

Vergaderjaar 1992-1993

22 772

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 4 februari 1993

1. Herinvoering van het 50%-ouderdomspensioen en 50%-toeslag voor AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar

a. Algemeen

De leden van de CDA-fractie komen terug op hun reeds in het voorlopig verslag geuite wens in de wet een vooraankondigingstermijn van 15 jaar op te nemen als het gaat om wijzigingen in de uitkeringssystematiek in het kader van de verzelfstandiging van de uitkeringsrechten in de toekomst. Ik heb in de memorie van antwoord er reeds op gewezen invoering van een dergelijke termijn ongewenst te achten. Tegenover het door mij aangevoerde argument van een te grote beperking van mogelijkheden tot aanpassing bij onvoorziene omstandigheden als gevolg van een vooraankondigingstermijn van 15 jaar in de wet stelden de leden dat de mogelijkheden tot aanpassing van het uitgesteld inkomen voor de 65-jarige leeftijd eveneens beperkt zijn. De verzekerde moet de mogelijkheid krijgen met eventuele aanpassingen rekening te houden. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet om op deze afweging van belangen nader in te gaan.

Ik ben mij er van bewust dat een verzekerde enige tijd in de gelegenheid moet worden gesteld om te kunnen inspelen op een voornemen tot wijziging van het uitkeringsstelsel. Tijdens de UCV van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 24 februari 1992 over het rapport «Gespiegeld in de tijd; de AOW in de toekomst» heb ik in dit verband onder meer opgemerkt dat zaken van ingrijpende aard niet van de ene op de andere dag moeten worden veranderd.

Veranderingen die het uitkeringsstelsel betreffen en consequenties hebben voor het uitkeringsrecht, dienen zo tijdig mogelijk te worden aangekondigd. De termijn die daarbij in acht genomen moet worden hangt mede af van de regeling die het betreft en de aard van de voorgestelde wijziging. Een goed voorbeeld daarvan is de uitvoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW in 1985. Deze invoering is voor wat betreft de effectivering van de inkomensafhankelijkheid van de toeslag met drie jaar uitgesteld. Hetzelfde geldt voor de

paraplu-bepalingen op grond waarvan de betrokken partijen bij een aanvullende pensioenregeling de tijd krijgen zich te beraden op nieuwe wetgeving.

Naar mijn mening dient bij de hiervoor gegeven constructies mee te wegen of wetswijzigingen in de eerste plaats ingrijpend wat betreft hun inhoud zijn, c.q. het systeem veranderen, en in de tweede plaats betrekking hebben op een grote groep van AOW-gerechtigden. Beslissingen omtrent de wijze waarop wetswijzigingen worden ingevoerd dan wel worden uitgesteld, dienen tenslotte onderdeel te zijn van de politieke besluitvorming over de wetswijziging zelf en blijven daarom voorbehouden aan de desbetreffende kabinetten en de mede-wetgever. Ik wil mij derhalve niet binden aan uitspraken over de vraag hoe in de toekomst gehandeld moet worden, indien vanwege de verzelfstandiging een ingrijpende aanpassing van de AOW zou worden overwogen.

Overigens zie ik ook geen aanleiding het AOW-uitkeringssysteem in het kader van de verzelfstandiging in de toekomst opnieuw aan de orde te stellen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie over tabel 1, merk ik op, dat boven de tabel in de memorie van toelichting abusievelijk de datum 1 juli 1992 is komen te staan. Dit had moeten zijn 1 september 1991.

b. De Derde EG-richtlijn en jurisprudentie

De leden van de fractie van D66 verbazen zich over het gemak waarmee de regering zich uitlaat over eventuele strijdigheid van de toeslagregeling in de AOW met de derde EG-richtlijn. In antwoord op een vraag hierover van deze leden kan ik mededelen dat het Hof van Justitie van de EG op 19 november jl., uitspraak heeft gedaan over de verenigbaarheid van het toeslagenstelsel in de AOW met de derde EG-richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Een afschrift van deze uitspraak heb ik als bijlage toegevoegd. Het Hof concludeert dat de AOW-toeslagregeling niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling. Het toeslagensysteem is naar haar mening gerechtvaardigd omdat daardoor een bescherming wordt geboden op minimumniveau, hetgeen door het Hof als een legitieme doelstelling van de Nederlandse sociale politiek wordt geaccepteerd. Dat als gevolg van het gekozen systeem sommigen meer ontvangen dan een minimum-uitkering doet, gezien het nagestreefde doel van de regeling, niets af aan het noodzakelijke karakter van het gekozen middel. Hieruit volgt, aldus het Hof, dat de betrokken regeling beantwoordt aan de gerechtvaardigde doelstelling van sociaal beleid, dat de voorziene toeslagen ter bereiking van het doel geschikt en noodzakelijk zijn en dat zij derhalve haar rechtvaardiging vindt in redenen die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht.

Of de inkomensafhankelijke toeslag van de AOW ondanks deze uitspraak van het Hof van Justitie van de EG alsnog ter discussie zal moeten worden gesteld, zal inderdaad afhangen – dit als reactie op een opmerking van de leden van de fractie van D66 – van het standpunt dat de Centrale Raad van Beroep hierover inneemt.

2. Gevolgen voor arbeidsparticipatie

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat geheel voorbij wordt gegaan aan het negatieve effect dat het wijzigingsvoorstel het betreden van de arbeidsmarkt door met name oudere werkneemsters aanzienlijk zou ontmoedigen. Bovendien verbazen deze leden zich er over dat, hoewel niet wordt ontkend dat daardoor personen hun betaalde arbeid zullen opgeven, toch door het kabinet aan het voorliggende wetsvoorstel

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

wordt vastgehouden. De leden van de D66-fractie stellen in dit verband de vraag of de verhoging van de inkomensafhankelijke toeslag naar de mening van het kabinet al dan niet negatieve consequenties zal hebben voor de arbeidsparticipatie van de jongere partner van de 65-jarige.

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen die gesteld zijn over paragraaf 2. «Gevolgen voor arbeidsparticipatie» in de memorie van antwoord, wil ik ingaan op de gedachte die bij de fractieleden van D66 heeft postgevat als zou het kabinet niet bestrijden dat het wetsvoorstel de arbeidsparticipatie van partners van pensioengerechtigden die jonger zijn dan 65 jaar, negatief beïnvloedt. In de memorie van antwoord heb ik over het Anw-amendement Kalsbeek-Jasperse/Brouwer (kamerstukken II, 1991/92, 22 013, nr. 26) opgemerkt dat ik de opvatting, als zou de regering dit amendement destijds hebben afgewezen onder meer op grond van de gevolgen voor de arbeidsmarktparticipatie, niet bestrijdt. Ik heb er echter tevens op gewezen dat de gevolgen van het Anw-amendement, in het kader van de verhoging van de AOW-toeslag tot 50% van het minimumloon, niet aan de orde zijn. Aan het slot van mijn betoog heb ik gesteld dat de beoogde wijziging waarschijnlijk alleen dan additioneel effect zal hebben indien er sprake is van een inkomen beneden de 20% van het minimumloon. Het spijt mij achteraf te moeten constateren dat hier sprake is van een niet correcte weergave van mijn verwachtingen ter zake. Teneinde een en ander alsnog recht te trekken verwijs ik naar pagina 7 van de memorie van toelichting op het AOW-wetsvoorstel (kamerstukken II, 1991–1992, 22 772, nr. 3). Daar merk ik onder meer op, dat te verwachten valt, dat vooral partners met een bruto-inkomen van net boven f 1 181, door invoering van de 50% toeslagregeling af zullen kunnen zien van deelname aan de arbeidsmarkt. Door de bestaande, ruime vrijlatingsregeling onverkort te handhaven, heeft het kabinet getracht de negatieve effecten van de toeslagregeling op de deelname aan betaalde arbeid zoveel mogelijk te matigen. Zekerheid omtrent de vraag hoe de betreffende groep jongere partners van pensioengerechtigden zal reageren op de voorgestelde wijziging is niet te geven. Maar dat de betreffende personen «en masse» hun betaalde werkzaamheden zullen beëindigen met het doel aldus in aanmerking te komen voor een (hogere) AOW-toeslag, lijkt in mijn ogen niet waarschijnlijk. De voorgestelde 50–50-systematiek in de AOW staat met andere woorden niet op gespannen voet met het ouderenbeleid van het kabinet dat er op gericht is de uitstoot van personen van 55 jaar en ouder uit het arbeidsbestel zoveel mogelijk te voorkomen. Overigens, dit naar aanleiding van een opmerking hierover van de leden van de VVD-fractie, ben ik eveneens van mening dat de voorgestelde wijziging niet gezien kan worden als een stimulerende maatregel voor ouderen om alsnog de arbeidsmarkt te betreden. In afwijking echter van hetgeen deze leden in dit verband constateren, zullen de voorstellen naar mijn mening slechts in beperkte mate ontmoedigend kunnen uitwerken. Ik ga er vanuit dat een beslissing om het arbeidsproces te verlaten niet enkel wordt bepaald door financiële overwegingen. De gezamenlijke beleving van de oude dag kan zo'n reden zijn. Verder veronderstel ik dat deelname aan het sociaal en maatschappelijk leven een drijfveer kan zijn om te blijven werken.

3. Samenhang met de herziening van de AAW

De vraag van de leden van de fractie van D66 of het kabinet voornemens is de financiële opbrengsten van het voorliggende wetsvoorstel – in geval de Wet Voorzieningen Gehandicapten niet door het parlement wordt aanvaard – ten goede te laten komen aan de beheersing van het financieringstekort dan wel een verlaging van de collectieve lastendruk, kan ik bevestigend beantwoorden. Het is al eerder

gezegd, dit wetsvoorstel moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Het financiële effect ervan is dat de AOW-uitgaven in de structurele situatie met 190 mln. gld. dalen. Partieel beschouwd dalen daarmee ook de collectieve lasten.

De hiervoor genoemde leden vragen ook waarom het voornemen tot wijziging van de uitkeringsstructuur van de AOW is gepresenteerd in het kader van de discussie over het voorzieningenpakket van gehandicapten. Het antwoord hierop is 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.

4. Overgangsrecht

De leden van de fractie van het CDA wezen op de naar hun mening ongebruikelijke datum van invoering van het voorliggende wetsvoorstel, namelijk 1 mei 1993 en de behandelingstijd van het betreffende voorstel in de Eerste Kamer. Ten aanzien van de invoeringsdatum merk ik op, dat in het verleden wel vaker een andere datum is gehanteerd dan bijvoorbeeld 1 januari of 1 juli van enig jaar. Zo is de Wet van 28 maart 1985, Stb. 180 (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet alsmede aanpassing van de overige volksverzekeringen) in werking getreden op 1 april 1985, terwijl de invoering van de zogenaamde 70-30-systematiek in de AOW (Wet van 30 maart 1988, Stb. 115) op 1 april 1988 plaats vond. De aard van de voorgestelde wijziging van de uitkeringsystematiek brengt niet met zich mee dat de invoering ervan moet wachten op de eerste dag van een nieuw jaar of bijvoorbeeld de wettelijk voorgeschreven momenten waarop de uitkeringen worden herzien.

Deze leden informeerden bovendien naar de besparingsverliezen indien zou worden besloten de invoeringsdatum op te schuiven naar 1 juli 1993. In dat geval treedt in 1993, 1994 en 1995 een besparingsverlies t.o.v. invoering per 1-1-'93 op van ongeveer respectievelijk 15, 20 en 15 mln.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de D66-fractie merk ik op dat uitsluitend op degenen die op of na de datum van invoering van het wetsvoorstel de leeftijd van 65 jaar bereiken, de nieuwe regeling van toepassing zal zijn. Hoewel dit geen verplichting is, wordt van de potentiële AOW-gerechtigde verwacht dat hij/zij ongeveer 3 maanden vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd een schriftelijk verzoek om AOW-pensioen bij de SVB indient, zodat het uitvoeringsorgaan over voldoende tijd beschikt om de uitkering te kunnen toekennen. Gelet hierop dient de SVB in ieder geval 3 maanden vóór de invoeringsdatum voorlichtingsmateriaal ter beschikking te hebben om de pensioenaanvrager van de nieuwe situatie zoals die na datum van invoering geldt, op de hoogte te stellen.

Overigens blijkt in de praktijk, dat veel mensen hun AOW-uitkering ruimschoots van te voren aanvragen, soms zelfs 6 maanden van te voren.

In de memorie van antwoord heb ik reeds aangegeven het gewenst te achten tussen aanvaarding van het wetsvoorstel door het parlement en de feitelijke effectuering van de wijziging, voor nieuwe gevallen een termijn van drie maanden in acht te willen nemen. Om die reden heb ik een nota van wijziging ingediend, waarbij, uitgaande van spoedige behandeling van het wetsvoorstel door het parlement, de inwerkingtreding is gesteld op 1 februari 1993 en de wijziging zelf betrekking zou hebben op degenen die ná 1 mei 1993 65 jaar worden. Nu de parlementaire behandeling later zal worden afgerond is wijziging van die inwerkingtredingsbepaling nodig. Teneinde herhaaldelijke wijzigingen te

voorkomen kies ik er voor om in de wet geen vaste data meer op te nemen. Separaat ontvangt u een tweede nota van wijziging, waarin onder meer is bepaald dat de wetwijziging op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zal treden. In de betreffende toelichting is uiteengezet dat deze inwerkingtreding zal plaats vinden op de eerste dag van de derde maand volgend op die waarin het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard. De voorstellen zijn uitsluitend van toepassing op degenen die daarna de leeftijd van 65 jaar bereiken. Daarbij ga ik er overigens wel van uit, dat de parlementaire behandeling thans op niet al te lange termijn wordt afgerond, zodat invoering per 1 juli 1993 mogelijk zal zijn.

Artikelsgewijze opmerkingen

Voor wat betreft de door de leden van de fractie van de PvdA geconstateerde onjuistheid met betrekking tot de artikelnummering meen ik te kunnen volstaan met te verwijzen naar de gedrukte stukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 772, nr. 8.

Naar aanleiding van de opmerking, eveneens van de leden van de PvdA-fractie, met betrekking tot het probleem dat zou ontstaan indien de Invoeringswet Anw onverhoopt niet op 1 januari 1993 in werking zou treden, verwijs ik naar de hierbij gevoegde tweede nota van wijziging. Deze wijziging is noodzakelijk geworden nu de Eerste Kamer de hiervoor bedoelde invoeringswet tot een nader tijdstip heeft aangehouden.

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