

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 december 1995

1. Inleiding

Uit de schriftelijke inbreng van de verschillende fracties heeft het kabinet geconstateerd dat het voorstel gemengd is ontvangen. Een enkele fractie heeft haar instemming betuigd. Een andere fractie heeft met name waardering uitgesproken over de 2e nota van wijziging die is aangebracht na het plenaire debat in de Tweede Kamer. Tenslotte zijn er fracties die zich nog niet over het voorstel hebben uitgesproken respectievelijk zich daartegen hebben verklaard.

Door nagenoeg alle fracties is gevraagd om nadere beschouwingen dan wel zijn kanttekeningen gemaakt bij de voornemens en de daaraan ten grondslag liggende motivering. Ik zal daar in het vervolg van deze memorie zo uitgebreid mogelijk op ingaan en hoop daarmee de instemming van de Kamer te kunnen verwerven.

2.1. Aanpassing partnerbegrip

Door de leden van de fracties van het CDA, GPV, mede namens SGP en RPF, en het lid Hendriks zijn opmerkingen gemaakt over het schrappen van de categorale uitzonderingsgrond van bloedverwanten in de 2e graad uit de partnerdefinitie.

De leden van de fractie van D66 spreken hierover hun genoegen uit omdat de uitzonderingsbepaling hen nog nimmer heeft aangesproken.

Door de leden van de CDA-fractie wordt daarbij met name gevraagd of het niet onverantwoord is om te spreken van een prijs die destijds voor een politiek compromis moest worden betaald. Hierdoor zou immers, zo stellen zij, het vertrouwen in de overheid worden ondermijnd.

Het kabinet kan deze gedachtengang echter niet tot de zijne maken. Zowel in de schriftelijke voorbereiding als tijdens de plenaire behandeling van dit voorliggend wetsvoorstel is volmondig toegegeven dat de reden achter de uitzonderingsgrond niet was gelegen in het bestaan van objectieve rechtvaardigingsgronden doch in de wens om tot een uit objectieve criteria bestaande partnerdefinitie te komen. De enige manier om dat te bereiken was het sluiten van een overeenkomst met de toenmalige CDA-fractie in de Tweede Kamer, die daarbij als voorwaarde stelde dat de doelgroep, waarop de niet gewenste formulering betrekking

had, niet zou worden gewijzigd. Dit kon alleen bereikt worden door voor bloedverwanten reeds in de definitie een uitzondering te maken. De toenmalige VVD-fractie in de Tweede Kamer was bereid die prijs te betalen. Ik zie niet in waarom het openlijk uitspreken van het afwegingsproces dat zich destijds heeft afgespeeld, en waar ook in die periode geen geheim van is gemaakt, tegenover betrokkenen onverantwoord zou zijn of ondermijnd zou kunnen werken voor het vertrouwen dat de samenleving in de overheid heeft. Mij dunkt dat het vertrouwen in de overheid eerder geschaad zou zijn indien een onjuiste voorstelling over de gang van zaken gegeven zou zijn respectievelijk deze zou zijn verzwegen.

Dit zou ook het geval zijn wanneer nu alsnog naar objectieve rechtvaardigingsgronden voor destijds zou worden gezocht die nu niet langer zouden bestaan of nu nog valide zouden zijn.

Ook het feit dat de politieke afweging nu tot een andere uitkomst leidt, dan in 1986 het geval was, kan naar mijn overtuiging niet onverantwoord worden genoemd tegenover betrokkenen.

De leden van de CDA-fractie concluderen dat uitgebreid is gesproken over de vraag of en zo ja op welke punten samenwonende broers en zusters wezenlijk verschillen. De argumenten zijn inderdaad uitgebreid gewisseld. De conclusie van het kabinet is en blijft dat er geen sprake is van wezenlijke verschillen tussen twee samenwonende broers en zussen en twee samenwonende vrienden of vriendinnen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze de gevolgen zullen worden opgevangen wanneer sprake is van een aangegane zorgplicht is mij niet geheel duidelijk. Indien bedoeld wordt op welke wijze de overheid voorziet in zorg wanneer daar behoefte aan is, kan ik slechts antwoorden dat het voorliggende wetsvoorstel op dat punt geen enkele wijziging aanbrengt. Met andere woorden, indien sprake is van een zorgbehoefte zal hiervoor, los van de vraag of men samenwoont met een vriend, broer, zus of echtgenoot, via de daartoe bestaande kanalen van bijv. huisarts, bureaus voor thuiszorg e.d., een aanvraag moeten worden ingediend.

De suggestie dat het wijzigen van de partnerdefinitie ongetwijfeld zal leiden tot het doen van aanspraken op andere voorzieningen kan ik niet onderschrijven. Hiermede wordt immers gesuggereerd dat bestaande bloedverwanten in de tweede graad thans om louter financiële redenen samenwonen en dat om die redenen dit samenwonen in de toekomst niet meer zal plaatsvinden. Ten eerste denk ik dat ook andere motieven, zoals bijv. veiligheid en gezelligheid, een rol spelen bij de beslissing om al dan niet gezamenlijk te gaan wonen. Ten tweede betwijfel ik of twee mensen die ieder apart hun huishouding voeren meer vrije bestedingsruimte overhouden van hun 70%-uitkeringen dan twee mensen die de kosten van een gezamenlijke huishouding financieren uit twee maal een 50%-uitkering.

Voor het voeren van een voorrangbeleid voor deze categorie, dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, acht ik dan ook geen termen aanwezig.

2.2. Gezamenlijke huishouding

Zowel de leden van de fracties van CDA als die van PvdA en D66 gaan in op het begrip gezamenlijke huishouding en willen dit graag geïllustreerd zien aan de hand van enkele aangeleverde casusposities.

Het is juist dat in de AOW, in tegenstelling tot de Anw en de Abw, niet een aantal situaties wordt genoemd waarin in ieder geval sprake is van een gezamenlijke huishouding.

De bedoeling achter het opnoemen van die situaties is niet gelegen in de wens om tot een andere invulling van het begrip te komen maar om de uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk tegemoet te komen in hun wens om over voldoende instrumenten te beschikken voor een juiste toepassing van het begrip.

Ik acht het niet waarschijnlijk dat zich op korte termijn, als gevolg van deze verschillen, uiteenlopende uitvoeringspraktijken zullen ontwikkelen. Wel is het raadzaam om op korte termijn te bekijken of en zo ja, op welke wijze deze definities weer geheel met elkaar in overeenstemming moeten en kunnen worden gebracht.

Casusposities

1. Marie huurt op zakelijke basis een etage in de woning van haar broer en voert haar eigen huishouding. Marie wordt dus als alleenstaande beschouwd.

2. Drie zusters voeren een gezamenlijke huishouding. Indien alle drie evenredig bijdragen aan de kosten van de gezamenlijke huishouding is het niet mogelijk om binnen deze leefeenheid een partnerrelatie te constateren. Zij worden allen als alleenstaand beschouwd en ontvangen elk een 70%-uitkering.

3. Indien één van de hierboven genoemde 3 zusters overlijdt zullen vervolgens de overblijvende 2 zusters als partners worden beschouwd en elk een 50%-uitkering ontvangen.

4. Marije woont op een kamer bij tante Coba. Marije doet verder de boodschappen voor tante Coba en soms koken en eten ze samen. Van belang bij deze casus is of Marije op zakelijke basis een kamer huurt bij tante Coba of dat de totale kosten van de huishouding gezamenlijk worden gedeeld. In het eerste geval is tante Coba alleenstaand met recht op een 70%-uitkering. In het tweede geval zijn zij partners en heeft tante Coba recht op een 50%-uitkering.

5. Marije woont nog steeds op dezelfde basis bij tante Coba als in de hierboven beschreven situatie. Daarnaast heeft Marije uit hoofde van haar functie in de thuiszorg tante Coba als cliënt. Dit brengt echter geen verandering in de hierboven beschreven mogelijke uitkeringssituaties.

6. Twee broers en een zus van resp. 71, 76 en 65 jaar wonen samen. Indien alle drie evenredig bijdragen aan de kosten van de gezamenlijke huishouding is het niet mogelijk om binnen deze leefeenheid een partnerrelatie te constateren. Zij worden allen als alleenstaand beschouwd en ontvangen elk een 70%-uitkering.

7. Indien één van de hierboven genoemde 3 personen overlijdt zullen vervolgens de overblijvende 2 personen als partners worden beschouwd en elk een 50%-uitkering ontvangen.

8. Man wordt op grond van verzorgingscriterium opgenomen in verpleegtehuis. Echtgenote blijft alleen achter en ontvangt een AOW-uitkering van 70%. Deze casuspositie heeft overigens geen directe relatie met het thans voorliggende wetsvoorstel. Dit is op grond van bestaande wetgeving en jurisprudentie reeds het geval en zal ook ongewijzigd blijven.

Ik ben op grond van bovenstaande casusposities met de leden van de PvdA-fractie van mening dat de behandeling van meerpersoonsrelaties enigszins wringt met de behandeling van tweepersoonsrelaties. Ook in de schriftelijke voorbereiding en plenaire behandeling in de Tweede Kamer is die conclusie verwoord. Ik wil echter nogmaals benadrukken dat naar mijn mening geen mogelijkheden aanwezig zijn om de meerpersoonrelaties op evenwichtige en verantwoorde wijze onder te brengen in een partnerbegrip, dus zowel voor wat betreft de positieve als negatieve keerzijde. Een keuze om alleen voor wat betreft de negatieve aspecten, te weten het lagere uitkeringspercentage, voor aanpassing te kiezen en niet voor wat

betreft de positieve aspecten, toeslagrecht en recht op overlijdensuitkering, is niet gewenst.

Daarnaast kan op grond van de bovenstaande casusposities worden geconcludeerd, dit in antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie, dat de partnerdefinitie niet van toepassing is indien sprake is van een zakelijke relatie waarbij de één woonruimte huurt van de ander. Dit is overigens ook al zo bij degenen die onder de huidige partnerdefinitie vallen.

2.3. Uitspraak CRvB 1991/bloedverwantschap in de eerste graad

Door de leden van de GPV-fractie wordt gevraagd in hoeverre de aard van de relatie bepalend was voor het standpunt van de CRvB uit 1991.

Ik wil om te beginnen nogmaals benadrukken dat het interpreteren van met name de motivering van uitspraken en het op basis daarvan trekken van conclusies voor andere situaties door de wetgever met de nodige terughoudendheid dient te gebeuren.

Het antwoord op de gestelde vraag moet om die reden dan ook alleen worden gezien als de visie van het kabinet zonder dat daaraan conclusies kunnen worden verbonden met betrekking tot mogelijke toekomstige uitspraken van de CRvB.

De visie van het kabinet is de volgende.

De CRvB heeft het bestaan van de categorale uitzonderingsgrond voor bloedverwanten in de 2e graad geaccepteerd.

De CRvB is bij de beoordeling van de daartoe strekkende vraag echter, anders dan de toenmalige Raad van beroep, niet ingegaan op de feitelijke omstandigheden maar heeft zijn oordeel gebaseerd op het feit dat de wetgever hiertoe expliciet had besloten op grond van, naar het oordeel van de CRvB, redelijke en objectieve criteria. Het kabinet is nu echter zelf tot het oordeel gekomen dat in feite geen sprake is van redelijke en objectieve criteria die de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de tweede graad rechtvaardigen. Het kabinet acht het om die reden niet onwaarschijnlijk dat de CRvB bereid is om het gewijzigde standpunt van de wetgever te accepteren.

De aangehaalde uitspraak biedt geen aanknopingspunten voor een antwoord op de vraag of er onderscheid gemaakt mag worden in bloedverwantschapsrelaties in de eerste of tweede graad. Zowel in de schriftelijke voorbereiding als in de plenaire behandeling is geconstateerd dat op grond van draagkrachtcriteria en behoeftebeginselen het in de rede zou liggen om ook voor bloedverwanten in de eerste graad de uitzonderingsgrond uit de definitie te schrappen. Er zijn drie redenen waarom het kabinet die keuze echter niet heeft gemaakt, te weten

- de consequenties voor met name bijstandsgerechtigde ouders en/of kinderen worden als ongewenst beschouwd;
- bij een ouder-kind-relatie kan niet zondermeer worden uitgegaan van de gelijkwaardigheid van beide personen, vanwege de gezagsverhouding die tussen hen heeft bestaan of nog bestaat;
- tot nu toe is op geen enkele wijze gebleken dat er een maatschappelijk draagvlak bestaat voor een dergelijke aanpassing van de partnerdefinitie.

Er is geen reden om aan te nemen dat de beslissing en de motivering om bloedverwanten in de eerste graad te blijven uitzonderen van de partnerdefinitie in de toekomst door de CRvB niet zou kunnen worden geaccepteerd. Er zijn mij geen uitspraken bekend waarbij de CRvB tot het oordeel is gekomen dat dit onderscheid niet acceptabel zou zijn.

2.4. Overgangsrecht

De leden van de fracties van PvdA en D66 geven aan te kunnen

instemmen met de in de 2e nota van wijziging tot stand gekomen eerbiedigende werking voor bestaande rechthebbenden.

Ik ga er vanuit dat deze wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel ook door de andere fracties positief wordt beoordeeld.

De consequentie van het overgangsrecht is inderdaad, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA, dat een 65-jarige persoon die voor 1-1-1996 reeds samenwoonde met een bloedverwant het recht op een 70%-uitkering behoudt. Indien die andere bloedverwant de leeftijd van 65 jaar eerst na 1 januari 1996 bereikt, wordt die als nieuwe rechthebbende gezien met het daarbij behorende uitkeringspercentage van 50.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af welke gevolgen het gekozen overgangsrecht heeft voor de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

In de ZFW heeft de wijziging van het partnerbegrip met name consequenties voor de kring van verzekerden. Aangezien de ZFW sinds de inwerkingtreding van de wijziging als gevolg van de zogenoemde Wet Van Otterloo verwijst naar het ontvangen van een uitkering ingevolge de AOW heeft aanpassing van het partnerbegrip in de AOW doorwerking naar de ZFW. Ter beantwoording van de vraag wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel op de kring van verzekerden van de ZFW in samenhang met het partnerbegrip na invoering van de Wet Van Otterloo moet gekeken worden naar de partnerdefinitie in de ZFW zoals die zal luiden na aanvaarding van het reparatiewetsvoorstel (TK 1994-95, nr. 24 093), waarvan de inwerkingtreding is beoogd per 1 januari 1996.

Hier wordt de partnerdefinitie in artikel 3, eerste lid van de ZFW gekoppeld aan het ontvangen van het gehuwdenpensioen ingevolge artikel 9, eerste lid, onder b, van de AOW.

In het geval een AOW-gerechtigde samenwoont met een broer of zus, die jonger is dan 65 jaar zal er op grond van het overgangsrecht in zijn verzekeringspositie voor de ZFW geen wijziging optreden. Hij blijft immers het ongehuwdenpensioen AOW ontvangen waardoor geen inkomenstoets bij de samenwonende bloedverwant plaatsvindt. Indien deze jongere bloedverwant na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel 65 jaar wordt, is voor hem wel de nieuwe partnerdefinitie van toepassing. In dat geval zal voor vaststelling van de verzekeringsplicht naar de inkomenssituatie van beide bloedverwanten worden gekeken.

Wijziging van de partnerdefinitie in de ZFW is wel van belang voor de bepalingen ten aanzien van medeverzekering van de jongere bloedverwant. Voor de bepaling van medeverzekering worden nieuwe rechthebbenden vanaf 1996 gelijkgesteld met gehuwden, waardoor de jongere partner medeverzekerd kan worden bij de ZFW-verzekerde AOW-gerechtigde.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de kring van verzekerden van de AWBZ. Dit is immers een individuele verzekering waarbij geen medeverzekering aan de orde is. De partnerdefinitie is in het kader van de AWBZ wel van belang voor de eigen bijdragen die voor sommige zorgvormen verschuldigd zijn. Indien één van beide samenwonende bloedverwanten moet worden opgenomen, dan is men als gevolg van dit wetsvoorstel niet langer de eigen bijdrage verschuldigd zoals die geldt voor alleenstaanden, maar de lagere eigen bijdrage zoals die geldt voor gehuwden.

Door de GPV-fractie wordt een vraag gesteld over het feit dat ik zowel het oorspronkelijke als het huidige overgangsregime in overeenstemming acht met de motie Van de Zandschulp. Het antwoord daarop luidt als volgt.

De motie Van de Zandschulp stelt dat bij wijzigingen in het sociale zekerheidstelsel eerbiedigende werking als uitgangspunt moet worden genomen; afwijking van dit standpunt betekent een verzwaarde motiveringsplicht voor het kabinet.

In het wetsvoorstel is inderdaad een afwijkende keuze gemaakt, nl. directe werking met een overgangsregime voor bestaande rechthebbers.

Het kabinet heeft die keuze beargumenteerd op basis van een afweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Juist omdat het bij AOW-uitkeringen om niet in duur beperkte uitkeringen gaat speelt deze afweging een belangrijke rol. De rechtvaardiging om uitkeringssituaties, die in wezen niet verschillen, gedurende lange tot zeer lange tijd afwijkend te behandelen achtte het kabinet problematisch. Het kabinet heeft om die reden het gelijkheidsbeginsel ook in de afweging meegenomen. Het rechtszekerheidsbeginsel heeft het kabinet er toe gebracht om te kiezen voor een ruime overgangsperiode van in totaal drie jaar, waardoor een zorgvuldig evenwicht is aangebracht tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Op die manier was dus ook, zo luidt mijn conclusie, recht gedaan aan de strekking van de motie Van de Zandschulp.

Nu als gevolg van de 2e nota van wijziging, waarmee ik tegemoet ben gekomen aan een in de Tweede Kamer levende kamerbrede wens, gekozen is voor volledige eerbiedigende werking is afwijking van deze motie niet meer aan de orde en wordt dan ook aan de motie voldaan.

Ik ben niet van mening dat deze motie geen houvast geeft bij de afweging tussen de twee genoemde beginselen. De motie dwingt door de mogelijkheid van gemotiveerde afwijking echter niet tot één specifieke uitkomst.

3. Overlijdensuitkering

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de overlijdensuitkering.

Allereerst wordt de vraag gesteld of de voorgestelde systematiek wel uitvoerbaar is.

Ik ga er vanuit dat de gekozen systematiek inderdaad uitvoerbaar is. Van de zijde van de uitvoering hebben mij geen signalen bereikt dat dit niet het geval zou zijn. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat de uitvoeringsorganen deze gewijzigde systematiek eerst met ingang van 1 januari 1997 behoeven te gaan uitvoeren, zodat zij na aanvaarding van het wetsvoorstel een jaar voorbereidingstijd tot hun beschikking hebben.

Wel is door de SVB in het advies opgemerkt dat het vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt makkelijker zou zijn om te kiezen voor een iets andere systematiek, nl. het laten doorlopen van de reguliere uitkering in de maand van overlijden plus een halve maand overlijdensuitkering. Dit zou voor gehuwden en samenwonenden inderdaad tot dezelfde uitkomst leiden. Van de ingeboekte besparing lekt dan echter een bedrag van ca. 50 mln weg omdat met name in geval van overlijden van een alleenstaande, de AOW-uitkering gemiddeld een halve maand langer moet worden doorbetaald. De prijs voor deze vereenvoudiging staat dan ook niet in verhouding tot de besparingsweglek.

Op de vraag of voor de beoogde gewijzigde wetstoepassing geen wetswijziging nodig is, dit in reactie op de leden van de CDA-fractie, wil ik het volgende opmerken.

Het is bekend dat de huidige tekst van de AOW en de AWW altijd zodanig is geïnterpreteerd dat hieruit beëindiging van de reguliere uitkering in geval van overlijden voortvloeit met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand van overlijden.

Deze interpretatie is tot op heden niet omstreden en is evenmin door de toezichthouder ter discussie gesteld.

De beleidsvoornemens van het kabinet met betrekking tot de verkorting van de overlijdensuitkering alsmede de wat meer technische harmonisatie die op het punt van de overlijdensuitkeringen reeds in gang was gezet, hebben er echter toe geleid dat alle wettelijke bepalingen omtrent de overlijdensuitkering nauwgezet zijn onderzocht op o.a. consistentie en logica.

Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat de huidige toepassing niet in overeenstemming is met de letter van de wet. Naar mijn overtuiging zou ook strikte toepassing van de huidige bepalingen er toe moeten leiden dat het recht op uitkering van rechtswege ophoudt met ingang van de dag na het overlijden.

Ik acht het noch logisch noch noodzakelijk dat voor deze beoogde gewijzigde toepassing wetswijziging nodig is. Immers, het gaat niet om andere bepalingen maar om een gewijzigde toepassing van bestaande bepalingen. Een uitdrukkelijke uitspraak van de wetgever over de wenselijkheid van een gewijzigde wetstoepassing lijkt mij voldoende basis voor de uitvoeringsorganisatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet onderschrijft dat in minimaal 60% van de jaarlijks 71 000 overlijdensgevallen van alleenstaanden de opgebouwde vakantie-uitkering niet toereikend is om het bedrag aan uitkering dat is doorbetaald na de overlijdensdag te verrekenen. Het kabinet onderschrijft deze berekening – afkomstig uit het advies van de SVB – niet. De berekening van de SVB gaat ervan uit dat het slechts in een enkel geval mogelijk zal zijn om de pensioenbetaling over de maand van overlijden stop te zetten. Naar de mening van het kabinet zal echter in ongeveer de helft van de gevallen de uitkering op tijd kunnen worden stopgezet, namelijk in al die gevallen dat de datum van overlijden een week of meer voor de betaaldatum ligt. In de andere helft van de gevallen zal er sprake kunnen zijn van een doorgesloten betaling die verrekend moet worden. Hoe later in de maand iemand overlijdt hoe minder er verrekend hoeft te worden. Ervan uitgaande dat de vakantie-uitkering in mei wordt uitbetaald is in juni de nog na te betalen vakantie-uitkering slechts in 13% van de gevallen voldoende om de teveel betaalde maanduitkering te verrekenen (alleen voor diegenen die aan het eind van de maand overlijden). Van januari tot mei echter is de opgebouwde vakantie-uitkering zo hoog dat deze voor iedereen voldoende is om de teveel betaalde maanduitkering mee te verrekenen.

Per saldo zal bij ongeveer 15% van de 71 000 alleenstaanden die overlijden de vakantie-uitkering niet voldoende zijn om een doorbetaalde maanduitkering mee te verrekenen.

De consequenties voor de uitvoering van deze gewijzigde systematiek voor de overlijdensuitkering zijn door de SVB in het advies van 23 juni geraamd op een verhoging van de uitvoeringskosten van ca. 1 mln per jaar, dit in reactie op de leden van de fractie van het CDA.

Zowel door de leden van de fractie van de CDA als het lid Hendriks wordt de relatie gelegd tussen de verkorting van de overlijdensuitkering en een mogelijke weglek naar de bijzondere bijstand.

Zoals ik in mijn brief van 27 november (kamerstuk 24 258, nr. 10) heb aangegeven acht ik de kans op een weglek naar de bijzondere bijstand gering. Er zijn geen actuelere cijfers over de vermogenspositie van 65-plussers beschikbaar dan de door mij genoemde. Ik zie geen reden om aan te nemen dat deze positie sinds 1991 aanzienlijk is verslechterd.

Voorts vragen zij of het feit dat in 1994 slechts f 600 000 aan bijzondere bijstand voor begrafeniskosten is verleend niet te positief wordt geïnterpreteerd.

Zij wijzen in dit verband op het bestaan van drempels voor met name ouderen om een beroep op deze voorziening te doen.

Ik wil in reactie daarop op een tweetal aspecten wijzen.

Ten eerste ondersteunen de geringe bijzondere bijstandsuitgaven mijn veronderstelling dat de bijzondere bijstand op dit moment geen belangrijke rol speelt bij het voldoen van de begrafenis-kosten. Indien wordt uitgegaan van een niet-gebruik van de bijzondere bijstand van ca. 50% (de sociale minima, trendstudie 1980–1994) blijven de kosten nog altijd beperkt tot ca. f 1 mln. Er is geen reden om aan te nemen dat het niet-gebruik voor deze kostensoort in belangrijke mate zou afwijken van het algemene percentage niet-gebruik dat voor de bijzondere bijstand wordt aangenomen.

Ten tweede gaat het bij een beroep op die bijzondere bijstand voor begrafenis-kosten om de erfgenamen die deze stap moeten nemen. Dit zullen echter veelal de kinderen van de overledene of anderszins mensen van jongere generaties zijn voor wie de drempel om een beroep op bijstand te doen lager zal liggen dan voor ouderen veelal nog het geval is.

De veronderstelling van het lid Hendriks dat mensen met een AOW-uitkering veelal niet in de financiële positie verkeren om een begrafenis-verzekering af te sluiten spreekt mij niet aan. Bij begrafenis-verzekeringen gaat het om verzekeringen die veelal op zeer jonge leeftijd, vaak reeds bij de geboorte, door de ouders zijn afgesloten. De kosten blijven daardoor zeer beperkt. Mijn inschatting is dat juist bij ouderen het bestaan van een begrafenis-verzekering veelvuldiger zal voorkomen dan bij jongere generaties het geval zal zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of in de genoemde besparingsbedragen de wijziging van artikel 16 391 van het Burgerlijk Wetboek is meegenomen. Dit is niet het geval. Of de wijziging van dit artikel inderdaad tot een verlaging van de arbeidskosten zal leiden valt moeilijk te voorspellen. Het is aan sociale partners om te bepalen of zij de verkorting van de minimale doorbetalingstermijn willen laten doorwerken in CAO-afspraken. Dit geldt eveneens voor ambtenaren. Het kabinet acht het dan ook niet voor de hand liggend om als wetgever in te grijpen in de ambtelijke regelingen.

De achterliggende gedachte bij de wijziging van het BW is dat het kabinet aan werkgevers geen hogere wettelijke verplichtingen wil opleggen dan in de sociale zekerheid het geval is. Harmonisatie van feitelijk voorkomende doorbetalingsregelingen is daarbij niet beoogd.

Voor ambtenaren geldt thans de regel dat het salaris eindigt met ingang van de dag na overlijden. Vervolgens wordt een overlijdensuitkering toegekend ter grootte van drie maandsalarissen plus vakantiegeld en sommige van de ambtelijke toelagen.

De uitbetaling van de overlijdensuitkering is, dit eveneens in antwoord op de leden van de fractie van de PvdA, inderdaad belastingvrij.

Door de leden van de fractie van D66 wordt opgemerkt dat zij hebben begrepen dat de slotuitkering wel blijft bestaan ingeval van verblijf in een verpleeghuis of een instelling. Dit was inderdaad in het oorspronkelijke wetsvoorstel het geval, maar deze bepaling is, naar aanleiding van het advies van de SVB, gewijzigd met de 1e nota van wijziging. Doorbetaling bleek in de praktijk nl. niet voor te komen zodat het bestaan van deze bepaling slechts tot verwarring zou kunnen leiden.

Voor het nakomen van nog niet voldane betalingsverplichtingen van overledenen zijn in principe de erfgenamen aansprakelijk. Indien erfgenamen deze verplichtingen niet kunnen of willen nakomen zullen zij contact moeten opnemen met de instanties of de personen aan wie de overledene betalingsplichtig was.

4. Afschaffen partnertoeslag met ingang van 2015

De leden van de fractie van de PvdA geven te kennen na enige aarzeling waardering op te kunnen brengen voor het nu reeds in de wet vastleggen van de horizonbepaling voor de partnertoeslag.

De leden van de CDA-fractie daarentegen tonen zich verbaasd over het voorschot dat hiermee naar hun mening wordt genomen op de discussie over de financierbaarheid van de AOW.

Ik wil het nu reeds vastleggen van deze maatregel graag nog een keer toelichten.

Achterliggende gedachte bij deze maatregel is enerzijds de voortschrijdende individualisering, waarvan de gevolgen ook binnen het sociale zekerheidsstelsel tot uitdrukking dienen te komen, en anderzijds de gedachte dat voor nieuwe generaties het aanvullende pensioen in betekenis toeneemt. Het toekennen van een partnertoeslag, om te voorkomen dat het totale inkomen van het huishouden beneden het relevante sociale minimum daalt, is in die situatie niet langer noodzakelijk.

Ik deel niet de mening dat hiermee een voorschot genomen wordt op de discussie over de financierbaarheid van de AOW. Deze maatregel wordt niet primair veroorzaakt door mogelijke financieringsproblemen rond de AOW maar door de beleidsmatige overweging dat de partnertoeslag een oneigenlijk element vormt in de AOW (in feite een stukje uitkeringsrecht voor een niet-65-jarige, dus voor iemand die niet tot de doelgroep van de AOW behoort). Gezien de maatschappelijke verhoudingen kon dit toeslagrecht ten tijde van de verzelfstandiging van de AOW in 1986 niet worden gemist en behoort dit ook op de korte termijn niet tot de mogelijkheden.

De maatschappelijke en politieke commotie rond de oorspronkelijke voornemens van het kabinet met betrekking tot de AOW-toeslag getuigen daarvan.

Op de langere termijn verwacht het kabinet echter dat dit wel mogelijk zal zijn, met name vanwege de periode van 20 jaar die het kabinet heeft uitgetrokken om aanpassing aan deze wetswijziging mogelijk te maken.

Het is evident dat het beslag op de collectieve middelen door deze maatregel zal worden teruggedrongen hetgeen de betaalbaarheid van de AOW ten goede komt. Het is echter niet de motivering voor het kabinet om tot deze stap te komen.

Diegenen die op grond van persoonlijke omstandigheden verwachten dat het gezamenlijke inkomen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van de oudste partner een (te) forse daling zal ondergaan, beschikken over een periode van 20 jaar om een particuliere aanvullende voorziening te treffen. Uit informatie van verzekeraars is gebleken dat bij een periode van 10 tot 15 jaar een dergelijke voorziening tegen een acceptabele verzekeringspremie is te treffen.

De suggestie van de leden van de fractie van de PvdA dat de gekozen periode van 20 jaar aan de krappe kant is acht ik dan ook niet terecht.

Evenmin terecht acht ik hun conclusie dat, gegeven de arbeidsmarktpositie van mensen in de leeftijdscategorie van ca. 40 jaar, zonder nadere voorziening te zijner tijd allen een beroep op bijstand zullen moeten doen. Allereerst is van belang (de hoogte van) het aanvullend pensioen van de oudere partner.

Het verwerven van eigen (arbeids)inkomen door de jongere partner is daarnaast niet de enige mogelijkheid om de gevolgen van het wegvallen van het toeslagrecht te voorkomen of te verminderen. Een andere mogelijkheid waarop ik hiervoor reeds heb gewezen is het afsluiten van bijv. een particuliere verzekering. Juist de lange «aankondigingstermijn» maakt het afsluiten van een dergelijke verzekering tegen een redelijke

prijs, voor de leeftijdscategorieën waarover we thans spreken, tot een reële mogelijkheid.

Ik acht dan ook geen noodzaak aanwezig om een voorziening te treffen, bijv. in het kader van de Toeslagenwet, waardoor deze categorie te zijner tijd niet met de volledige middelentoets van de Abw zal worden geconfronteerd. Mijn standpunt is dat betrokkenen nu reeds kunnen weten waarop zij te zijner tijd aanspraak kunnen maken en dat zij desgewenst zelf hun maatregelen, hetzij het zoeken van betaald werk, een particuliere verzekering of een andere manier van sparen, kunnen nemen waardoor zij kunnen voorkomen dat zij te zijner tijd een beroep op de Abw, met de daaraan verbonden consequenties, moeten doen. Voor diegenen die dat nalaten blijft het vangnet van de bijstand uiteraard ter beschikking staan. Ik zie echter geen aanleiding om voor deze mensen een voorziening buiten de bijstand om te creëren. Een voorziening in bijv. de Toeslagenwet zou er immers op neer komen dat de functie van de AOW-toeslag slechts «verhuist» van de AOW naar de Toeslagenwet. Dit is uitdrukkelijk niet de bedoeling van het kabinet; de bedoeling is om de partnertoeslag te laten vervallen en slechts het vangnet van de bijstand beschikbaar te laten zijn voor diegenen die (tijdelijk) niet over voldoende inkomen beschikken.

Ik wil deze leden in dit verband ook wijzen op de vergelijkbare discussie die hierover in het kader van het wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet wordt gevoerd.

5. Intensivering fraudebestrijding/ financiële effecten

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is een specificatie te geven van de financiële effecten van de afzonderlijke maatregelen in het kader van de fraudebestrijding.

Dit is echter niet mogelijk. Het ramen van opbrengsten voor fraudebestrijding is een precaire aangelegenheid. Met name het voorspellen van mogelijke gedragseffecten blijkt daarbij moeizaam.

Gegeven de verschillende mogelijkheden, een opsomming hiervan is weergegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, die er zijn om de handhaving op het terrein van de volksverzekeringen beter gestalte te kunnen geven, acht ik het inboeken van een totaal besparingsbedrag van 115 mln. verantwoord.

De suggestie van het lid Hendriks als zouden de kosten van de controle op de AOW niet opwegen tegen de opbrengsten daarvan acht ik niet reëel. Handhavingsactiviteiten zijn altijd noodzakelijk, ook al zullen mogelijk situaties denkbaar zijn waarin de kosten en de direct meetbare opbrengsten elkaar niet of nauwelijks ontlopen. Het preventieve effect dat uitgaat van het bestaan van controles kan echter veelal niet in geld worden uitgedrukt. Ik acht het echter te allen tijde een goede zaak dat de samenleving zekerheid wordt geboden dat al het mogelijke wordt gedaan ervoor te zorgen dat de vele miljarden die aan premies bijeen worden gebracht, op een verantwoorde wijze worden uitgegeven.

Door de leden van de CDA-fractie wordt tenslotte gevraagd naar een uitsplitsing van de financiële effecten van de maatregelen die in de 2e nota van wijziging zijn getroffen.

In onderstaande tabel zijn de financiële effecten aangegeven van het wetsvoorstel, inclusief het effect van de 2e nota van wijziging.

Financiële effecten AOW-pakket (mln. gld., constante prijzen)

	1995	1996	1997	1998	1999	structureel
Intensivering fraudebestrijding SVB		100	100	115	115	115
Verkorten overlijdensuitkering AOW		0	95	95	95	95
AAW/WAO/ZW		0	60	60	60	60
Afschaffen uitzonderingspositie bloedverwanten AOW		0	5	10	15	135
Verscherping inkomenstoets jongere partner		10	20	35	45	85
Totaal		110	280	315	330	490

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