

Vergaderjaar 1998–1999

26 669

Samenloop van uitkeringen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 juli 1999

I. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg over de problematiek van de Algemene nabestaandenwet (ANW) van 9 oktober 1997 en bij de plenaire behandeling van de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de ANW op 14 en 15 april 1998 is gesproken over de vraag of wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen voor de toepassing van de ANW zouden moeten worden aangemerkt als inkomen uit arbeid, waarop een gedeeltelijke vrijlating van toepassing is, of als inkomen in verband met arbeid, waarop geen vrijlating van toepassing is. In het vervolg op deze discussie werd, op aandrang van uw Kamer, besloten om bovenwettelijke uitkeringen met een arbeidsvoorwaardelijk karakter (zoals uitkeringen voor vervroegde uittreding (VUT) en prepensioen) voor de ANW onder de vrijlatingsbepalingen te brengen die ook gelden voor inkomen uit arbeid. Een aantal fracties in uw Kamer was van mening dat deze vrijlating ook uitgebreid zou moeten worden naar wettelijke uitkeringen op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Werkloosheidswet (WW).

Mevrouw Kalsbeek van de PvdA-fractie gaf daarop aan dat over een dergelijke gelijkstelling van inkomen in verband met arbeid met inkomen uit arbeid ten principale en systematisch gesproken zou moeten worden op basis van een notitie.

Zij gaf daarbij aan geen redenen te zien om het voor toekomstige nabestaanden anders te regelen dan voor anderen met een andere uitkering, bijvoorbeeld voor een jongere partner van een AOW-gerechtigde met een WAO-uitkering.

Naar aanleiding van deze discussie heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een notitie toegezegd waarin de systematiek van de samenloop van uitkeringen in beeld gebracht wordt en onderzocht wordt of sprake is van consistentie. Met deze notitie wordt aan deze toezegging een nadere invulling gegeven.

In paragraaf 2 van deze notitie zal de systematiek met betrekking tot de samenloop van uitkeringen beschreven worden. Uit deze paragraaf blijkt dat de vraag of sprake is van consistentie moet worden gezien in samenhang met het specifieke karakter van de betreffende wet. In paragraaf 3 zal worden aangegeven waarom het naar de mening van het kabinet onwenselijk is om de nabestaandenuitkering of de AOW-toeslag te laten samenlopen met een uitkering op grond van de WW of WAO. In paragraaf 4 wordt aangegeven dat de vrijlating van bovenwettelijke uitkeringen zoals deze nu in de ANW van toepassing is, niet zou moeten worden doorgetrokken naar de AOW en de voorzieningen. Tot slot zullen in paragraaf 5 de conclusies worden samengevat.

II. De systematiek met betrekking tot de samenloop van uitkeringen

Of uitkeringen naast elkaar ontvangen kunnen worden of geheel of gedeeltelijk op elkaar in mindering gebracht worden, hangt in de eerste plaats nauw samen met het karakter van de betreffende sociale-zekerheidswet en in de tweede plaats met de eventuele effecten op de arbeidsparticipatie, die van een vrijlating verwacht mogen worden. Daarbij is van belang of sprake is van een uitkering met een loondervingskarakter, een uitkering die het karakter heeft van een basisvoorziening, waarbij andere inkomensbronnen als aanvulling kunnen fungeren, of van een uitkering die uitgaat van het behoeftebeginsel en een bescherming op minimumniveau garandeert.

Indien de betreffende socialezekerheidswet in meer of mindere mate gekarakteriseerd wordt door het behoeftebeginsel, zal al het overige inkomen in beginsel in mindering gebracht worden op de uitkering. Alleen voor inkomen uit arbeid wordt op deze hoofdregel in een aantal wetten een uitzondering gemaakt om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Tot slot heeft bij sommige wetten nog een rol gespeeld dat sprake is van een overgangssituatie naar een nieuw regime.

De werknemersverzekeringen

De werknemersverzekeringen hebben tot doel een verzekering te bieden tegen de geldelijke gevolgen van de werknemersrisico's arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

De hoogte van de uitkering is daarom ten nauwste gerelateerd aan de loonderving die door deze risico's veroorzaakt wordt. Inkomsten die niet met de eigen arbeid verband houden (bijvoorbeeld vermogen of partnerinkomen) spelen dan ook geen rol.

De WW en inkomen uit arbeid

Indien de WW-gerechtigde arbeid gaat verrichten zal de WW-uitkering worden beëindigd voor het aantal uren van die arbeid. De hoogte van het inkomen uit arbeid is daarbij – gelet op de in de WW neergelegde urensystematiek – niet relevant. Indien de werknemer evenwel minder dan 5 uren arbeid als werknemer gaat verrichten, dan wordt de uitkering verminderd met 70% van hetgeen hij met die arbeid verdient. Resteert een verlies van minder dan 5 arbeidsuren, dan wordt het recht op WW geheel beëindigd.

De WW en inkomen uit een andere uitkering

De samenloop van een WW-uitkering met ziekengeld of een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt voorkomen doordat in die situaties veelal in het geheel geen recht op een WW-uitkering bestaat.

De achterliggende gedachte hierbij is dat men in die situatie niet meer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en dus niet meer werkloos is. Bij de samenloop van een gedeeltelijke WAO-uitkering met een WW-uitkering vindt verrekening via het dagloon plaats. Een verlaging van de WAO-uitkering ten gevolge van verminderde arbeidsongeschiktheid zal bijvoorbeeld leiden tot een hoger dagloon voor de WW.

Voorts worden onder bepaalde voorwaarden inkomsten wegens loonderving in mindering gebracht op de WW. De wet stelt echter beperkingen aan de inkomsten die op deze grond geanticumuleerd kunnen worden. De belangrijkste beperking is dat de inkomsten niet in mindering worden gebracht indien ze verband houden met de beëindiging van de dienstbetrekking, tenzij de dienstbetrekking niet met inachtneming van de opzegtermijn is beëindigd. In dat geval zal, indien de schadevergoeding van de werkgever toereikend is, geen recht op WW-uitkering bestaan gedurende de opzegtermijn. Aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO-gat en andere aanvullende uitkeringen) worden niet in mindering gebracht.

Inkomsten wegens ouderdomspensioen worden geheel in mindering gebracht, tenzij de inkomsten betrekking hebben op een andere dienstbetrekking dan de dienstbetrekking waaruit de werkloosheid is ontstaan en die dienstbetrekkingen voor de werkloosheid naast elkaar werden vervuld. Een VUT-uitkering (of daarmee vergelijkbare uitkering) wordt gelijkgesteld met ouderdomspensioen.¹ Inkomsten op grond van de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA-uitkering) worden geheel in mindering gebracht op de WW-uitkering, tenzij de inkomsten reeds voor het intreden van de werkloosheid werden ontvangen naast de inkomsten uit de dienstbetrekking waaruit de werkloosheid is ontstaan. De ratio is hier dat de rechthebbende voor zijn levensonderhoud geheel of ten dele niet langer is aangewezen op de verwerving van arbeidsinkomsten.

Samenvattend kan gesteld worden dat het gaan verrichten van arbeid betekent dat de werkloosheid met de corresponderende arbeidsduur verminderd wordt. Dit leidt tot een aanpassing van de uitkering. In beginsel worden uitkeringen vrijgelaten voorzover ze niet indiceren dat men niet meer beschikbaar is voor arbeid of niet meer aangewezen is op arbeid. Het al dan niet samenlopen van de WW-uitkering met andere uitkeringen wordt in beginsel dus bepaald door het loondervingskarakter van deze verzekering.

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en andere inkomsten

Voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geldt dat er geen sprake is van een middelentoets. Ook van een vermogens- of partnerinkomenstoets is bij deze uitkeringen geen sprake.

Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid in het kader van deze wetten, wordt de theoretische resterende verdien capaciteit vastgesteld. Afgezet tegen hetgeen betrokkene verdiend zou hebben ware hij niet arbeidsongeschikt geworden (het maatmaninkomen) levert dit het percentage arbeidsongeschiktheid op, resulterend in indeling in een bepaalde arbeidsongeschiktheidsklasse.

Gaat betrokkene zijn resterende verdien capaciteit waarmaken, dan heeft dit derhalve geen gevolgen voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gaat betrokkene méér verdienen dan theoretisch werd ingeschat, dan is dat ofwel aanleiding tot het opnieuw vaststellen van de – lagere – mate van arbeidsongeschiktheid, ofwel tot anticumulatie van de inkomsten. Dit laatste gebeurt, indien nog niet vaststaat dat betrokkene zich de betreffende inkomsten duurzaam kan verwerven. Met betrekking tot de anticumulatie van inkomsten uit arbeid op de arbeidsongeschiktheids-

¹ Een uitkering op grond van de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) wordt niet geanticumuleerd.

uitkering geldt de «regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering en inkomsten uit arbeid». Daarin is onder meer een regeling getroffen voor de situatie dat inkomsten uit arbeid die geaccumuleerd worden, tijdelijk worden vervangen door uitkeringen vanwege ziekte of werkloosheid.

Samenvattend kan worden gesteld dat inkomsten uit arbeid of uitkering kunnen indiceren dat ofwel de resterende verdien capaciteit van de betrokkene geheel of gedeeltelijk is benut, ofwel dat de resterende verdien capaciteit van betrokkene is vermeerderd en de arbeidsongeschiktheid van betrokkene is afgenomen. Indien dit het geval is, zal dit tot een aanpassing van de uitkering of tot anticumulatie leiden. Het al dan niet samenlopen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering met andere uitkeringen wordt ook hier in beginsel bepaald door het loondervingskarakter.

De voorzieningen

De voorzieningen bieden een inkomensgarantie op minimumbehoefte-niveau en hebben als uitgangspunt dat iedereen zo veel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud moet voorzien.

De Algemene bijstandswet (Abw)

De Abw heeft een vangnetfunctie. Wie niet in staat is om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien en ook geen beroep op een andere voorziening of uitkering kan doen, komt in aanmerking voor bijstand. Bij de bijstandsverlening wordt daarom ook rekening gehouden met de eventuele aanwezigheid van inkomsten en vermogen.

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), en de Toeslagenwet (TW) worden in aansluiting of in aanvulling op de loondervingsuitkering verstrekt en nemen een positie in tussen enerzijds het strenge regime van de bijstand (met een vermogenstoets en (partner)inkomenstoets) en anderzijds de werknemersverzekeringen, die geen toets op vermogen kennen. Deze tussenpositie komt tot uiting in het ontbreken van de vermogenstoets en een minder stringente middelentoets. De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) neemt eveneens een tussenpositie in, maar kent een beperkte vermogenstoets.

Gelet op het minimumbehoeftekarakter van deze voorzieningen en het uitgangspunt dat men zoveel mogelijk in het eigen onderhoud moet voorzien, worden bij de vaststelling van de behoefte aan deze voorzieningen in beginsel alle inkomenselementen meegenomen. Dit betekent dat in beginsel alle inkomsten uit arbeid en alle inkomsten in verband met arbeid (uitkeringen) meegewogen worden bij de vaststelling of recht bestaat op een voorziening.

In beginsel verdraagt het minimumbehoeftekarakter van de voorzieningen geen enkele vrijlatingsregeling (van inkomen uit of in verband met arbeid). Omdat de voorzieningen daarnaast echter willen bevorderen dat men zelfstandig in het bestaan kan voorzien, bieden de IOAW/Z en de Abw aan gemeenten de ruimte om, gelet op deze activerende functie, een eigen incentivebeleid te voeren. Premies voor het voltooien van een noodzakelijke scholing of opleiding tot een bedrag van maximaal f 2420,- per jaar en premies gericht op het behouden of aanvaarden van betaalde arbeid tot een bedrag van maximaal f 3600,- per jaar worden door de gemeente buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is er in de Abw en de IOAW/Z sprake van een centrale vrijlating op loon uit dienstbetrekking. Deze vrijlating is beperkt tot alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar en ouderen van 57,5 en ouder. De centrale vrijlating is, naast deze

van rechtswege aangeduide groepen van toepassing op hen die, overeenkomstig een gemeentelijke verordening, om medische of sociale redenen alleen in deeltijd kunnen werken. In de Abw wordt een arbeidsinkomen van f 164,- per maand en 50% van het meerdere tot een maximum van f 301,- (netto) vrijgelaten. In de IOAW/Z bedraagt de vrijlating f 268,60 en 50% van het meerdere tot maximaal f 493,98 (bruto). Deze bruto-bedragen in de IOAW corresponderen met de netto bedragen in de Abw. Hoofregel in de Abw en de IOAW/Z blijft dat de centrale vrijlating beperkt is tot specifieke groepen.

De Toeslagenwet (TW)

Voor de TW geldt dat recht op toeslag bestaat indien het inkomen beneden het relevante sociaal minimum ligt. Bij de bepaling van de hoogte van het inkomen wordt daarom in beginsel al het inkomen uit arbeid en uit uitkeringen meegeteld. In de TW wordt op dit beginsel een uitzondering gemaakt voor een gedeelte van het inkomen uit arbeid dat tijdelijk, voor de duur van twee jaar, voor een gedeelte wordt vrijgelaten. Ook hier heeft de vrijlating tot doel de uitkeringsgerechtigde of de partner te stimuleren vanuit de uitkeringssituatie betaald werk te gaan verrichten. Het bedrag aan inkomen uit arbeid dat op grond van de TW wordt vrijgelaten bedraagt 5% van het wettelijk minimumloon (WML) en 30% van het meerdere tot maximaal 15% van het WML. Andere uitkeringen worden ten opzichte van de TW aangemerkt als inkomen in verband met arbeid. Dit betekent dat andere wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen in beginsel volledig in mindering gebracht worden op deze voorziening.

Samenvattend geldt als uitgangspunt in de voorzieningen dat, gelet op het minimumbehoefte karakter, alle inkomensbestanddelen worden meegewogen bij de vaststelling of recht op de betreffende voorziening bestaat. Alleen voor een gedeelte van het arbeidsinkomen en voor premies in verband met werkaanvaarding of scholing wordt op dit beginsel in sommige gevallen uitzondering gemaakt. Deze uitzondering kan gelegitimeerd worden vanuit de te verwachten arbeidsparticipatiebevorderende effecten.

De volksverzekeringen

De AOW en ANW zijn volksverzekeringen die tot doel hebben alle ingezetenen een bescherming op minimumniveau te bieden tegen de geldelijke gevolgen van de sociale risico's ouderdom en overlijden. Het zijn basisvoorzieningen waarbij sociale partners en individuen zelf extra aanvullende regelingen kunnen treffen die aansluiten bij het doel van deze regelingen. De AOW-uitkering zelf is daarom niet afhankelijk van andere inkomsten.

Bij de vaststelling van de nabestaandenuitkering en de AOW-toeslag voor de jongere partner wordt wel rekening gehouden met de arbeidsinkomsten van de partner van de verzekerde. In de ANW is dat de partner van de overledene (de nabestaande) en in de AOW de partner van de pensioengerechtigde. Daarmee is in deze wetten een nadere invulling gegeven aan het behoeftebeginsel, dat ten grondslag ligt aan deze wetten (in tegenstelling tot het ook wel bepleite inkomensdervingsbeginsel). De toeslag voor de jongere partner van de AOW-gerechtigde en de nabestaandenuitkering zijn dus inkomensafhankelijk, waarbij echter een deel van de inkomsten uit arbeid wordt vrijgelaten om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Indien er geen vrijlating zou zijn voor het inkomen uit arbeid, zou een groep betrokkenen wellicht hun arbeid beëindigen.

De Algemene Ouderdomswet

De uitkering van de AOW-gerechtigde zelf is een basisvoorziening en wordt niet getoetst op andere inkomsten. Naast de uitkering kent de AOW de toeslag die verstrekt wordt ten behoeve van de partner, die jonger is dan 65 jaar en derhalve niet zelfstandig AOW gerechtigd is en die niet in de eigen kosten van levensonderhoud voorziet. De toeslag heeft tot doel het verschil tussen het basispensioen, de AOW-uitkering van 50%, en het relevante sociaal minimum te overbruggen. Daardoor wordt voorkomen dat partners van AOW-gerechtigden een beroep moeten doen op de Abw. De toeslag is alleen afhankelijk van het inkomen van de jongere partner waarvoor de toeslag wordt ontvangen.

De toeslag heeft dus het karakter van een op de behoefte afgestemde regeling.

Bij de vaststelling van het recht op toeslag wordt, om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen, 15% van het WML en 1/3 van het meerdere van het inkomen uit arbeid van de jongere partner vrijgelaten. Het huidige systeem vormt een overgangssituatie in het proces van verdergaande individualisering. Het is een tussenstap tussen het vóór 1988 geldende systeem waarin aan elke gehuwde 65+er met jonge partner een 100% AOW-uitkering werd verstrekt (ongetoetste toeslag) en het in 2015 in werking tredende stelsel, waarin de partnertoeslag geheel zal zijn afgeschaft en alleen de inkomensonafhankelijke AOW-uitkering resteert.¹

De Algemene nabestaandenwet

De ANW is een basisvoorziening voor aanvullende voorzieningen in verband met het overlijden van de partner. Daarom worden uitkeringen in verband met het overlijden van de partner, die op grond van individuele of collectieve verzekeringen worden uitgekeerd, niet als inkomen voor de ANW aangemerkt en derhalve niet in mindering gebracht op de uitkering. Voor het overige heeft de nabestaandenuitkering het karakter van een op de behoefte afgestemde regeling. In de ANW is het behoeftebeginsel uitgewerkt in de inkomstenstoets op de nabestaandenuitkering.

Om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen wordt, evenals bij de AOW-toeslag het geval is, het inkomen uit arbeid geheel of gedeeltelijk vrijgelaten. De vrijlating bedraagt hier 50% van het WML en 1/3 van het meerdere.

Inkomen in verband met arbeid wordt in beginsel volledig in mindering gebracht op de nabestaandenuitkering. Op dit beginsel bestaat een uitzondering. Arbeidsvoorwaardelijke bovenwettelijke uitkeringen worden voor de toepassing van de ANW ook aangemerkt als inkomen uit arbeid, waarop de vrijlating van toepassing is. Hierbij kan gedacht worden aan VUT-uitkeringen, pensioen en prepensioen, uitkeringen in verband met functioneel leeftijdsontslag, uitkeringen op grond van een voor de werknemer afgesloten WAO-gat-verzekering en loon uit vroegere dienstbetrekking van de nabestaande. De ANW wijkt hier af van de AOW, de TW, de bijstand en de IOAW/Z. Bij deze laatste wetten worden deze uitkeringen als inkomen in verband met arbeid beschouwd en dus wel volledig in mindering gebracht.

In het overgangsrecht voor voormalige AWW-gerechtigden is geregeld dat voor hen een andere vrijlating geldt (namelijk voor het inkomen in verband met arbeid een vrijlating van 70% van het WML en voor het inkomen uit arbeid 70% van het WML en 1/3 van het meerdere). De uitkering kan niet lager zijn dan de inkomensonafhankelijke bodem van 30% WML. Op de positie van voormalige AWW-gerechtigden zal in het vervolg van deze notitie niet verder worden ingegaan omdat bij de totstandkoming van dit regime ook andere criteria een belangrijke rol

¹ Voor 1985 werd bij gehuwden alleen aan de man een AOW-uitkering verstrekt die altijd 100% van het WML bedroeg. Vanaf 1985 is de AOW verzelfstandigd en ontvangen beide partners een AOW-uitkering van 50% WML. In 1985 is ook de partnertoeslag geïntroduceerd voor de jongere partner. Tot 1988 was deze ongetoetst. Na 1988 werd eerst 30% getoetst. Vanaf februari 1994 werd overgaan naar een 50% getoetste toeslag.

gespeeld hebben die specifiek samenhangen met overwegingen omtrent het overgangsrecht.

Samenvattend kan gesteld worden dat de AOW en de ANW enerzijds het karakter hebben van een basisvoorziening voor aanvullende regelingen en dat anderzijds sprake is van op de behoefte afgestemde regelingen. Dit behoeftebeginsel is uitgewerkt in de inkomenstoets op de nabestaanden-uitkering en op de toeslag ten behoeve van de jongere partner. Bij deze inkomenstoets wordt een gedeelte van het inkomen uit arbeid vrijgelaten om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen.

Een uitzondering op deze regel vormen de bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen, die voor de toepassing van de ANW ook als inkomen uit arbeid worden aangemerkt en geheel of gedeeltelijk worden vrijgelaten.

Het behoeftebeginsel wordt bij de AOW en de ANW anders ingevuld dan bij de voorzieningen. Er geldt slechts een beperkte inkomenstoets: vermogen, inkomen uit vermogen, inkomen uit onderhuur, inkomen van de AOW-er zelf, aanvullende pensioenuitkeringen e.d. worden niet bij de inkomenstoets betrokken. Dit hangt samen met het feit dat de volksverzekeringen het karakter van een basisvoorziening hebben in tegenstelling tot de voorzieningen die een vangnetkarakter hebben.

De Algemene Kinderbijslagwet (AKW)

In de AKW is het recht op of de hoogte van de kinderbijslag niet afhankelijk van het inkomen van de ouders. In sommige situaties is dit recht echter wel afhankelijk van de mate waarin de ouders het kind onderhouden. Bij de vaststelling van de mate waarin het kind wordt onderhouden speelt het inkomen van het kind een rol. De inkomsten uit vakantiewerk van het kind worden tot een nettobedrag van f 1700,- buiten beschouwing gelaten.

III. De vrijlatingsbepalingen in de ANW en de AOW van andere wettelijke uitkeringen

Tijdens de behandeling van de ANW in het parlement is de vraag aan de orde geweest of wettelijke uitkeringen (op grond van de WW of WAO), niet ook onder de vrijlatingsbepalingen in de ANW zouden moeten vallen. In de beide Kamers werd aangegeven dat bijvoorbeeld een nabestaande die arbeidsongeschikt of werkloos wordt, met een grote inkomensterugval geconfronteerd wordt omdat de uitkering volledig op de nabestaanden-uitkering in mindering gebracht wordt.

De ANW is een basisvoorziening en biedt een minimumbescherming aan de nabestaande voorzover daar op grond van het inkomen een noodzaak toe bestaat. Bij de totstandkoming van de wet is er bewust voor gekozen om dit behoeftebeginsel, en niet het ook wel bepleite inkomensdervingsbeginsel, als uitgangspunt van de wet te nemen. Achterliggend motief hierbij was de wens om het beroep op de uit collectieve middelen gefinancierde voorzieningen en uitkeringen terug te dringen. Indien nu de nabestaandenuitkering gecombineerd zou kunnen worden met inkomen in verband met arbeid, veelal een andere socialezekerheidsuitkering, zou dit betekenen dat de nabestaande twee uitkeringen, die beide gefinancierd worden vanuit de collectieve middelen, zou genieten, waarbij het niveau van de minimumbescherming overstegen zou worden.

Ook bij de toeslag voor de jongere partner van de AOW-gerechtigde is sprake van een minimumbescherming. De toeslag heeft hier tot doel het verschil tussen het basispensioen van 50% en het relevante sociaal minimum te overbruggen. Indien de jongere partner voldoende inkomen heeft uit arbeid of op grond van een andere wettelijke uitkering, bestaat

derhalve geen recht op toeslag. Ook hier vormt het behoeftebeginsel het uitgangspunt.

In lijn met dit uitgangspunt dat slechts recht op een AOW-toeslag of een nabestaandenuitkering bestaat voorzover daar op grond van het behoeftebeginsel noodzaak toe bestaat, zou gesteld kunnen worden dat het inkomen uit arbeid ook geheel in mindering gebracht zou moeten worden. Dit acht het kabinet echter ongewenst omdat betrokkene wellicht af zou kunnen zien van het verrichten van betaalde arbeid als ieder verdiende gulden zonder meer gekort zou worden. Betrokkene zal meer geneigd zijn te blijven werken of te gaan werken, als een deel van het arbeidsinkomen wordt vrijgelaten. Het kabinet acht het daarom ten principale juist om inkomen uit arbeid anders te behandelen dan inkomen in verband met arbeid.

Voor nabestaanden en jongere partners met bijvoorbeeld ook een WW- of WAO-uitkering komt de vrijlating in beeld op het moment dat zij uit de WW of WAO-uitkering geraken en deelnemen aan betaalde arbeid. Het gaan werken zal dan door de vrijlating leiden tot een inkomensvoortgang. Indien de vrijlating al genoten zou zijn ten tijde van het combineren van de nabestaandenuitkering of de AOW-toeslag met de WW- of WAO-uitkering, zou het gaan werken niet leiden tot een inkomensvoortgang.

Een gelijkstelling van wettelijke uitkeringen met inkomen uit arbeid zou impliceren dat het karakter van de nabestaandenuitkering en de AOW-toeslag ingrijpend zou worden gewijzigd. Immers indien de vrijlating niet alleen van toepassing zou zijn op inkomen uit arbeid maar ook op uitkeringen dan zou deze vrijlating niet langer meer ingegeven zijn vanuit de bedoeling om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. De vrijlating zou dan een instrument worden om de inkomenseffecten te temperen die een gevolg zijn van de toepassing van het behoeftebeginsel.

IV. Uitbreiding van de vrijlating van bovenwettelijke uitkeringen?

De gedeeltelijke vrijlating van bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen zoals deze in de ANW geldt, past niet binnen de gedachtegang dat een vrijlating alleen gewenst is indien arbeid wordt verricht. Op aandrang van de Kamer is in 1997 echter toch tot deze uitzondering besloten. Daarbij speelde een belangrijke rol dat de vrijlating op arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen in de ANW duidelijk in het licht van de overgangssituatie, de gewenning aan de nieuwe ANW met uitkerings-toets, moest worden gezien. De ANW bleek voor bepaalde groepen ongunstig uit te vallen en er werd daarom gekozen voor reparatie ten aanzien van de bovenwettelijke uitkeringen. Voornaamste argument hierbij was dat betrokkenen in bepaalde gevallen niet hadden kunnen voorzien hoe de inkomstenstoets na invoering van de ANW voor hen zou uitwerken. De keuze om bijvoorbeeld al dan niet vervroegd uit te treden is in beginsel onomkeerbaar en was dan wellicht anders uitgevallen. Het argument dat arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen niet gefinancierd worden uit de collectieve middelen, heeft toen de doorslag gegeven om deze uitkeringen niet meer te zien als inkomen in verband met arbeid, en de vrijlating erop van toepassing te laten zijn.

De vraag kan gesteld worden of deze vrijlating op bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen in de ANW ook uitgebreid zou moeten worden naar de AOW of de voorzieningen. Het kabinet beantwoordt deze vraag negatief. Vrijlating van inkomen uit arbeid is een uitzondering op het behoeftebeginsel en heeft als doel de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Een uitkering op grond van een arbeidsvoorwaardelijke regeling komt niet tot stand omdat betrokkene op het moment van genieten van die uitkering werkt, maar op grond van het gegeven dat in

het verleden arbeid is verricht. Vrijlating is daarom in beginsel niet op zijn plaats bij dit soort uitkeringen.

Indien net als bij de ANW een uitkering op grond van een arbeidsvoorwaardelijke regeling deels zou worden vrijgelaten bij de AOW of bij de voorzieningen, zou dat ertoe kunnen leiden dat de arbeidsparticipatie van betrokkene ontmoedigd wordt. Bij een vrijlating op een VUT-uitkering of prepensioen zou het immers aantrekkelijker worden om vut of prepensioen te combineren met de uitkering. (In feite zou er een verkapte uitbetaling van het AOW-pensioen voor het 65e jaar plaatsvinden). Dit zou remmend kunnen werken op de arbeidsparticipatie van de (oudere) werknemer. Alhoewel dit argument ook genoemd zou kunnen worden tegen de huidige vrijlating op vut en prepensioen in de ANW is daar, gezien de overgang van de AWW naar de ANW, toch voor gekozen. Bij de AOW is eerder sprake van een ander soort overgang: het verdwijnen van de toeslag met ingang van 2015. In dat licht past geen verruiming van de vrijlating.

V. Conclusies

De systematiek met betrekking tot de samenloop en vrijlating van uitkeringen hangt ten nauwste samen met het karakter van de betreffende wet.

In de werknemersverzekeringen hangt het al dan niet kunnen samengaan van de WW- of WAO- uitkering met een ander wettelijke of bovenwettelijke uitkering, samen met het loondervingskarakter van deze verzekering.

Bij de voorzieningen speelt het behoeftebeginsel een rol. In beginsel worden alle inkomenselementen meegewogen bij de vaststelling of behoefte bestaat aan de uitkering of toeslag. Voor arbeidsinkomsten (TW en IOAW) of premies in verband met werkaanvaarding of scholing (Abw) kan op dit beginsel een uitzondering worden gemaakt. Een gedeelte van de arbeidsinkomsten of de premies wordt met het oog op de activering, vrijgelaten. Inkomen, bestaande uit een uitkering, wordt in beginsel volledig in mindering gebracht.

De AOW en de ANW hebben enerzijds het karakter van een basisvoorziening voor aanvullende regelingen en anderzijds is sprake van op de behoefte afgestemde regelingen. Dit behoeftebeginsel is uitgewerkt in de inkomenstoets op de nabestaandenuitkering en de AOW-toeslag ten behoeve van de jongere partner. Bij deze inkomenstoets wordt een gedeelte van het inkomen uit arbeid vrijgelaten om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Om die reden geldt de vrijlating alleen voor inkomen waarvoor arbeid wordt verricht.

Het ongekort combineren van een AOW-toeslag of een nabestaandenuitkering met inkomen in verband met arbeid is ongewenst omdat het de arbeidsparticipatie zou kunnen belemmeren.

In de ANW wordt hierop, gelet op de overgangssituatie, een uitzondering gemaakt voor bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen. Deze uitkeringen kunnen geheel of gedeeltelijk samenlopen met de nabestaandenuitkering. Gelet op de te verwachten negatieve effecten voor de arbeidsparticipatie verdient het geen aanbeveling deze vrijlating elders te introduceren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst