

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Op grond van artikel 6 van de AOW is verzekerd degene die nog niet de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt en die ingezetene is van Nederland. Daarnaast is verzekerd degene die in ons land in dienstbetrekking werkzaam is en aan de loonbelasting is onderworpen.

Op grond van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 kan voor specifieke groepen van personen uitbreiding dan wel beperking worden gegeven aan de hoofdregel inzake het ingezetenschap.

In het eerste Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen (Besluit van 20 december 1956, Stb. 624) was onder meer een bepaling opgenomen op grond waarvan gehuwde vrouwen van de verzekeringsplicht werden uitgezonderd indien hun echtgenoten niet verzekerd waren. Het ging daarbij onder meer om vrouwen van wie de echtgenoten buiten onze landsgrenzen werkzaam waren of die een uitkering op grond van een buitenlandse wettelijke socialeverzekeringsregeling ontvingen. Ondanks het feit dat deze vrouwen tijdens de hiervoor weergegeven omstandigheden in Nederland woonden en dus eigenlijk als verzekerden dienden te worden aangemerkt, werden zij daarvan juist uitgesloten. Deze bepaling bleef gelden tot de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet alsmede aanpassing van de overige volksverzekeringen (Wet van 28 maart 1985, Stb. 180) op 1 april 1985. Vanaf die datum was de verzekeringspositie van vrouwen niet meer afhankelijk van die van hun echtgenoot en hadden zij een individueel recht op AOW-pensioen.

In de nota van toelichting op de oorspronkelijke bepaling van het besluit uit 1956 werd onder meer opgemerkt dat in het systeem van de AOW de gehuwde man mede premie betaalde voor zijn echtgenote. Werd de man van de verzekering uitgezonderd, dan diende de vrouw eveneens te worden uitgezonderd, teneinde te voorkomen dat zij kosteloos verzekerd was. Men liet zich destijds leiden door het zogenaamde «kostwinnersbeginsel»: er werd van uit gegaan dat de echtgenoot – als verzekerde op grond van een niet-Nederlands sociaalverzekeringsstelsel – in het buitenland veelal een loongerelateerde, op het gezinsinkomen afgestemde, oudedagsvoorziening opbouwde. Daarvan uitgaande was de uitsluiting van de verzekering van de gehuwde vrouw er op gericht een ongerecht-

vaardigd geachte cumulatie van uitkeringen te voorkomen. Het in het buitenland door de man opgebouwde pensioen werd geacht mede bestemd te zijn voor zijn echtgenote.

Hoewel – zoals hiervoor werd aangegeven – de betreffende bepaling pas op 1 april 1985 werd gewijzigd, werden onder meer vrouwen van wie de echtgenoten buiten Nederland werkzaam waren vanaf 23 december 1984 niet meer uitgesloten van verzekering op grond van de volksverzekeringen. Op die datum trad namelijk de zogenaamde derde richtlijn in werking. Hiermee wordt aangeduid de door de Raad van de Europese Gemeenschappen op 19 december 1978 vastgestelde richtlijn «betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid».

Uit hoofde van jurisprudentie moeten tijdvakken vòòr 23 december 1984 in twee situaties toch bij de berekening van het AOW-pensioen van deze vrouwen worden betrokken.

In de eerste plaats heeft het Hof van Justitie EG te Luxemburg in de zaak Verholen e.a. (HvJ EG 11 juli 1991, zaak C-87/90, C-88/90 en C 89/90, Verholen e.a., Jur. 1991, p. 3757) geoordeeld dat de korting die op het AOW-pensioen wordt toegepast als gevolg van niet verzekerde tijdvakken vòòr 23 december 1984, strijdig is met de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1978, nr. 79/7/EEG, betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (hierna: de Richtlijn). Vrouwen die onder de Richtlijn vallen – daarvan is sprake indien men tot de beroepsbevolking kan worden gerekend – mogen niet gekort worden over tijdvakken dat de echtgenoot in het buitenland werkte.

In de tweede plaats voerde de Hoge Raad in een arrest (HR 26 augustus 1998, RSV 1999/12) ter zake aan dat uitsluiting van de verzekering van de hier bedoelde vrouwen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. In dit arrest is overwogen dat blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de op 1 januari 1980 ingevoerde Wet van 20 december 1979, houdende nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Ziektewet (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen), Stb. 708, de wetgever van oordeel was dat hij, gelet op de toen aanwezige maatschappelijke verhoudingen, niet meer ervan mocht uitgaan dat het in vrijwel alle gevallen de man was die de kostwinner was. Om die reden kan worden aangenomen dat met ingang van 1 januari 1980 de grond aan de objectieve en redelijke rechtvaardiging van de onderhavige uitsluiting is komen te ontvallen. Dit brengt mee dat het bepaalde in artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 oktober 1979, Stb. 557, met ingang van 1 januari 1980 niet meer aan betrokkene kan worden tegengeworpen. Op dit gelijkheidsbeginsel kan met ingang van 1 januari 1980 een beroep worden gedaan, zodat in beginsel deze vrouwen vanaf die datum verzekerd kunnen zijn op grond van het ingezetenschap.

Beide uitspraken leidden ertoe dat korting op het AOW-pensioen als hier bedoeld, zich slechts kan voordoen indien de periode gedurende welke de echtgenoot van de gehuwde vrouw niet verzekerd was voor de volksverzekeringen zich bevond tussen 1 januari 1957 en 1 januari 1980.

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 (XV) voor het jaar 2002 (Kamerstukken II 2001–2002, 28 000 XV, nr. 19), dienden de leden Noorman-Den Uyl en Wilders twee amendementen in tot het dichten van het AOW-gat, zoals men de korting op het ouderdomspensioen ook wel aanduidt, waarmee deze groep van vrouwen bij het bereiken van de

65-jarige leeftijd wordt geconfronteerd. Na het aannemen van beide amendementen door de Tweede Kamer, zegde het kabinet toe deze verder te zullen invullen. Deze wetswijziging strekt daartoe.

Gevolgen overige uitkeringen

Een verhoging van het AOW-pensioen heeft geen consequenties voor het recht op socialeverzekeringuitkeringen die de AOW-gerechtigde naast het ouderdomspensioen mogelijkwerwijs ontvangt. Dat geldt ook indien die verhoging een gevolg is van dit wetsvoorstel.

Het buiten toepassing verklaren 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 AOW heeft eveneens geen gevolgen voor de aanvullende pensioenen van deze vrouwen. In de meeste pensioenregelingen wordt in de opbouwfase op enigerlei wijze rekening gehouden met de theoretisch te bereiken AOW. De opgebouwde aanspraken op pensioen staan evenwel geheel los van de feitelijke AOW die men krijgt.

Slechts indien de hier bedoelde AOW-gerechtigde vrouw naast haar ouderdomspensioen ook recht heeft op een aanvullende bijstandsuitkering op grond van de Algemene bijstandswet, kan een verhoging van het AOW-pensioen er toe leiden dat het recht op die bijstandsuitkering vervalt dan wel dat deze uitkering naar beneden moet worden bijgesteld.

Datum inwerkingtreding

In hiervoor bedoelde amendementen wordt aangegeven dat er met ingang van 1 januari 2002 € 11 miljoen – oorspronkelijk bedoeld voor het gemeentefonds – aan de Rijksbijdragen sociale fondsen wordt toegevoegd, ter financiering van maatregelen die het AOW-gat dichten. Inhakend op die datum is er voor gekozen om aan het wetsvoorstel terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2002.

Vrouwen die tot de doelgroep behoren en die op de datum van inwerkingtreding van deze wijziging reeds een AOW-pensioen ontvangen, komen in beginsel voor het ongedaan maken van de korting op dat pensioen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2002 in aanmerking, mits zij uiteraard op die datum ook al AOW-gerechtigd waren.

Toeslag

Het wetsvoorstel voorziet in het dichten van de niet-verzekerde periodes op grond van de AOW van in Nederland woonachtige vrouwen die het gevolg zijn van het feit dat hun echtgenoten in de periode tussen 1 januari 1957 en 1 januari 1980, niet verzekerd waren op grond van de volksverzekeringen. Het wordt als onwenselijk ervaren dat deze vrouwen nu nog worden geconfronteerd met de consequenties van een ongelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW die een rechtstreeks gevolg zijn van wetgeving van vòòr 1985.

Met het AOW-gat wordt alleen aangeduid de korting waarmee de vrouw als pensioengerechtigde wordt geconfronteerd, dus uitdrukkelijk niet de korting op de AOW-toeslag waarop haar partner als pensioengerechtigde aanspraak kan maken zolang zij nog geen 65 jaar is. Het bedrag ter hoogte van € 11 miljoen dat bij eerder vermelde amendementen wordt genoemd, is ook uitsluitend bedoeld om het gat in de AOW-pensioenen van de betreffende vrouwen te dichten voorzover daaraan het niet-verzekerd zijn geweest van de partner als oorzaak ten grondslag ligt.

De toeslag strekt ertoe om tot aan het moment waarop ook de jongere partner 65 jaar is geworden, het verschil tussen het basispensioen en het relevante sociaal minimum voor een echtpaar te overbruggen.

Uitvoering

De uitvoering van het wetsvoorstel door de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB) biedt geen mogelijkheid tot een ambtshalve herziening van de uitkeringen van de pensioengerechtigde vrouwen om wie het hier gaat. De doelgroep betreft enerzijds personen die op het moment van in werking treden van de wettelijke maatregel al uitkeringsgerechtigd op grond van de AOW zijn en anderzijds personen die nog 65 jaar moeten worden. Op de AOW-uitkeringen van de bestaande groep gerechtigden kan geen ambtshalve herziening plaats vinden. Het uitvoeringsorgaan legt in zijn geautomatiseerde systeem niet de rechtsgrond voor niet-verzekerde periodes van zijn cliënten vast. Daardoor kan de betrokken groep vrouwen niet uit het uitkeringsgerechtigdenbestand worden geselecteerd. Een herziening van het AOW-pensioen kan daardoor slechts plaats vinden indien de uitkeringsgerechtigde daar zelf om heeft verzocht. Dit laatste betekent dat de SVB in haar algemene voorlichting naar de cliënten de nodige aandacht aan deze wijziging zal besteden. Omdat de SVB niet in staat is de doelgroep uit haar bestand te lichten en de AOW-gerechtigde zich zelf bij het uitvoeringsorgaan zal moeten melden om voor herziening van het pensioen in aanmerking te kunnen komen, is het niet mogelijk nauwkeurige cijfers over aantallen te geven. In het verlengde daarvan is het eveneens onmogelijk om met precisie aan te geven hoeveel pensioenjaren door de SVB straks als gevolg van deze wetswijziging extra zullen moeten worden toegekend. Wel kan op basis van eerder gedane schattingen de conclusie worden getrokken dat de dekking (11 miljoen euro op jaarbasis) adequaat is. Dit bedrag zal de eerstkomende jaren vrijwel constant zijn. Daarna – de verwachting is vanaf het jaar 2012 – gaan de betreffende lasten geleidelijk aan dalen.

Artikelsgewijze deel

Artikel II

Bij de formulering van de inwerkingtredingsbepaling is rekening gehouden met de Tijdelijke referendumwet (hierna: TRW). Door te kiezen voor de derde kalendermaand is verzekerd dat er tussen de uitgiftedatum van het Staatsblad en de datum van inwerkingtreding altijd een periode is van ten minste acht weken en enkele dagen. Dat is voldoende om de zeswekentermijn uit artikel 12, eerste lid, TRW in acht te kunnen nemen, omdat normaliter de mededeling in de Staatscourant plaatsvindt voor de publicatie van de wet in het Staatsblad of anders zeer kort daarna.

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