

Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 december 1995

De leden van de CDA-fractie vragen of over het hoofd is gezien dat er ook weduwen zijn met een verhoogd gezondheidsrisico en ernstig zieke weduwen, en of er aan een regeling wordt gewerkt die voorziet in deze leemte.

Een weduwe heeft recht op een uitkering als zij arbeidsongeschikt is; dit is namelijk een van de gronden voor recht op uitkering. Het is in zulke gevallen niet vereist dat betrokkene al een arbeidsongeschiktheidsuitkering had. De SVB bepaalt of er sprake is van arbeidsongeschiktheid. In dat geval is er dus geen leemte.

Deze leden vragen nog of er voorstellen zijn uitgewerkt met betrekking tot een andere overgangsregeling.

In het wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk is ingediend stond een andere overgangsregeling. Verder zijn er geen voorstellen terzake gedaan. Ook vragen zij of er voorstellen zijn uitgewerkt ten aanzien van de afschaffing van nieuwe gevallen op termijn. Als hiermee bedoeld wordt of overwogen is een leeftijdsgrens te hanteren in plaats van een geboortecohort, is het antwoord neen. De redenen om een geboortecohort te hanteren zijn in eerdere schriftelijke stukken uiteengezet; korthedshalve zij daarnaar verwezen. Dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel een ander geboortecohort is gehanteerd, doet hieraan niets af.

Deze leden vragen of het de bedoeling is om weduwen met een slechte arbeidspositie bij voorrang in aanmerking te laten komen voor de Melkert-banen.

De Melkertbanen zijn bedoeld voor personen die langer dan een jaar werkloos zijn (dat wil zeggen niet gewerkt hebben). Bij de Melkert-II banen geldt bovendien als voorwaarde dat men bijstand ontvangt. Melkertbanen kennen geen voorrangsgroepen. Wel komen nabestaanden indien zij aan de voorwaarden voldoen evenzeer in aanmerking voor Melkert-banen als anderen.

Deze leden vragen of het voornemen van het kabinet om collectieve nabestaandenverzekeringen niet meer verplicht te stellen voor een bedrijfstak, nu van de baan is. Over dit punt zal in het kabinetsstandpunt over flexibilisering en verplichtstelling een standpunt worden ingenomen;

daarna zal het kabinet over de verplichtstelling van nabestaandenpensioenen de discussie hierover met de Kamer aangaan.

Deze leden vragen waarop bij een inkomen van 1200 gulden kan worden bezuinigd. Het kabinet is zich er van bewust dat een uitkering op minimumniveau als een Anw-uitkering als daar geen aanvullend nabestaandenpensioen of aanvullend arbeidsinkomen naast staat, voor veel mensen een inkomensterugval betekent in vergelijking met de situatie van voor het overlijden of vergeleken met de situatie van een AWW-uitkering gecombineerd met een andere sociale verzekeringsuitkering. Een dergelijke inkomensterugval zal gepaard moeten gaan met een ander uitgaven-patroon. Dankzij de overgangsregeling kunnen degenen die dit treft hierop anticiperen. Er is overigens in de schriftelijke stukken niet gesteld dat op de Anw-uitkering bezuinigd zou moeten worden.

Deze leden stellen vragen over de duur van een gezamenlijke huishouding alvorens recht ontstaat op uitkering, en of de passage in de memorie van antwoord (pagina 18) betekent dat het duurzaamheidsvereiste is losgelaten.

Het duurzaamheidsvereiste als zodanig is niet losgelaten, maar het woord «duurzaam» komt niet voor in de definitie van artikel 3. De reden hiervoor is de volgende. Enerzijds wordt zo voorkomen dat personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren, pas na verloop van tijd als gehuwd worden aangemerkt. Immers, als men aan de vereisten voor een gezamenlijke huishouding voldoet (hoofdverblijf in dezelfde woning en wederzijdse verzorging), ligt het niet voor de hand om eerst een bepaalde periode te wachten alvorens men als «een gezamenlijke huishouding voerend» wordt aangemerkt. Anderzijds is het zo dat het ontbreken van het woord «duurzaam» niet betekent dat een gezamenlijke huishouding niet duurzaam zou zijn. Een gezamenlijke huishouding is juist per definitie duurzaam. Een tijdelijk verblijf in het huishouden van een ander, waarbij er geen wederzijdse verzorging is, en waarbij ook niet gesproken kan worden van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning, is geen gezamenlijke huishouding.

De betekenis hiervan voor de handhaving in het buitenland is niet essentieel verschillend vergeleken met de definitie in de AOW. Handhaving van het begrip gezamenlijke huishouding is in het buitenland moeilijker dan in Nederland, maar dit staat los van het al dan niet opnemen van het woord duurzaam in de definitie.

Deze leden vragen naar het voorkomen van doorgesloten betalingen bij overlijden, nu bij de Anw sprake is van maandbetalingen.

De laatste betalingen worden gedaan rond de 20e van iedere maand. Tot dat moment kan een overlijden verwerkt worden in de betalingsgegevens. Door de koppeling van de SVB aan de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie, is bij de SVB een overlijden snel bekend, zodat de uitbetaling geblokkeerd kan worden, en de uitkering over de laatste maand herberekend. In het geval een overlijden bekend wordt na het laatste betaalmoment, wordt er dus te veel uitbetaald, maar dit teveel zal in de meeste gevallen verrekend kunnen worden met het vakantiegeld waarop nog recht bestaat. Indien iemand overlijdt na de uitbetaling van de uitkering, kan dit hoogstens leiden tot een teveel uitbetalen van een beperkt aantal dagen. Ook in dat geval kan er een verrekening plaats vinden met het vakantiegeld.

De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen over het overgangsrecht. Zij vragen of een samenwonende AWW-gerechtigde die de gezamenlijke huishouding verbreekt na 1 januari 1998, de nabestaandenuitkering weer terug krijgt. Dit is niet het geval. Een

AWW-gerechtigde die samenwoont op het moment van ingang van de nieuwe wet, verliest de uitkering per 1 januari 1998 (aangenomen dat er dan nog steeds een gezamenlijke huishouding is). Het verliezen van het recht op nabestaandenuitkering is in zo'n geval definitief, net zoals bij een nieuw huwelijk. Dit is een gevolg van het feit dat AWW-gerechtigden (na een overgangstermijn) te maken krijgen met de gelijkstelling.

In de betreffende passage van de memorie van antwoord is gesteld dat er in beginsel eerbiedigende werking is, maar dat AWW-gerechtigden op termijn te maken krijgen met de inkomenstoets en de gelijkstelling. Daar komt bij dat AWW-gerechtigden met een hoge uitkering te maken krijgen met verlaging naar een 90%-niveau (door bevrozing).

Het kabinet is zich er van bewust dat de circa 10 000 gerechtigden die in 1998 de uitkering geheel verliezen, hun uitgavenpatroon zullen moeten aanpassen, en dat dit voor sommigen niet eenvoudig zal zijn. Dit laatste zal bijvoorbeeld afhangen van de vraag hoelang men al nabestaandenuitkering ontving, en of er langlopende verplichtingen zijn aangegaan.

Bedacht moet worden dat er ook sprake is van nabestaanden met een hoog inkomen die pas in 1995 een nabestaandenuitkering ontvingen. Voor hen zal de aanpassing relatief makkelijk zijn. Voor de aanpassing aan de nieuwe situatie is in het overgangsrecht voorzien in een periode van bijna twee jaar. Het kabinet meent dat dit toereikend is.

Deze leden vragen naar het besparingsverlies indien de uitkering van die bestaande gevallen, die als gevolg van de inkomenstoets hun uitkering volledig verliezen, vanaf 1998 geleidelijk wordt verminderd in plaats van ineens. Wanneer aan deze 9 900 bestaande gevallen in 1998 nog 80% van de volledige uitkering wordt verstrekt dan treedt in 1998 een besparingsverlies op van 180 miljoen gulden. Het kabinet overweegt een dergelijke stapsgewijze regeling niet.

Deze leden vragen naar het verschil dat bestaat tussen inkomen uit arbeid (wel vrijlating) en inkomen in verband met arbeid (geen vrijlating). Zij constateren terecht dat de gevolgen van dit onderscheid voor Anw-gerechtigden groter zijn geworden, nu in de Anw het vrijlatingsbedrag hoger is dan bijvoorbeeld bij de AOW. Zij vragen zich af of de argumentatie voor vrijlating («alhoewel iedere vrijlating afbreuk doet aan het minimumbehoeftecriterium, is een kleine inbreuk hierop acceptabel om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen») nog wel gehanteerd kan worden bij dit wetsvoorstel, met een substantiële vrijlating van inkomen uit arbeid.

Het kabinet meent dat de argumentatie voor een vrijstelling van inkomen uit arbeid onverkort opgaat, ook bij dit wetsvoorstel. Het is zeker juist dat de verschillen tussen nabestaanden met inkomen uit arbeid en nabestaanden met inkomen in verband met arbeid, groter zijn geworden doordat er een ruimere vrijlating is. Het zal dan ook van belang zijn om betrokkenen hierover te informeren. Toch maakt dit voor de inhoudelijke onderbouwing van het standpunt geen verschil. Er is geen reden om personen met twee sociale verzekeringsuitkeringen die alle twee naast elkaar te laten behouden. Deze leden noemen het voorbeeld van een weduwe die twintig jaar aan het arbeidsproces heeft deelgenomen en nu een WAO-uitkering geniet, in beide gevallen gecombineerd met een AWW-uitkering. Er zijn echter ook andere voorbeelden, zoals de man die al jaren leeft van een WAO-uitkering en daar na het overlijden van zijn vrouw opeens een nabestaandenuitkering naast krijgt. Hiervoor is toch geen rechtvaardiging te geven, betrokkene kan zich zelf namelijk goed redden zonder nabestaandenuitkering.

Deze leden houden bedenkingen tegen de introductie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden en vragen om een heroverweging op dit punt.

Het kabinet wil dit begrip graag nogmaals toelichten. Vermeld zij dat

hier geen sprake is van introductie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Immers in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de definitie zoals die in de nieuwe Abw staat, waar hetzelfde onweerlegbare rechtsvermoeden is opgenomen.

Het kabinet meent dat er in de gevallen van een onweerlegbaar rechtsvermoeden geen vrees hoeft te bestaan dat mensen ten onrechte een nabestaandenuitkering krijgen dan wel hun nabestaandenuitkering verliezen. Het gaat om criteria die zijn ontstaan in de jurisprudentie. Er is gebleken dat een aantal van dergelijke criteria van zodanige aard zijn dat indien daaraan wordt voldaan er wel sprake moet zijn van een gezamenlijke huishouding. Of er aan wordt voldaan, staat open voor discussie, maar als het vaststaat kan een gezamenlijke huishouding worden aangenomen. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gescheiden stel, dat opnieuw samenwoont. Essentieel bij het onweerlegbare rechtsvermoeden is dat betrokkenen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Als daarnaast dan sprake is van bijvoorbeeld opnieuw samenwonen, of het gezamenlijk krijgen en opvoeden van een kind, kan de SVB een gezamenlijke huishouding aannemen zonder dat verder onderzoek behoeft gedaan te worden. De bedoeling van de huidige definitie is juist de uitvoering te vergemakkelijken. Een en ander betekent niet dat betrokkenen de consequenties hoeven te dragen als in het verleden administratieve fouten zijn gemaakt. Die kunnen hersteld worden.

Dat bij de Anw een zogenaamd individualiseringsartikel ontbreekt (zoals de bij Abw), is in dit verband geen probleem. Een dergelijk artikel past bij de uitgangspunten van de Abw, maar is niet nodig bij de Anw.

Alles overziende acht het kabinet het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van verschillende fracties (PvdA, D66, GroenLinks) vragen naar een verklaring van de verschillende genoemde aantallen uitkeringsgerechtigden bij gewijzigd en ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid zal in 1998 sprake zijn van 187 000 uitkeringsgerechtigden, gemeten in uitkeringsjaren. Het gaat om ca. 193 000 personen. Bij gewijzigd beleid zal in 1998 sprake zijn van 175 000 uitkeringsgerechtigden (gemeten in uitkeringsjaren). Het verschil tussen het aantal uitkeringsgerechtigden bij gewijzigd en ongewijzigd beleid wordt veroorzaakt door de cohortsgewijze uitsluiting en door de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. Van de 175 000 uitkeringsgerechtigden in 1998 zijn 131 500 uitkeringsgerechtigden bestaande gevallen en de overige 43 500 zijn nieuwe gevallen. Van de 131 500 bestaande uitkeringsgerechtigden zijn 110 000 weduwen en 21 500 weduwnaars (zie MvA blz. 24). Van de nieuwe gevallen zijn 33 100 weduwen en 10 400 weduwnaars. Wat betreft het onderscheid tussen pensioengerechtigden en tijdelijke uitkeringsontvangers, kan vermeld worden dat er thans slechts circa 200 tijdelijke uitkeringen verstrekt worden. Alle tijdelijke AWW-uitkeringen zijn echter al beëindigd (door hun tijdelijke karakter) per 1 januari 1998; in de cijfers over 1998 zitten derhalve geen tijdelijke uitkeringsgerechtigden.

De leden van de PvdA-fractie vragen een verduidelijking van de tweede volzin van artikel 3, eerste lid.

Het is inderdaad juist dat een ongehuwde als gehuwd wordt aangemerkt indien hij een gezamenlijke huishouding voert (de gelijkstelling). Een gehuwde die duurzaam gescheiden leeft, wordt voor de Anw of als een gehuwde beschouwd of als een ongehuwde; dit afhankelijk van het feit of betrokkene alleen woont of een gezamenlijke huishouding voert met een ander (een derde).

De betekenis van de woorden «voor de toepassing van de eerste volzin» in de tweede volzin is dat een duurzaam gescheiden persoon die een gezamenlijke huishouding voert met een derde, als ongehuwd wordt aangemerkt in deze gezamenlijke huishouding, en dus geen recht kan

ontlenen aan het overlijden van zijn huwelijkspartner waarvan hij duurzaam gescheiden leeft. Hij kan echter wel uitkeringsrecht aan het overlijden van deze persoon ontlenen, indien hij alleen woont (en de eerste volzin dus niet van toepassing is).

Het kabinet is het eens met deze leden dat dit artikellid gecompliceerd geformuleerd is. Dit hoeft echter geen problemen voor de uitvoering op te leveren, omdat het voor de SVB duidelijk is wat hiermee bedoeld wordt. Voor belanghebbenden zelf is het artikel moeilijk te lezen, maar dit geldt voor meer wetsartikelen. Hierin wordt voorzien door middel van «vertalingen» van een wet in een informatieve brochure.

Er ontstaat geen discrepantie tussen het begrip duurzaam gescheiden leven in het eerste lid, tweede volzin, en het ontbreken van het woord duurzaam in het tweede lid van artikel 3, wat gaat over de gezamenlijke huishouding. Zoals hiervoor al is aangegeven is een gezamenlijke huishouding ook duurzaam. Er is dus geen discrepantie.

Deze leden vragen om een toelichting op de passage dat in veel pensioenregelingen belangstelling is om over te gaan van een opbouwstelsel naar een risicosysteem. Hierover kan geen concrete informatie worden gegeven. Wel is bekend dat meerdere elementen in discussie zijn waaronder de vormgeving van het nabestaandenpensioen. Vrijwel alle pensioenregelingen kennen een nabestaandenvoorziening.

Nabestaandenpensioenregelingen zijn thans in de meeste pensioenregelingen net als ouderdompensioen opbouwregelingen. Er zijn risicoverzekeringen voor situaties waarin een werknemer op grond van leeftijd (bijvoorbeeld jonger dan 25 jaar) of wachttijd nog niet in de regeling is opgenomen.

Bij de behandeling van het vorige wetsvoorstel Anw is door de Stichting van de Arbeid aangegeven dat hiatenregelingen vooral voorkomen in pensioenregelingen die bij een verzekeringsmaatschappij zijn ondergebracht en wel in circa 15 à 20% van die pensioenregelingen. Er zijn op dit moment geen andere cijfers op dit punt.

Deze leden vragen tot slot aandacht voor de problematiek van de toegankelijkheid van particuliere verzekeringen.

Vooropgesteld zij dat nabestaanden die geen recht op uitkering hebben, dat niet hebben omdat zij tot een groep behoren waarvan verwacht wordt dat zij zelf in hun onderhoud voorzien door middel van arbeid. Primair komt dus voor deze groep nabestaanden dat zij bij het ontbreken van uitkeringsrecht zelf in hun onderhoud voorzien. Pas als potentiële nabestaanden dat niet wensen te doen of verwachten niet te kunnen doen, en zij bovendien geen beroep op de bijstand willen doen, komt het punt van het particulier verzekeren aan de orde. Particulier verzekeren is in die zin een sluitstuk van allerlei overwegingen bij mensen, terwijl bij de vormgeving van dit wetsvoorstel het verrichten van betaalde arbeid bij nabestaanden zonder recht op uitkering voorop staat. Het is de verwachting dat verre weg de meeste personen geen behoefte zullen hebben aan een particuliere verzekering.

De leden van de fractie van D66 en GroenLinks vragen naar de gang van zaken bij een nabestaande met zowel inkomen uit arbeid als een WAO-uitkering.

Eerst wordt de Anw-uitkering gekort met de WAO-uitkering. Het restant van de Anw-uitkering wordt vervolgens gekort met het inkomen uit arbeid, waarbij de normale vrijlating geldt.

Tot slot vragen deze leden of de vut-regeling bij de PTT verplicht is, dit in verband met het feit dat een vut-uitkering inkomen in verband met arbeid is.

De betreffende vut-regeling is niet verplicht. Personen met nabestaandenuitkering kunnen dus zelf beslissen of zij met vut gaan, met de daaraan verbonden gevolgen voor hun Anw-uitkering. Overigens zou het kabinet geen invloed kunnen uitoefenen op de betreffende vut-regeling, omdat er sprake is van een cao waarmee de overheid geen bemoeienis heeft.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten