

Vergaderjaar 2005–2006

**30 314**

## **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet op de huurtoeslag en enige andere wetten in verband met het toekennen van een tegemoetkoming aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet en enkele aanpassingen in de berekening van de uitkeringen**

**4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 21 september 2005, 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 13 juli 2005, no. 05.002635, 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 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet op de huurtoeslag in verband met het toekennen van een tegemoetkoming aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet, met memorie van toelichting.*

*Met het wetsvoorstel wordt beoogd twee tijdelijke ministeriële regelingen te vervangen die gelden voor 2005 en die voorzien in een tegemoetkoming met het oog op de koopkrachtpositie van in het bijzonder die gerechtigden op een ouderdomspensioen ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW) die geen of slechts een klein aanvullend pensioen ontvangen. Het voorstel betreft een voortzetting van de genoemde tegemoetkoming op structurele basis, in de vorm van een tegemoetkoming voor ieder die tevens recht heeft op een ouderdomspensioen ingevolge de AOW. De Raad van State maakt opmerkingen over de aard van de tegemoetkoming gezien in relatie tot het ouderdomspensioen, alsmede over de voorgestelde delegatie. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2005, nr. 05.002635, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 2005, nr.W12.05 0315/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt opmerkingen over de aard van de tegemoetkoming gezien in relatie tot het ouderdomspensioen, alsmede over de voorgestelde delegatie. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

<sup>1</sup> 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.

Het advies van de Raad van State geeft aanleiding voor de hiernavolgende opmerkingen.

### *1. Verhouding ouderdomspensioen en tegemoetkoming*

*Het wetsvoorstel voorziet met het voorgestelde artikel 33b, eerste lid, van de AOW in een uitkering naast het ouderdomspensioen ingevolge de AOW, in de vorm van een maandelijks uit te betalen tegemoetkoming aan rechthebbenden op een ouderdomspensioen. Naar aanleiding van deze constructie merkt de Raad het volgende op:*

*a. Met het voorstel wordt beoogd een structurele voorziening te treffen met het oog op de koopkracht van hen die recht hebben op een ouderdomspensioen ingevolge de AOW. Deze voorziening komt in de plaats van de Tijdelijke regeling tegemoetkoming AOW-ers en de Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming AOW-ers 2005. Dit betekent dat de regering het niveau van het ouderdomspensioen zelf, structureel gezien, ontoereikend acht. In dat geval valt niet in te zien waarom niet, in plaats van het verstrekken van een suppletie op het ouderdomspensioen, de hoogte van dit pensioen als zodanig wordt aangepast, tot een niveau dat wél toereikend wordt geacht. Zo'n aanpassing zal ook aansluiten bij de beleving van de rechthebbenden, die de tegemoetkoming naar haar aard en effect zullen ervaren als een verhoging van hun ouderdomspensioen.*

*b. Het voorgestelde artikel 33b, tweede lid, van de AOW bepaalt dat de tegemoetkoming niet wordt beschouwd als ouderdomspensioen op grond van de AOW. Blijkens de artikelsgewijze toelichting betekent dit dat de tegemoetkoming niet wordt meegenomen in de hoogte van de aanvullende pensioenen. Aldus zal de als structureel bedoelde verhoging van de uitkering uit het Ouderdomsfonds buiten de franchise blijven voor de vaststelling van de grondslag voor die aanvullende pensioenen. Daardoor heeft het voorstel als effect dat het totale volume van de pensioenlasten in ons land zal toenemen. Dat verdient bijzondere rechtvaardiging, die in de toelichting niet is te vinden. Dit klemmt te meer nu de premielasten de afgelopen periode fors zijn gestegen. In dit verband verdient ook de aandacht welke de gevolgen zouden zijn voor de pensioengrondslag en premiedruk van de particuliere pensioenfonds indien de voorgestelde structurele verhoging wel in de AOW wordt opgenomen.*

*c. Verder wijst de Raad, ten aanzien van de financiering, nog op het verschil tussen de beide genoemde tijdelijke regelingen enerzijds en het onderhavige voorstel anderzijds. De beide tijdelijke regelingen berusten op artikel 9 van de Kaderwet SZW-subsidies; de aan deze regelingen verbonden uitgaven komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarentegen komen de aan de structurele tegemoetkoming verbonden uitgaven ten laste van het door de Sociale Verzekeringsbank beheerde Ouderdomsfonds; zij worden gefinancierd uit de AOW-premie en de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds. Ook uit een oogpunt van financiering is er aldus feitelijk geen verschil tussen het ouderdomspensioen zelf en de nu voorgestelde structurele tegemoetkoming daar bovenop.*

*De Raad ziet, gelet op het voorgaande, en gelezen de memorie van toelichting, geen overtuigende reden waarom, indien wordt beoogd de koopkracht van ouderen structureel te versterken, daarvoor een andere vorm moet worden gekozen dan die van een structurele verhoging van het ouderdomspensioen zelf. Hij adviseert het voorstel in dat licht te heroverwegen.*

*Onverminderd het voorgaande merkt de Raad nog het volgende op.*

### *1. Verhouding ouderdomspensioen en tegemoetkoming*

#### *a. gerichte koopkrachtmaatregel*

*De Raad vraagt zich af waarom het kabinet niet in plaats van de maandelijks uit te betalen tegemoetkoming naast het AOW-pensioen de hoogte van dit pensioen zodanig aanpast tot een niveau dat door het kabinet toereikend wordt geacht.*

*Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet een bruto-tegemoetkoming bovenop het AOW-pensioen te verstrekken die dient ter ondersteuning van de koopkracht van AOW-gerechtigden.*

*Het kabinet heeft om de volgende redenen voor deze vormgeving gekozen.*

Door de gekozen vormgeving blijft de sinds 1980 in de AOW formeel neergelegde netto-nettokoppeling intact. Deze koppeling van het AOW-pensioen aan het minimumloon geeft de AOW-gerechtigde een netto garantie op een welvaartsvast minimumuitkering, ongeacht eventuele andere inkomsten. Met deze netto-nettokoppeling wordt ook voor de toekomst een welvaartsvast ontwikkeling van de AOW gewaarborgd. Het kabinet hecht aan deze systematiek en wil niet aan dit uitgangspunt tornen. Bij een verhoging van het AOW-pensioen zou de netto-nettokoppeling wel moeten worden aangepast. Daarnaast heeft het kabinet bij zijn keuze groot gewicht toegekend aan de omstandigheid dat dit wetsvoorstel – anders dan een verhoging van het AOW-pensioen – een gerichte en gelijke inkomenscompensatie biedt aan AOW-gerechtigden.

De tegemoetkoming zal ook ten goede komen aan de substantiële groep van AOW-gerechtigden met een onvolledig AOW-pensioen.

Dit wetsvoorstel beoogt dan ook de door de te vervangen Tijdelijke regeling tegemoetkoming AOW-ers en de Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming AOW-ers 2005 bereikte inkomenssuppletie voor deze groep onverkort te continueren.

Overigens past in de gedachte om degenen van 65 jaar en ouder een tegemoetkoming te geven, dat geen doorwerking plaatsvindt naar personen jonger dan 65 jaar. Vandaar dat dit wetsvoorstel daarin niet voorziet. Een verhoging van het AOW-pensioen zou daarentegen wel doorwerken in de toeslag voor de partner jonger dan 65 jaar.

Tot slot heeft het kabinet bij zijn keuze laten meewegen dat dit wetsvoorstel voorkomt dat er ongewenste doorwerkingen kunnen plaatsvinden in de aanvullende pensioenen en andere regelingen waarin verwezen wordt naar het AOW-pensioen.

#### b. effecten op de pensioenlasten

De Raad stelt dat het voorstel als effect heeft dat het totale volume van de pensioenlasten in ons land zal toenemen en mist hiervoor een bijzondere rechtvaardiging in de toelichting. Ook mist de Raad een uiteenzetting over de gevolgen voor de pensioengrondslag en de premiedruk van de particuliere pensioenfondsen als de tegemoetkoming wel als AOW-pensioen zou worden aangemerkt.

Bij het opstellen van een pensioenregeling bepalen de sociale partners zelf hoe hoog de franchise is. De hoogte van de franchise kan dus verschillend zijn per pensioenregeling. Deze franchise kan gekoppeld zijn aan de AOW, maar dat hoeft niet het geval te zijn. In steeds meer pensioenregelingen is een franchise opgenomen die niet aan de AOW is gekoppeld, maar bijvoorbeeld aan het wettelijk minimumloon.

Het kabinet deelt niet de opvatting van de Raad dat door dit wetsvoorstel de pensioenlasten stijgen. Immers als deze tegemoetkoming buiten de franchise wordt gehouden, blijven de pensioenlasten gelijk. Mochten de pensioenfondsen besluiten de tegemoetkoming wel in de franchise te betrekken, dan zal een lager aanvullend pensioen worden uitgekeerd. Daardoor zullen de pensioenlasten afnemen.

Als het kabinet ervoor had gekozen om de tegemoetkoming wel als AOW-pensioen aan te merken, betekent dit naar de mening van het kabinet niet zonder meer dat er een doorwerkingseffect in de aanvullende pensioenen optreedt. Immers het corrigeren voor een hogere AOW is een keuze van het betreffende pensioenfonds. Gelet hierop kan het kabinet de eventuele gevolgen voor de pensioengrondslag en de premiedruk, waarvoor de Raad aandacht vraagt, dan ook niet aangeven.

#### c. financiering

De Raad merkt op dat ook uit een oogpunt van financiering er feitelijk geen verschil is tussen het ouderdomspensioen zelf en de voorgestelde structurele tegemoetkoming daar bovenop.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de memorie van toelichting op dit punt niet helder is omdat de indruk wordt gewekt dat de tegemoetkoming deels via de AOW-premie zou worden gefinancierd. Dit beeld wil het kabinet hierbij rechtzetten. De tegemoetkoming is een koopkrachtmaatregel en uit dien

hoofde ligt naar het oordeel van het kabinet financiering uit de algemene middelen in de rede. De tegemoetkoming wordt dan ook gefinancierd uit de rijksbijdrage die zorgt voor een neutrale kaspositie in het Ouderdomsfonds. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

## *2. Effecten van het voorstel*

*a. Het voorstel leidt tot een stijging van het verzamelinkomen voor ouderen. Om geen afbreuk te doen aan het effect van het voorstel in het bijzonder voor die ouderen voor wie het voorstel voor alles is bedoeld, voorziet het voorstel met de artikelen III en IV in aanpassing van enkele inkomensafhankelijke regelingen: de huursubsidie en de koopsubsidie. De toelichting gaat echter niet in op de mogelijke betekenis van het voorstel voor de zorgtoeslag ingevolge de Zorgverzekeringswet. Tevens zal, zo kondigt de toelichting wel aan, het Bijdragebesluit op grond van de Algemene wet bijzondere ziektekosten worden aangepast. Het verdient de aandacht dat de stijging van het verzamelinkomen van ouderen naast de bovengenoemde regelingen ook kan doorwerken in de sfeer van de bijzondere bijstand voor ouderen met geringe draagkracht. Zou in die sfeer geen rekening worden gehouden met de voorgestelde structurele verhoging, en met het oogmerk daarvoor, dan bestaat het risico dat het effect van die verhoging deels of geheel te niet wordt gedaan juist voor die ouderen voor wie het voorstel, in verband met hun relatief zwakke financiële positie, in het bijzonder is bedoeld. De toelichting besteedt hieraan ten onrechte geen aandacht.*

*b. De toelichting gaat evenmin in op de vraag wat de betekenis is van de voorgestelde tegemoetkoming in het kader van andere regelingen inzake de sociale zekerheid, zoals voor de toepassing van de verdragen inzake sociale zekerheid en voor de regelingen tot beperking van de export van uitkeringen.*

*De Raad adviseert de toelichting gelet op het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.*

## 2. Effecten van het voorstel

### a. doorwerking andere regelingen

De Raad geeft aan dat de toelichting niet ingaat op de mogelijke betekenis van het voorstel voor de zorgtoeslag als gevolg van de Zorgverzekeringswet. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid. Daarnaast merkt de Raad op dat de stijging van het verzamelinkomen van ouderen naast de bovengenoemde regelingen ook kan doorwerken in de sfeer van bijzondere bijstand voor ouderen met geringe draagkracht. Zou in die sfeer geen rekening worden gehouden met de voorgestelde structurele verhoging, en met het oogmerk daarvoor, dan bestaat volgens de Raad het risico dat het effect van de verhoging deels of geheel te niet wordt gedaan juist voor die ouderen voor wie het voorstel, in verband met hun relatief zwakke financiële positie, in het bijzonder is bedoeld.

De tegemoetkoming voor AOW-gerechtigden komt volledig ten goede aan AOW-gerechtigden die als gevolg van een onvolledig AOW-pensioen algemene bijstand ontvangen, omdat de tegemoetkoming buiten aanmerking wordt gelaten voor de middelentoets in de bijstand. Personen met een onvolledig AOW-pensioen worden dus in gelijke mate gecompenseerd als personen met een volledig AOW-pensioen. De vraag van de Raad of in aanvulling daarop de tegemoetkoming gevolgen kan hebben voor de (hoogte van) verstrekking van bijzondere bijstand is ter beoordeling van de gemeente. Artikel 35 Wet Werk en Bijstand (WWB) biedt de gemeenten immers, volledig in lijn met de uitgangspunten van de WWB, de mogelijkheid van een zelfstandige beoordeling in hoeverre uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan kan worden voldaan uit de beschikbare middelen, waartoe ook de tegemoetkoming behoort. Het kabinet ziet geen aanleiding om voor de tegemoetkoming een uitzondering op deze regel te maken.

### b. toepassing verdragen inzake sociale zekerheid en voor de regelingen tot beperking van de export van uitkeringen

De Raad vraagt in te gaan op de betekenis van de voorgestelde tegemoetkoming in het kader van andere regelingen inzake de sociale zekerheid, zoals

voor de toepassing van de verdragen inzake sociale zekerheid en voor de regelingen tot beperking van de export van uitkeringen.

In het voorgestelde artikel 33 b van de AOW wordt bepaald dat degene die recht heeft op AOW-pensioen, tevens recht heeft op een tegemoetkoming. De hoogte van het AOW-pensioen is hierbij niet relevant. Ook is in het wetsvoorstel geen export beperkende bepaling opgenomen. Dit betekent dat ook degenen die een onvolledig AOW-pensioen ontvangen, de volledige tegemoetkoming krijgen toegekend. Dit geldt voor zowel de in Nederland, als de in het buitenland woonachtige gerechtigden. Aan de toepassing van de verdragen inzake sociale zekerheid met andere staten wordt daarmee niet toegekomen. Dit gold overigens ook voor de tegemoetkoming op basis van de Tijdelijke regeling tegemoetkoming AOW-ers en de Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming AOW-ers 2005.

### 3. Delegatie

*Het voorgestelde artikel 33b, vijfde lid, van de AOW geeft de grondslag voor het stellen van regels bij ministeriële regeling met betrekking tot onder meer de hoogte van de tegemoetkoming. Volgens de toelichting is voor deze delegatie gekozen om een wijziging van het bedrag van de tegemoetkoming om beleidsmatige redenen mogelijk te maken.*

*De Raad merkt het volgende op:*

*a. De voorgestelde delegatie sluit aan bij de vigerende tijdelijke ministeriële regelingen. Zij miskent echter dat het thans gaat om een als structureel beoogde voorziening, die, aldus, van wezenlijk belang wordt geacht voor de koopkracht van betrokkenen, en waaraan deze verwachtingen mogen ontlelen. In dat perspectief bezien, kan aanpassing van de hoogte van het desbetreffende bedrag moeilijk worden aangemerkt als een aanlegelijkheid van louter technische of administratieve aard. De Raad wijst er op dat de toelichting zelf spreekt van beleidsmatige redenen. Mede gelet op Aanwijzing 26 meent de Raad dat als behoefte bestaat aan het verlenen van bevoegdheid tot nadere regeling, deze bevoegdheid moet worden opgedragen aan de Kroon. Hij adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.*

*b. Met het voorstel wordt een structurele voorziening beoogd die aanspraak schept op een uitkering in verband met de koopkracht van de rechthebbenden. Gelet op dit oogmerk, en in het belang van de rechtszekerheid van betrokkenen, acht de Raad het wenselijk dat de bevoegdheid tot het stellen van regels met betrekking tot de hoogte van de tegemoetkoming nader wordt geclausuleerd. Hij wijst er in dit verband op dat voor de bepaling van koopkrachtwijzigingen door het CBS en andere daarvoor aangewezen instanties objectieve regels zijn ontwikkeld. De Raad adviseert het voorstel in die zin aan te passen.*

### 3. Delegatie

#### a. grondslag

De Raad maakt een opmerking over het feit dat het wetsvoorstel de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot onder meer de hoogte van de tegemoetkoming. De Raad meent dat als behoefte bestaat aan het verlenen van bevoegdheid tot nadere regelgeving, deze bevoegdheid moet worden opgedragen aan de Kroon. Nu het hier gaat om een structurele voorziening, die van wezenlijk belang wordt geacht voor de koopkracht van betrokkenen, en waaraan zij verwachtingen mogen ontlelen, kan volgens de Raad aanpassing van het bedrag moeilijk worden aangemerkt als een aanlegelijkheid van louter technische of administratieve aard. Het kabinet neemt het advies van de Raad over en zal de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels delegeren aan de Kroon. Het wetsvoorstel zal aan de gewijzigde delegatiebepaling worden aangepast.

#### b. nadere clausulering hoogte tegemoetkoming

Jaarlijks beziet het kabinet bij de voorbereiding van de begrotingen voor het nieuwe jaar ook de raming van het verwachte inkomensbeeld voor het komende jaar. De cijfers waar het kabinet zich dan op baseert worden berekend volgens een systematiek die ook door het CPB wordt gehanteerd. De

cijfers op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt zijn dus gebonden aan zekere regels. Expliciete clausulering van de hoogte van de tegemoetkoming op basis van deze cijfers doet echter geen recht aan het feit dat naast de exacte koopkrachtmutatie van een specifieke groep tal van andere factoren van belang zijn in de beoordeling. De uitkomst is het resultaat van een weging tussen bijvoorbeeld de relatieve verhouding van de koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen, het economische beeld, de wisselwerking met andere maatregelen en de beschikbare budgettaire ruimte. Cijfers van het CBS spelen op dat moment een minder belangrijke rol omdat het CBS geen ramingen maakt voor komende jaren. Omdat het kabinet, onverminderd mogelijke beleidsmatige aanpassingen, het wenselijk vindt dat de tegemoetkoming waardevast is, zal in de algemene maatregel van bestuur op basis van het wetsvoorstel wel een indexeringsbepaling worden opgenomen die gebaseerd wordt op door het CBS gepubliceerde inflatiecijfers.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Redactionele opmerkingen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel nog een technische wijziging in de AOW (artikel I, onderdeel A), de ANW (artikel VII) en de WWB (artikel VIII) op te nemen. Deze wijziging heeft betrekking op de vaststelling van het voor de uitkeringen op grond van deze wetten relevante netto-minimumloon als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet. De titel en de considerans van het wetsvoorstel zijn in verband hiermee aangepast.

*De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde 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,  
A. J. de Geus

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no.W12.05 0315/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

*Memorie van toelichting*

- De (sub)paragrafen nummeren ter wille van de raadpleegbaarheid.
- De verwijzing naar parlementaire stukken telkens weergeven onder toepassing van aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.