

Vergaderjaar 1991-1992

22 472

**Wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Spoorwegpensioenwet en de Algemene militaire pensioenwet in verband met invoering van een weduwnaarspensioen op dezelfde voet en voorwaarden als het weduwenpensioen**

A

**ADVIES RAAD VAN STATE****NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 augustus 1991

's-Gravenhage, 5 december 1991

Bij Kabinetsmissive van 23 april 1991, no. 91.003664, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Spoorwegpensioenwet en de Algemene militaire pensioenwet in verband met invoering van een weduwnaarspensioen op dezelfde voet en voorwaarden als het weduwenpensioen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 april 1991, nr. 91 003664, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het hierboven genoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 augustus 1991, nr. WO4.91.0203, bied ik U hierbij aan, mede namens de minister van Defensie.

1. Volgens artikel IX van het wetsvoorstel zullen de daarin opgenomen wijzigingen terugwerken tot en met 1 januari 1986. Dit houdt derhalve in, aldus de toelichting (bladzijde 2), dat alle weduwnaars of bijzondere weduwnaars, ongeacht de datum waarop zij weduwnaar zijn geworden, met ingang van 1 januari 1986 aanspraak op (bijzonder) weduwnaarspensioen aan de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet) (Stb. 1986, 540), de Algemene militaire pensioenwet (Stb. 1988, 284) en de Spoorwegpensioenwet (Stb. 1986, 541) ontlennen.

Met deze passage wordt, naar het de Raad van State voorkomt, een niet geheel juiste suggestie gewekt.

1. Ingevolge onder andere artikel Q1 van de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet) geldt algemeen dat het ambtenarenpensioen ingaat met de dag waarop het recht ontstaat, met dien verstande dat het niet vroeger ingaat dan een jaar vóór de eerste dag van de maand waarin de aanvraag werd ingediend.

Die regel kan als zodanig al een verschil teweegbrengen met betrekking tot de datum van ingang van pensioenen voor pensioenge-rechtigden die overigens in gelijke omstandigheden verkeren.

De Raad stelt in feite de vraag of de thans aan de orde zijnde bijzondere situatie met betrekking tot het weduwnaarspensioen, geen

Het nabestaandenpensioen gaat immers (krachtens bijvoorbeeld artikel Q2 juncto artikel Q1 van de Abp-wet) niet vroeger in dan een jaar voor de eerste dag van de maand waarin de aanvraag werd ingediend. De terugwerkende kracht geldt derhalve in materieel opzicht alleen ten volle voor degenen die – weloverwogen of per abuis – voor 1987 een aanvraag hebben ingediend. Zij die daar indertijd van hebben afgezien, zullen niet of in mindere mate profiteren van de in het wetsvoorstel neergelegde terugwerkende kracht.

Het is de Raad niet bekend hoeveel personen de eerste respectievelijk de tweede groep – van pensioengerechtigden omvat en ook niet om welke redenen bepaalde personen indertijd al dan niet tot het indienen van een aanvraag zijn overgegaan. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat, in gevallen waarin dat niet is geschied, gebeurde op advies van de uitkerende instanties ofwel op grond van een eigen interpretatie van de toen geldende wettelijke regeling. Indien deze veronderstelling juist zou zijn, dan zou, naar het de Raad voorkomt, een ongelijkheid in de pensioenuitkeringen kunnen ontstaan waarvoor de Raad in de toelichting geen rechtvaardiging heeft gevonden en waarvoor hij ook niet onmiddellijk een rechtvaardiging ziet.

Het college sluit niet uit dat de keuze om de terugwerkende kracht van de ingang van het nabestaandenpensioen «normaal» (memorie van toelichting, bladzijde 3, slot eerste alinea) afhankelijk te stellen van de datum van aanvraag is ingegeven door budgettaire overwegingen. De kosten van het zogenaamde inhaaleffect zullen bij volledig terugwerkende kracht wellicht een veelvoud belopen van het in de stukken vermelde bedrag van 50 miljoen gulden. Dit neemt niet weg dat de datum van de aanvraag voorshands een in veel gevallen zo willekeurig criterium lijkt om de hoogte van de na-uitkering te bepalen, dat alleen budgettaire overwegingen naar 's Raads oordeel een zodanig verschil in uitkomst niet kunnen rechtvaardigen.

De Raad adviseert de gesignaleerde ongelijkheid weg te nemen dan wel in de toelichting uitdrukkelijk te motiveren waarom de voorgestelde regeling toch aanvaardbaar moet worden geacht.

aanleiding is om een van de algemene regel met betrekking tot de ingangsdatum van het pensioen afwijkende voorziening te treffen.

Deze vraag ligt ten aanzien van de Abp-wet niet wezenlijk anders dan ten aanzien van de ingangsdatum van weduwnaarspensioenen krachtens de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW). Ook bij de AWW (art. 25, derde lid) geldt ten aanzien van de ingangsdatum als hoofdregel de termijn van één jaar voor de datum van aanvraag. Op grond van artikel 25, vijfde lid, kan in bijzondere gevallen van deze termijn worden afgeweken.

De sociale Verzekeringsbank (SVB) is er bij de toekenning van de weduwnaarspensioenen van uitgegaan dat het recht op AWW-pensioen krachtens de algemene regel van artikel 25, derde lid, niet eerder kan ingaan dan één jaar voor de datum van aanvraag. Ook voor degenen die reeds weduwnaar waren, werd vanaf de datum van aanvraag deze termijn gehanteerd. In zijn uitspraak d.d. 30 januari 1991 (RSV 1991, nr. 182) heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat in deze van een bijzonder geval in de zin van artikel 25, vijfde lid, AWW moet worden gesproken en de SVB opgedragen een beleid te ontwikkelen met betrekking tot de vraag in welke gevallen er in het kader van laatstgenoemd artikel sprake is van «bijzondere hardheid».

De CRvB heeft hierbij te kennen gegeven zich op voorhand te verenigen met een beleid dat gebaseerd zou zijn op criteria die door de SVB in andere (vergelijkbare) situaties ten aanzien van «bijzondere hardheid» zijn gehanteerd en in constante jurisprudentie zijn aanvaard.

Inmiddels heeft de SVB op basis van de in de jurisprudentie geaccepteerde aanknopingspunten ten aanzien van het begrip hardheid, besloten dat er sprake is van bijzondere hardheid indien, aan het overlijden gerelateerde, aantoonbare financiële schade is geleden in de privésfeer in de periode die ligt tussen de datum van overlijden van de echtgenote en de datum die ligt één jaar voorafgaande aan de datum van de aanvraag om pensioen, waardoor het inkomen van de weduwnaar voor een (substantieel) deel van de periode beneden het

voor hem geldende bedrag van het netto AWW-pensioen is komen te liggen.

Feitelijk betekent dit dat voor de bestaande groep weduwnaars die wegens onbekendheid een aanvraag tot weduwnaarspensioen later hebben ingediend, slechts dan van de algemene ingangsdatum kan worden afgeweken indien de betreffende weduwnaars tengevolge van het overlijden van de echtgenote in een uitzonderlijk slechte financiële situatie zijn geraakt.

Nu vaststaat dat voor weduwnaars die wegens onbekendheid de aanvraag later hebben ingediend en in een uitzonderlijke slechte financiële situatie zijn geraakt reeds in de AWW een voorziening is getroffen, zien wij geen aanleiding om ten aanzien van de ingangsdatum van het weduwnaarspensioen een gelijksoortige hardheidsbepaling op te nemen.

Bedacht dient immers te worden dat deze zogenaamde hardheidsbepalingen (in sociale zekerheidswetten) bedoeld zijn om soelaas te bieden wanneer in individuele gevallen een strikte toepassing van de wettelijke regel zou leiden tot een voor het rechtsgevoel onbevredigende situatie. Dit zou het geval zijn wanneer het niet toepassen van de hardheidsbepaling zou leiden tot een inkomen beneden het sociaal minimum. Van een dergelijke situatie is naar ons oordeel met betrekking tot latere aanvragen van weduwnaarspensioen op grond van het onderhavige wetsvoorstel geen sprake. Het nabestaandenpensioen als in het wetsvoorstel neergelegd betreft immers een aanvulling op het basispensioen krachtens de AWW. In het vorenstaande alsmede in de budgettaire overwegingen waarop de Raad wijst, zien wij voldoende redenen om thans niet af te wijken van de in de betreffende pensioenwetten neergelegde algemene regel met betrekking tot de feitelijke ingangsdatum van pensioenen.

Het bovenstaande is in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht.

2. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Met de door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen is door ons rekening gehouden.

De Raad van State geeft 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,  
W. Scholten

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.91.0203 van de Raad van State van 6 augustus 1991.**

- In de considerans ware het woord «eventuele» te schrappen.
- De derde alinea van punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT) ware in acht te nemen, bijvoorbeeld in de artikelen H7, tweede lid, en H7a, tweede lid, van de Algemene burgerlijke pensioenwet.
- Punt 10 AWT ware in acht te nemen in de artikelen H4, tweede lid, en V7 van de Algemene militaire pensioenwet en in de artikelen IV en V.
- De uitdrukking «het bepaalde in» ware te vermijden, bijvoorbeeld in de artikelen G4, tweede lid, en H9a, eerste lid, van de Algemene burgerlijke pensioenwet.
- In artikel Q6, eerste lid, derde volzin, van de Algemene burgerlijke pensioenwet ware «uitkering» te wijzigen in: vergoeding.
- Het opschrift boven artikel H3 van de Spoorwegpensioenwet ware te wijzigen in: Nabestaande van een gepensioneerd deelgenoot.
- Artikel II, onderdeel HH, ware te schrappen.
- In artikel III, onderdeel C, ware «weduwen- en wezenpensioen» te wijzigen in: het weduwnpensioen, het wezenpensioen.
- Artikel U10 van de Algemene militaire pensioenwet ware niet in alinea's te verdelen.
- In artikel IX ware «tot 31 december 1985» te wijzigen in: tot en met 1 januari 1986 (punt 93 AWT).