het effect van voortzetting van het huidige koppelingsbeleid betekent een achterblijven van de AOW-uitkering bij de gemiddelde inkomens, hetgeen op weg naar 2030 neerkomt op meer dan 55%.

Het spreekt vanzelf dat «bevrozen» tot een nog verder uit elkaar groeien leidt. Heeft dit niet tot gevolg dat de welvaartsvastheid van de AOW op geen enkele wijze gegarandeerd is, waarbij ook de garantie op een bestaansminimum in het geding is?

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de voorgenomen bevrozing gezien moet worden als een incidentele maatregel gericht op bezuiniging of dat zij past in een langere termijnbeleid. Ongeacht of dit laatste het geval is, vernemen zij graag welk perspectief op langere termijn de staatssecretaris met de AOW voor ogen heeft. Opnieuw dringt zich hier de vraag op naar de reeds enkele malen gevraagde gedepoliteerde studie over de sociale zekerheid.

De voorzitter van de commissie,
Van der Meulen

De wnd. griffier van de commissie,
Baljé