

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

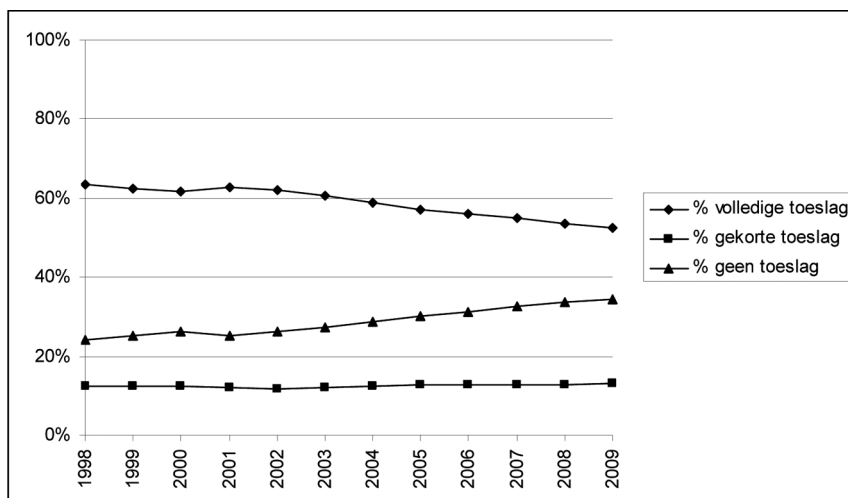
Met onderhavig wetsvoorstel wordt de partnertoeslag op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) vanaf 2011 met 8% gekort, zowel voor nieuwe alsook voor lopende rechten. De maatregel heeft zodoende onmiddellijke werking. De regering is van mening dat deze maatregel aansluit bij de huidige economische en maatschappelijke omstandigheden. Huishoudens met een beperkt inkomen zullen van de korting worden uitgezonderd.

2. Achtergrond

De hoogte van de AOW-uitkering is gerelateerd aan de huishoudsituatie van de gepensioneerde. Een gehuwde AOW-gerechtigde ontvangt 50% van het netto-minimumloon per maand als netto-ouderdomspensioen. Als beide partners 65 jaar of ouder zijn ontvangen zij dus samen 100%. Zolang één van de partners nog geen 65 jaar is, bestaat er recht op een partnertoeslag van maximaal 50% van het nettominimumloon. De uiteindelijke hoogte van de partnertoeslag is afhankelijk van de inkomsten van de jongere partner; inkomsten uit arbeid worden voor een deel op de toeslag in mindering gebracht, inkomsten in verband met arbeid worden volledig gekort.

Vanwege demografische ontwikkelingen is het aantal AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar de afgelopen jaren toegenomen. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren nog verder zal stijgen. Omdat ook de arbeidsparticipatie toeneemt, blijkt het *aandeel* AOW'ers met jongere partner die een (inkomensafhankelijke) partnertoeslag ontvangen juist af te nemen.

Ontwikkeling in het aandeel AOW'ers met jongere partner die toeslag ontvangen



De achtergrond van de voorgestelde maatregel is voornamelijk budgettair van aard. De maatregel dient te worden gezien in het licht van de brede houdbaarheidsproblematiek die voor een belangrijk deel samenhangt met kostenstijgingen vanwege de vergrijzing.

In de beleidsagenda van de SZW-begroting 2010¹ is aangegeven dat er reeds voor de korte termijn een herschikking op de begroting nodig is, enerzijds vanwege een aanvullend beleidspakket ter stimulering van de economie en anderzijds als gevolg van enkele uitvoeringstegenvallers. Bij de stimuleringsmaatregelen moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de deeltijd-WW, bij de overige tegenvallers ondermeer aan de hogere AOW-uitgaven vanwege de gestegen levensverwachting. Bewindslieden dienen tegenvallers op de eigen begroting op te lossen. Het is daarom niet de vraag of, maar veel meer hoe de tekorten op de begroting opgelost zullen worden. Wel zal bij iedere maatregel zorgvuldig moeten worden gekeken naar de maatvoering en zullen ongewenste maatschappelijke effecten zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

3. Voorgeschiedenis

Met ingang van 1 januari 2015 wordt de AOW-partnertoeslag voor nieuwe AOW-gerechtigden afgeschaft. Deze maatregel is reeds met ingang van 1 januari 1996 in de AOW opgenomen. De achterliggende gedachten bij deze maatregel waren de voortschrijdende individualisering in de samenleving die ook in de sociale zekerheid zijn weerslag vindt, de ontwikkelingen ten aanzien van de emancipatie van vrouwen en de toename van de betekenis van het aanvullende pensioen voor de aankomende generaties AOW-gerechtigden.

In de beleidsagenda van de SZW-begroting 2010 worden per 2011 maatregelen ten aanzien van de partnertoeslag aangekondigd, vooruitlopend op de algemene afschaffing vanaf 2015. Het voornemen in de begroting was om de partnertoeslag voor alle AOW'ers met een gezamenlijke bruto jaarinkomen boven € 20 000 met 6% te korten en om de gehele toeslag vervroegd af te schaffen voor nieuwe AOW'ers met partners die minimaal 10 jaar jonger zijn. Naar aanleiding van discussie met de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling, waarin de Kamer aangaf de periode tussen aankondiging en inwerkingtreding erg kort te vinden en vanwege het beperkte draagvlak in de samenleving voor de

¹ Kamerstuk 32 123 XV.

vervroegde afschaffing, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer per brief op 16 februari 2010 laten weten deze maatregel niet ten uitvoer te brengen¹. In dezelfde brief wordt tevens aangekondigd dat de generieke korting vanaf 2011 geen 6% maar 8% zal bedragen. Met deze verhoging van de generieke korting wordt het budgettaire tekort dat ontstaat vanwege het niet ten uitvoer brengen van de vervroegde afschaffing voor AOW'ers met minimaal 10 jaar jongere partners beperkt. Een generieke korting is vanuit het oogpunt van subsidiariteit ook beter te verdedigen dan het volledig afschaffen van de toeslag voor een kleine deelpopulatie.

4. Vormgeving en keuzes met betrekking tot het wetsvoorstel

De regering acht deze maatregel passend en proportioneel. Omdat de regering tevens van mening is dat de maatregel niet onevenwichtig dient neer te slaan bij de huishoudens die het sterkst afhankelijk zijn van de partnertoeslag introduceert zij de toets op het gezamenlijke inkomen, zodat de lagere inkomens (deels) ontzien worden.

Alle AOW'ers die vanaf 1 januari 2011 recht hebben dan wel recht krijgen op een partnertoeslag voor de jongere partner, zullen vanaf deze datum te maken krijgen met een korting van maximaal 8% op de toeslag. Dit geldt dus ook voor de populatie die nog onder het regime van vóór 1 februari 1994 valt, toen het AOW-pensioen en de partnertoeslag nog in de verhouding van 70%–30% stonden. AOW'ers met een jongere partner die gezamenlijk een laag inkomen hebben, worden ontzien zodat deze maatregel niet zal leiden tot een beroep op de (aanvullende) bijstand.

De hoofdregel is een generieke korting van 8%. Maar dit geldt niet voor lagere inkomens, de exacte korting wordt namelijk afhankelijk gesteld van het gezamenlijke inkomen. Indien het gezamenlijke inkomen onder de 110% van het wettelijk minimumloon (WML) ligt, dan wordt de partnertoeslag niet gekort. Verder is de maatregel zodanig vormgegeven, dat de hoogte van de korting nooit zal leiden tot een inkomensdaling tot onder het niveau van 110% WML. Dit betekent dat huishoudens met een gezamenlijk inkomen dat net boven deze inkomensgrens ligt, gekort worden tot deze grens. In dergelijke gevallen zal de korting zodoende lager dan 8% uitvallen.

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.

De grens van 110% WML sluit aan bij de in de beleidsagenda van de SZW-begroting 2010 en in de brief van de toenmalige Staatssecretaris aangekondigde inkomensgrens van € 20 000,-. Dankzij deze grens worden de lagere inkomens in het algemeen ontzien en ontstaat er geen extra beroep op de (aanvullende) bijstand, terwijl door het vastleggen van een grens die 10%-punt boven WML ligt, tevens voorkomen wordt dat een klein aanvullend pensioen door de korting volledig wordt teniet gedaan. Door deze grens in de wet vast te leggen als percentage van het WML «beweegt» de grens automatisch mee met de ontwikkeling in het minimumloon, zoals de jaarlijkse indexering.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 29 389, nr. 25.

5. Financiële gevolgen

Gemiddeld ontvangt een AOW'er met partnertoeslag ongeveer € 6400 bruto per jaar bovenop zijn AOW-pensioen. Een korting van 8% op deze toeslag houdt in dat een huishouden ongeveer € 500 per jaar minder zal ontvangen. Voor huishoudens met beperkte extra inkomsten bovenop de AOW, die net boven de inkomensgrens van 110% WML zitten betekent dit een inkomensdaling van maximaal 3%. Bij toenemende aanvullende inkomsten neemt het procentuele inkomenseffect van de korting af. Aangezien de meeste mensen beschikken over aanvullende inkomsten (driekwart van de huidige 65-plusser heeft aanvullend pensioen) zal het inkomenseffect over het algemeen een stuk geringer zijn.

In 2011 verstrekt de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ongeveer 200 000 toeslagen aan AOW'ers met een partner jonger dan 65; tot en met 2014 loopt dit aantal op tot ongeveer 225.000. Daarna zal het aantal huishoudens met een partnertoeslag slinken, omdat deze per 2015 voor nieuwe gevallen is afgeschaft. Dit betekent dat de opbrengst van de maatregel na 2015 zal dalen.

De maatregel levert € 105 miljoen op in 2011. Dit loopt op tot € 118 miljoen in 2014 en neemt daarna af.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uitkeringslasten	0	- 105	- 110	- 114	- 118	- 92
Uitvoeringskosten	3	1	1	1	1	1

De uitvoeringskosten van dit voorstel bestaan uit initiële en structurele kosten. Het gaat hierbij voornamelijk om het opleiden van personeel, het verwerken van inkomensopgaven en de extra kosten als gevolg van bezwaar en beroep. De omvang van de eenmalige extra uitvoeringskosten in 2010 bedragen € 3 mln, terwijl de uitvoeringskosten in de periode 2011–2014 met € 1 mln toenemen. Vanaf 2014 nemen de uitvoeringskosten af. Dit omdat de extra uitvoeringskosten vanwege de aanvragen na 2014 vervallen, als gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag per 1-1-2015.

De administratie lasten voor burgers nemen met dit voorstel marginaal toe; in 2010 bestaat een eenmalige last van 50 000 uur en € 40 000, vanaf 2011 gaat het om 8.000 uur en € 4 000. Voor het grootste deel gaat het daarbij om de extra lasten voor het melden van inkomensgegevens aan de SVB. Deze gegevens zijn noodzakelijk bij de beoordeling of men al dan niet boven de inkomensgrens van 110% WML uitkomt.

Er zijn geen additionele administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

6. Ontvangen commentaren

Uitvoeringstoets IWI

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft een toets uitgebracht ten aanzien van de toezichtbaarheid van dit wetsvoorstel. De IWI heeft in deze toets aangegeven dat in het aan haar voorgelegde wetsvoorstel onduidelijkheid bestond over de volgorde bij de bepaling van de uiteindelijke hoogte van de partnertoeslag. Deze onduidelijkheid zag met name op de volgorde van enerzijds de generieke korting van 8% en anderzijds de korting in verband met niet-verzekerde jaren. Naar aanleiding van deze opmerking is de wettekst zodanig aangepast dat nu duidelijk is dat eerst

een correctie vanwege eventueel niet-verzekerde jaren plaatsvindt en daarna de generieke korting dient te worden toegepast, met inachtneming van de inkomensgrens.

Uitvoeringstoets SVB

De SVB heeft een toets uitgebracht ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De SVB geeft daarin aan dat het voorstel uitvoerbaar is.

De SVB geeft verder aan dat de geplande invoeringsdatum van 1 januari 2011 zeer krap is, maar dat men onder bepaalde voorwaarden wellicht toch kans ziet om invoering vanaf deze datum te kunnen realiseren.

Toets op administratieve lasten Actal

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft geadviseerd om in de toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven welke alternatieven met minder administratieve lasten voor burgers zijn overwogen. De extra lasten hangen grotendeels samen met het melden van inkomensgegevens door burgers aan de SVB, noodzakelijk bij de beoordeling of men al dan niet boven de inkomensgrens van 110% WML uitkomt. Bezien is of deze gegevens op een alternatieve wijze verkregen kunnen worden om zo te voorkomen dat de administratieve lasten voor burgers toenemen. Aangezien dit niet het geval is en de regering er sterk aan hecht dat de maatregel niet onevenwichtig neerslaat bij de huishoudens die het sterkst afhankelijk zijn van de partnertoeslag, zijn deze extra administratieve lasten voor burgers onvermijdelijk. Overigens gaat het slechts om een tijdelijk effect op de administratieve lasten, aangezien de partnertoeslag vanaf 2015 voor nieuwe gevallen wordt afgeschaft.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt geregeld dat ook voor het vaststellen van het gezamenlijke inkomen van de gehuwde pensioengerechtigde en diens echtgenoot uit of in verband met arbeid nadere regels kunnen worden gesteld bij ministeriële regeling alsmede de periode waarop de vaststelling betrekking heeft.

Artikel I, onderdeel B

In het voorgestelde nieuwe artikel 12 wordt geregeld dat op de partnertoeslag, zoals op grond van artikel 10 en eventueel op grond van artikel 13, tweede lid, is vastgesteld, 8% in mindering wordt gebracht voor zover het gezamenlijke inkomen van beide partners vermeerderd met het ouderdomspensioen van de gehuwde pensioengerechtigde door deze korting niet minder dan 110 % van het wettelijk minimumloon bedraagt. Indien het gezamenlijke inkomen samen met het voornoemde ouderdomspensioen door toepassing van de korting wel onder de grens van 110 % van het wettelijk minimumloon uit zou komen dan wordt er slechts gekort tot deze grens.

Verder wordt in het tweede lid geregeld dat de uiteindelijke hoogte van de toeslag wordt uitgedrukt in een percentage van de volledige bruto toeslag ten behoeve van het berekenen van de vakantie-uitkering.

Met de eerste zin van het derde lid wordt geregeld dat deze kortingsystematiek eveneens van toepassing is op pensioengerechtigden die op grond van artikel II van de Wet van 23 oktober 1993 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (wijziging in de verhouding van ouderdomspensioen en toeslag) (Stb. 592) onder het regime vallen van vóór 1 februari 1994. Het gaat hier om pensioengerechtigden met een AOW-pensioen en toeslag in de verhouding 70%-30%. Met de tweede zin wordt geregeld dat op deze pensioengerechtigden artikel I, onderdelen A, onder 2, en C, van dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is.

Artikel I, onderdeel C

Het tweede lid van artikel 29, onderdeel b, wordt in overeenstemming gebracht met de wijziging van artikel 10 en het nieuwe artikel 12. Aangezien de korting op de toeslag vanwege niet-verzekerde-jaren reeds is verdisconteerd in het percentage dat op grond van het nieuwe artikel 12, tweede lid, wordt vastgesteld, dient artikel 29, vierde lid, alleen nog betrekking te hebben op de korting vanwege niet-verzekerde jaren van de pensioengerechtigde zelf.

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