

Vergaderjaar 2001–2002

28 430

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet inzake het buiten toepassing laten van de korting op het ouderdomspensioen voor vrouwen die in de periode van 1 januari 1957 tot 1 januari 1980 gehuwd waren met personen die niet verzekerd waren voor de Algemene Ouderdomswet

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 juni 2002

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de reacties van de fracties van de Tweede Kamer op het ingediende wetsvoorstel. Het kabinet is verheugd over de bijna algemene instemming die het voorstel mag ondervinden. Het is het uiteindelijke resultaat van twee amendementen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van onder meer de vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2002 werden ingediend door de leden Noorman-den Uyl en Wilders. Bijna gelijktijdig met de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel heeft Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 4 juni jl. uitspraak gedaan in de zaak Wessels-Bergervoet. Bij brief van 17 juni jl. heeft het kabinet u daarover in algemene zin geïnformeerd. Inmiddels wil het kabinet de beantwoording beginnen met een nadere uiteenzetting van de uitspraak en de gevolgen die deze heeft voor het wetsvoorstel. Uiteraard zal het kabinet daarbij tevens aandacht schenken aan de vragen die in dat kader van de zijde van uw fracties zijn gesteld. Aansluitend worden de vragen beantwoord die in specifieke zin over het wetsvoorstel zijn gesteld.

Uitspraak Hof EVRM Wessels-Bergervoet

De leden van alle fracties hebben vragen gesteld naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Wessels-Bergervoet van 4 juni jl. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uiteen is gezet, kan ten gevolge van jurisprudentie een korting op het AOW-pensioen in verband met niet-verzekerde jaren van de echtgenoot van de gehuwde vrouw, zich uitsluitend nog voordoen ten aanzien van vrouwen die niet tot de beroepsbevolking hebben behoord en van wie de echtgenoot niet verzekerd was voor de volksverzekeringen tussen 1 januari 1957 en 1 januari 1980. Mw. Wessels-Bergervoet behoort tot deze categorie vrouwen. Zij heeft nooit tot de beroepsbevolking behoord, en is in de periode tot 1980 gedurende 19 jaar niet verzekerd geweest in verband met het feit dat haar echtgenoot in het buitenland werkzaam was. Op haar AOW-pensioen wordt daarom een korting toegepast van 38%. Hiertegen heeft zij een

klacht ingediend bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft uitgesproken dat de korting in strijd is met art. 14 (bepaling betreffende gelijke behandeling) van het Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in samenhang met art. 1 van het eerste protocol behorende bij dat verdrag (recht op ongestoord genot van eigendom).

Dit heeft de volgende consequenties.

Nu het Hof het toepassen van de korting strijdig heeft geacht met art. 14 EVRM mag de korting vanaf de datum waarop het arrest is gewezen, niet meer worden toegepast op het AOW-pensioen, zowel op de AOW-pensioenen die vanaf die datum ingaan, als op alle lopende AOW-pensioenen.

Uit de uitspraak moet ook worden afgeleid dat de korting ook niet meer mag worden toegepast op de AOW-toeslag. De korting op de toeslag is immers gebaseerd op dezelfde grondslag als de korting op het AOW-pensioen, te weten de uitsluiting van verzekering van de gehuwde vrouw.

Tot slot heeft de uitspraak gevolgen voor aanspraken op AOW-pensioen en AOW-toeslag die in het verleden zijn ontstaan. Deze gevolgen zijn gebaseerd op jurisprudentie en mede naar aanleiding hiervan tot stand gekomen beleid van de SVB. Mw. Wessels-Bergervoet kan aanspraak maken op ongedaanmaking van de korting vanaf datum van toekenning van het AOW-pensioen, c.q. de AOW-toeslag aan haar echtgenoot. Ditzelfde geldt voor personen die in verband met de toepassing van de korting bezwaar en beroep hebben aangetekend tegen de toekenningsbeschikking van het AOW-pensioen c.q. de AOW-toeslag, en van wie de procedure nog loopt danwel het bezwaar resp. beroep is afgewezen in verband met het op dat moment geldende recht. Deze datum kan echter niet liggen voor 1 april 1985, omdat vanaf die datum vrouwen een individueel recht op pensioen kregen. Personen die in het verleden niet in bezwaar en beroep zijn gegaan tegen de toepassing van de korting kunnen om herziening van hun pensioen c.q. toeslag vragen. De SVB heeft een bepaalde mate van discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het vaststellen van de ingangsdatum van een herziening. In het algemeen wordt aangesloten bij de datum van de uitspraak, maar het is mogelijk om een eerdere datum te kiezen. Gelet op het feit dat het wetsvoorstel beoogt de korting ongedaan te maken met ingang van 1 januari 2002 heeft de SVB aangegeven die datum te willen hanteren als ingangsdatum.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij zich kunnen voorstellen dat de uitspraak van het Europees Hof nadere bestudering vraagt. Dit hoeft de invoering van het voorliggende voorstel echter niet op te houden, mits mogelijke nabetalings over eerdere jaren dan op een later tijdstip dit jaar kunnen worden bepaald. Zij achten het denkbaar om met een kleine toevoeging aan dit wetsvoorstel het tijdstip van mogelijke rechten die voor 1 januari 2002 kunnen ontstaan, later wordt ingevuld bijvoorbeeld via een voor te hangen algemene maatregel van bestuur. In dit verband vragen zij of de regering het gewenst acht, gelet op de uitspraak van het Europees Hof een bepaling op te nemen zodat mogelijk op een later tijdstip de werkingssfeer naar voorgaande jaren kan worden uitgebreid. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de situatie vanaf 1 januari 2002. Uit het voorgaande blijkt dat de gevolgen van de uitspraak voor aanspraken die in het verleden zijn ontstaan, voortvloeien uit jurisprudentie en bestendig beleid van de SVB. Dit hoeft dan ook niet in de wet geregeld te worden.

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens het Europees Hof de Nederlandse regering onvoldoende duidelijk heeft gemaakt hoe de financiële schade die mevrouw Wessels-Bergervoet heeft opgelopen gerepareerd zal gaan worden. De leden vragen waarom dit op onvoldoende wijze duidelijk is gemaakt en of dit ook betekent dat nabestaanden van vrouwen die al zijn overleden alsnog een beroep kunnen doen op reparatie. De

Nederlandse regering heeft in de procedure aangegeven dat wanneer het Hof een schending van het EVRM zou vaststellen, de uitkering van mw. Wessels-Bergervoet zou worden herzien. De Nederlandse regering was van mening dat hiermee voldoende duidelijk was aangegeven op welke wijze de opgelopen financiële schade gerepareerd zou worden. Verdergaande standpunten worden in een dergelijk stadium van een procedure normaliter niet ingenomen. Op de vraag of ook nabestaanden van vrouwen die al zijn overleden alsnog een beroep op reparatie kunnen doen kan worden geantwoord dat socialeverzekeringsrechten niet vervreembaar zijn (zie bijvoorbeeld art. 26 AOW). De rechten op een uitkering gaan ook niet bij wet over op nabestaanden.

Gevolgen van de uitspraak Wessels-Bergervoet voor het wetsvoorstel

Zoals hierboven is uiteengezet mag de korting vanaf de datum waarop het arrest is gewezen, niet meer worden toegepast op het AOW-pensioen en op de AOW-toeslag. Gelet op art. 94 Grondwet en de verplichting van de SVB om rechterlijke uitspraken onmiddellijk ten uitvoer te leggen is voor het ongedaan maken van de korting geen wetswijziging nodig. Gelet op de waarde die de Kamer hecht aan het wetsvoorstel en op het belang van de kenbaarheid van het vervallen van de korting voor betrokkenen ben ik graag bereid de voorkeur van de Kamer te volgen de behandeling van het wetsvoorstel doorgang te laten vinden. Wel acht ik het noodzakelijk dat een nota van wijziging bij het wetsvoorstel wordt ingediend. Door middel van deze nota van wijziging wordt onder meer de AOW-toeslag onder het wetsvoorstel gebracht. Deze nota van wijziging wordt tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediend.

Financiële consequenties

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de eventuele financiële consequenties van de uitspraak. Deze uitspraak heeft betrekking op de korting op het AOW-pensioen en de AOW-toeslag in verband met niet verzekerde jaren over de periode 1957 tot 1980 van de gehuwde vrouw van wie de man in het buitenland werkzaam was. Uit bovenstaande blijkt dat voor diegenen die in het verleden bezwaar en beroep hebben aangetekend bij de SVB de korting met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt. Aangezien de SVB niet kan traceren om hoeveel personen het betreft kunnen de financiële gevolgen niet worden aangegeven. Personen moeten zich zelf melden. Indien een 50%-uitkering voor een periode van 10 jaar moet worden herzien bedragen de kosten maximaal € 35 000 incidenteel. Naar verwachting zal het een beperkt aantal personen zijn voor wie de uitkering met terugwerkende kracht moet worden herzien. De definitieve kosten voor de AOW kunnen op basis van de meldingen bij de SVB worden vastgesteld.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel hebben betrekking op het ongedaan maken van de korting op het AOW-pensioen exclusief de toeslag. Gezien de uitspraak dient deze korting ook ongedaan te worden gemaakt voor de toeslag. De oorspronkelijk berekende kosten van 11 miljoen structureel zullen naar verwachting oplopen tot 11,6 miljoen euro.

Vragen in verband met het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA en de PvdA vragen zich af of zij het goed begrepen hebben dat de reparatie van het ouderdomspensioen als hier bedoeld, uitsluitend betrekking kan hebben op AOW-uitkeringen van vrouwen en niet op die van mannen die in soortgelijke omstandigheden verkeren?

Het kabinet wijst in dit verband naar het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel. Ten tijde van de invoering van de AOW betaalde de

gehuwde man mede de premie voor zijn echtgenote. Werd de man van de verzekering uitgezonderd dan werkte dat automatisch door naar de verzekeringspositie van de gehuwde vrouw teneinde te voorkomen dat zij kosteloos verzekerd was. Men liet zich destijds leiden door het zogenaamde kostwinnersbeginsel. Een omgekeerde situatie waarbij de gehuwde vrouw in het buitenland werkte terwijl de man in Nederland zonder een eigen inkomen in Nederland achterbleef, deed zich in de praktijk niet of nauwelijks voor. Voor de spiegelbeeldige situatie aan die zoals bedoeld in het wetsvoorstel is daarom destijds geen van de hoofdregel afwijkende regeling in de wet opgenomen. Deed zich zo'n situatie toch voor, dan zou de vrouw die in het buitenland werkzaam was, onderworpen zijn geweest aan een buitenlands wettelijk stelsel en als niet verzekerd zijn aangemerkt krachtens het Nederlandse systeem. De gehuwde man daarentegen, zou, omdat hij in Nederland woonde, gewoon verzekerd zijn geweest voor de AOW.

De leden van de CDA-fractie vragen van de SVB een actieve inzet om de AOW-gerechtigde vrouwen die een gat in hun opbouw hebben, te informeren over de gevolgen die deze wetswijziging voor hun AOW-pensioen kan hebben. Het kabinet heeft er reeds op gewezen dat een ambtshalve herziening op de AOW-uitkeringen van bestaande gerechtigden niet tot de mogelijkheden behoort, omdat de SVB in zijn geautomatiseerde systeem niet de rechtsgrond voor niet-verzekerde periodes van zijn cliënten vastlegt. In dit systeem staan circa 150 000 vrouwen geregistreerd die een korting op het ouderdomspensioen hebben wegens niet-verzekerde jaren. Circa 70 000 van deze vrouwen wonen in Nederland, de overigen in het buitenland. De uitkeringsgerechtigde zal zelf het uitvoeringsorgaan moeten verzoeken om een herziening van het AOW-pensioen. Uiteraard zal de SVB zich inspannen de bedoelde groep vrouwen zo goed mogelijk voor te lichten. De besluitvorming over de wijze waarop de voorlichting zal plaatsvinden is nog niet afgerond, maar thans wordt gedacht aan een brief aan alle vrouwen met een korting wegens niet-verzekerde jaren die in Nederland woonachtig zijn. In het buitenland woonachtige vrouwen zullen – dit naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie – kunnen worden ingelicht via een periodieke voorlichtingsbrochure van de SVB voor in het buitenland wonenden. De reden voor het verschil in behandeling is dat de maatregel vervat in het conceptwetsvoorstel, met name bedoeld is voor vrouwen die tussen 1957–1980 (gelet op nota van wijziging, 1985) ingezetenen van Nederland waren, zodat naar verwachting het merendeel van de belanghebbenden ook thans nog in Nederland zal wonen.

De leden van de CDA-fractie stellen, dat ooit een motie is aangenomen die de relatie tussen Toeslagenwet, VUT en pre-pensioen wil wijzigen. De leden vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze motie.

Het kabinet veronderstelt dat de leden doelen op een motie die werd aangenomen tijdens het wetgevingsoverleg van 19 november 2001 over de Verzamelwet 2001. In die motie werd het kabinet gevraagd voor 1 maart 2002 met voorstellen te komen inzake de vrijlating van VUT en pré-pensioen bij de inkomenstoets in het kader van de AOW-toeslag (Kamerstukken II 2001–2002, 27 897, nr. 9). Bij brief van het kabinet van 1 maart 2002 (Kamerstukken II 2001–2002, 27 897, nr. 12) is op de motie gereageerd. Tijdens een algemeen overleg met de Vaste Commissie voor SZW op 3 april 2002 is die brief van 1 maart 2002 besproken. Tijdens dit overleg zegde het kabinet toe de kosten van de vrijlating van VUT en prepensioen bij de AOW-inkomenstoets in beeld te brengen, waarbij een eventueel onderscheid tussen inkomsten uit VUT en die uit prepensioen zou worden gemaakt en waarbij veronderstellingen rond het gebruik ervan zouden worden meegenomen. Bij brief van 21 mei 2002 (Kamer-

stukken II 2001–2002, 27 897, nr. 14) is het kabinet op deze toezegging ingegaan.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de VVD-fractie bevestigt het kabinet dat de financiële dekking ter hoogte van € 11 miljoen via onttrekking aan het Gemeentefonds een structurele basis heeft.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie om voor het jaar 2002 een actuele inschatting van de raming van de kosten te maken ter zake van het aantal mensen met een gekorte AOW vanwege het feit dat de partner in het buitenland werkt, merkt het kabinet op dat deze mensen in het systeem van de SVB niet zijn te traceren. Ook in de ramingen wordt niet uitgegaan van personen maar wordt uitgegaan van het aantal gemiste verzekeringsjaren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel gevolgen heeft voor buitenlandse uitkeringen, zoals bijvoorbeeld voor het in België en in Duitsland geldende nabestaandenpensioen. Op grond van de Belgische pensioenwetgeving mag een overlevingspensioen (weduwenpensioen) slechts tot een bepaald plafondbedrag worden genoten samen met onder andere een Nederland ouderdomspensioen. Het plafondbedrag wordt voor ieder gerechtigde op een Belgisch overlevingspensioen afzonderlijk berekend en is afhankelijk van de Belgische verzekeringstijdvakken en het bedrag van het toegekende overlevingspensioen.

De reparatie van het AOW-gat is in beginsel niet van invloed op de Belgische rustpensioenen die op gezinsbasis zijn berekend. In het verleden werd, indien aan de man een AOW-pensioen en toeslag voor zijn jongere echtgenote werd toegekend, bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van deze echtgenote het Belgische gezinspensioen van de man verminderd. Deze vermindering wordt na het arrest Engelbrecht met een terugwerkende kracht tot 1 januari 1991 niet meer toegepast indien het totale gezinsinkomen hierdoor niet stijgt. Gelet op het feit dat de korting op zowel de toeslag als het pensioen niet meer wordt toegepast, treedt er geen verandering in het gezinsinkomen op. Het gezinsinkomen zal wel veranderen voor die personen waarvan het pensioen met ingang van 1 januari 2002 wordt herzien, en die in het verleden een gekorte toeslag ontvingen. Hierover zal met de Belgische regering worden overlegd. Voor vrouwen die een Duitse ouderdomsrente ontvangen heeft een eventuele verhoging van het AOW-pensioen door het opheffen van de korting op dat pensioen over de periode(n) dat de man niet verzekerd was, geen financiële gevolgen.

Voor vrouwen die aanspraak kunnen doen gelden op een Duitse nabestaandenrente kan een verhoging van het AOW-pensioen onder bepaalde omstandigheden wél consequenties hebben voor de hoogte van die buitenlandse uitkering.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, indien een 65-plusser met een onvolledig AOW-pensioen en met een jongere partner (jonger dan 65 jaar) een bijstandsuitkering nodig heeft, het totaal inkomen dan gelijk is aan het inkomen op AOW-niveau, of dat de 65-plusser een bijstandsuitkering tot het relevante 50% AOW-niveau ontvangt en de jongere partner een aanvulling tot 50% bijstandsniveau. Het kabinet merkt hierover op dat voor de berekening van de hoogte van de bijstandsuitkering pensioen en toeslag bij elkaar worden opgeteld, waarna het totaalbedrag wordt aangevuld tot het relevante sociale minimumniveau.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie waarom de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel wordt beperkt tot 1 januari 2002, deelt het kabinet mede dat tijdens de vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid twee amendementen van de leden Noorman-den Uyl en Wilder werden ingediend. Door middel van deze amendementen werd voor het jaar 2002 € 11 miljoen aan het Gemeentefonds onttrokken en toegevoegd aan de Rijksbijdragen sociale fondsen met het doel daarmee het AOW-gat financieel te dichten. Het is daarom dat het wetsvoorstel niet terugwerkt tot een datum die ligt vòòr 1 januari 2002.

Voorts vragen diezelfde leden wat de consequenties zijn van maximale terugwerkende kracht en of dit niet alsnog gerealiseerd moet worden, mede gezien de recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zoals het kabinet reeds eerder heeft aangegeven zijn met betrekking tot het doen verlenen van een maximale terugwerkende kracht geen cijfers voorhanden. Zoals blijkt uit hetgeen door het kabinet in het begin van deze nota is opgemerkt, verplicht de uitspraak van het Hof EVRM niet tot een maximale terugwerkende kracht.

Het kabinet constateert dat de leden van de SGP-fractie begrip hebben voor de situatie dat de vrouwen waar het in dit wetsvoorstel om gaat in een moeilijker positie zitten dan vrouwen waarvan de man al die jaren in Nederland hebben gewerkt. Deze leden vragen zich echter wel af of de argumentatie die destijds werd gehanteerd, namelijk dat voorkomen moet worden dat deze vrouwen kosteloos verzekerd waren, nu niet meer geldt. Het kabinet merkt naar aanleiding van deze vraag op dat met ingang van 1 januari 1985 de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is ingevoerd. Vanaf die datum bouwt iedereen die verzekerd is, zijn of haar eigen pensioenjaren op. Dat geldt zowel voor degenen die gehuwd zijn als voor ongehuwden. Deze systematiek leidt er toe dat iedere verzekerde op z'n eigen merites wordt beoordeeld. Indien met andere woorden van een in Nederland wonend echtpaar de man in Duitsland werkt en dus onder het wettelijke sociale verzekeringsstelsel van dat land valt, blijft de gehuwde vrouw, als ingezetene van ons land, verzekerd voor de volksverzekeringen en dus ook voor de AOW. Heeft de betreffende vrouw eigen inkomsten dan is zij daarover premies verschuldigd. Wanneer dat laatste echter niet het geval is, dan zal zij gratis verzekerd zijn. Terugkomend op de vraag van de leden van de SGP-fractie is het kabinet van mening dat het in het huidige tijdsgewricht met een AOW die zo volstrekt anders qua systematiek is dan die welke gebaseerd was op het kostwinnersbeginsel uit de vijftiger jaren, niet langer past dat de verzekeringspositie van de een – namelijk de gehuwde man – leidend is voor de verzekeringspositie van de ander, namelijk de gehuwde vrouw.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst