

Vergaderjaar 2009–2010

32 430

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet teneinde een korting te kunnen toepassen op de toeslag voor de echtgenoot die jonger is dan 65 jaar

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 mei 2010 en het nader rapport d.d. 22 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2010, no. 10.001372, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene Ouderdomswet teneinde een korting te kunnen toepassen op de toeslag voor de echtgenoot die jonger is dan 65 jaar, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 mei 2010, nr. 10.001372, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 28 mei 2010, nr. W12.10.0185, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel strekt tot een generieke korting op de partnertoeslag in de Algemene Ouderdomswet (AOW) met 8% vanaf 2011. Om de laagste inkomens te ontzien wordt de korting niet toegepast ingeval het gezamenlijke inkomen van de AOW-gerechtigde en de jongere partner minder dan 110% van het wettelijke minimumloon (WML) bedraagt.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot het achterwege laten van de korting bij een laag gezamenlijk inkomen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De volledige AOW-uitkering vereist ingezetenschap van 50 jaar. De hoogte van de uitkering wordt verminderd overeenkomstig de periode waarin betrokkene – als gevolg van emigratie of immigratie – niet heeft voldaan aan de eis van het ingezetenschap. Dat doet echter aan de voorspelbaarheid als zodanig niet af.

De Raad heeft in zijn advies over de verhoging van de AOW-leeftijd gewezen op het karakter van de AOW:

«De AOW wordt gekenmerkt door voorspelbaarheid en eenvoud van uitvoering. Voorspelbaarheid was en is een basiskenmerk van de AOW: een basispensioenregeling voor iedere ingezetene, ongeacht zijn status, inkomen en arbeidsverleden.² Het stelsel van de AOW als volksverzekering, gevoegd bij de eis van 50 jaar ingezetenschap als de – enige –

voorwaarde voor een volledige AOW-uitkering, maakte de AOW daarenboven in zijn opzet van meet af aan eenvoudig in zijn uitvoering. Dat is zij gebleven: ongeacht alle hiervoor genoemde veranderingen, is het stelsel in de afgelopen 50 jaar ongewijzigd gehandhaafd.»

De partnertoeslag kan worden beschouwd als een (beperkte) inbreuk op de systematiek van de AOW: bij de partnertoeslag is in zoverre sprake van inkomensafhankelijkheid, dat de toeslag wordt verminderd met het inkomen van de jongere partner. Dit geschiedt met evenredigheid: de toeslag wordt één op één verminderd met de hoogte van de inkomsten van de jongere partner. Een en ander heeft geen gevolgen voor de AOW-uitkering van de AOW-gerechtigde zelf en het overige inkomen van de AOW-gerechtigde speelt hierbij geen enkele rol.

De voorgestelde maatregel waarbij de korting op de toeslag achterwege wordt gelaten gaat verder. Er is geen evenredig verband tussen het inkomen en het al dan niet achterwege laten van de korting. Er wordt getoetst aan het gezinsinkomen, en dus ook aan dat van de AOW-gerechtigde zelf. Een van de oogmerken van het achterwege laten van de korting is het voorkomen van een beroep op de bijstand. Met het voorstel wordt echter, door de afhankelijkheid van het gezinsinkomen, een bijstandselement in het stelsel van de AOW geïntroduceerd. De Wet werk en bijstand zelf biedt hiervoor reeds een (aanvullend) kader, hetgeen de vraag oproept naar de noodzaak om een en ander in het kader van de AOW te regelen. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van het hiervoor bedoelde mogelijke effect en het voorstel op dit punt zo nodig aan te passen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot het achterwege laten van de korting bij een laag gezamenlijk inkomen. De Raad betoogt dat door het gebruiken van het gezinsinkomen als toetssteen of men in aanmerking komt voor vrijstelling van de generieke korting er een bijstandelement wordt geïntroduceerd in de Algemene Ouderdomswet (AOW). De Raad geeft hierbij aan dat de Wet werk en bijstand zelf een kader biedt om personen met een laag inkomen te compenseren voor de gevolgen van de korting. Dit roept in de mening van de Raad de vraag op naar de noodzaak om een en ander in het kader van de AOW te regelen.

De systematiek van de AOW-partnertoeslag wordt door dit wetsvoorstel niet aangetast. Immers de wijze van vaststelling van de AOW-partnertoeslag blijft gelijk. Dit betekent dat de personen die nu AOW-partnertoeslag ontvangen ook na 2011 deze toeslag blijven ontvangen. Wel is het zo dat op basis van het voorliggende wetsvoorstel op de AOW-partnertoeslag vervolgens een generieke korting wordt toegepast. Deze generieke korting zou voor personen met een laag inkomen kunnen betekenen dat zij aanspraak zou moeten maken op aanvullende bijstand. In de bijstand geldt een strenger regime dan in de AOW(-partnertoeslag), aangezien de bijstand een vermogenstoets kent. De regering is van mening dat een generieke korting vanuit de huidige economische en maatschappelijke situatie wenselijk is maar dat de maatregel niet onevenwichtig dient neer te slaan bij de huishoudens die het sterkst afhankelijk zijn van de partnertoeslag. Daarom introduceert zij de toets op het gezamenlijke inkomen, zodat de lagere inkomens (deels) ontzien worden.

De gestelde inkomensgrens van 110% WML zorgt hiervoor. Door het vastleggen van een grens die 10%-punt boven het WML ligt, wordt tevens voorkomen dat een klein aanvullend pensioen door de korting volledig wordt teniet gedaan. Het is onvermijdelijk, wanneer het doel is te voorkomen dat personen met een laag inkomen worden getroffen, om een inkomensgrens te stellen op een wijze die aansluit bij de systematiek

van de WWB. Het gaat de regering te ver om te concluderen dat hiermee ook een WWB-element wordt geïntroduceerd in de AOW.

De regering ziet derhalve geen aanleiding het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Wel vormen de opmerkingen van de Raad aanleiding de memorie van toelichting op dit punt aan te scherpen.

In de toelichting is de volgende passage toegevoegd:

«Door de introductie van een toets op het gezamenlijk inkomen zal, in tegenstelling tot de huidige situatie, ook de hoogte van het inkomen van de AOW'er zelf van invloed kunnen zijn op de uiteindelijk te ontvangen AOW-partnertoeslag. Dit is een nieuw element binnen de systematiek van de AOW(-partnertoeslag). De regering is zich ervan bewust dat dit wellicht niet ten goede komt aan de eenvoud van de AOW. Maar aangezien de regering er sterk aan hecht dat de maatregel niet onevenwichtig neerslaat bij de huishoudens die het sterkst afhankelijk zijn van de partnertoeslag, acht zij deze beperkte uitbreiding verantwoord.»

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) te verwerken in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner