

Vergaderjaar 1999–2000

26 669

## Samenloop van uitkeringen

Nr. 6

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 1999

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 13 oktober 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Hoogervorst over **de notitie inzake de samenloop van uitkeringen** (26 669, nr. 1). Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Het was mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) opgevallen dat in de notitie van het kabinet naar aanleiding van het debat over de wenselijkheid van niet alleen vrijstelling voor inkomen uit arbeid maar ook voor inkomen in verband met arbeid, het systeem van de sociale zekerheid niet zo systematisch is als zij wel dacht. Het kabinet komt tot de conclusie dat in de ANW het onderscheid moet worden gehandhaafd tussen inkomen uit en inkomen in verband met arbeid.

Het kabinet maakt een onderscheid tussen werknemersverzekeringen – WAO en WW – voorzieningen – ABW en Toeslagenwet – en volksverzekeringen, AOW en ANW. De werknemersverzekeringen beogen een verzekering te bieden tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Inkomsten die niet met die arbeid verband houden, bijvoorbeeld vermogen of inkomen van een partner, worden buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van de hoogte van de uitkering. Dat is bij de Algemene bijstandswet nu juist omgekeerd; daar wordt in principe alles verrekend, op de bekende uitzonderingen na, die beogen de arbeidsparticipatie te bevorderen. De Toeslagenwet is weer een wettelijke uitzondering op het systeem, want alles wordt verrekend bij de ABW. De volksverzekeringen AOW en ANW hebben alleen gemeen dat iedereen voor de inkomensgevolgen van ouderdom c.q. verlies van partner door overlijden verzekerd is. De systematiek van die wetten vertoont echter nauwelijks enige overeenkomst. De AOW wordt toegekend aan iedereen die 65 jaar wordt. Inkomsten uit arbeid na 65 jaar blijven geheel buiten beschouwing en dat is bij de ANW nu juist geheel anders. Een beroep op andere socialezekerheidswetten is niet meer mogelijk na 65 jaar en ook dat zou anders kunnen zijn bij de ANW. Wie de ANW als startpunt neemt van de redenering kan tot dezelfde conclusie komen als het kabinet: de ANW is bedoeld voor diegenen die hun partner door overlijden verliezen en waarvan niet verwacht wordt dat

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Balkenende (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Klein Molekamp (VVD), Stroeken (CDA), Mosterd (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GroenLinks), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD).

ze door eigen arbeid in het inkomen voorzien. Daarbij gaat het dus concreet over de oudere generaties – geboren voor 1950 – en om mensen die kinderen te verzorgen hebben onder de achttien jaar. Op hen rust niet de verplichting tot het zoeken van werk of het in hun eigen onderhoud voorzien. Dat neemt natuurlijk niet weg dat velen dat toch doen. Sommige van deze werkende nabestaanden raken vervolgens werkloos of arbeidsongeschiktheid. Of andersom: ze waren werkloos of arbeidsongeschiktheid en zijn toen nabestaande geworden. Wie de ANW als uitgangspunt neemt, verrekenet dan de WW- en WAO-uitkering onder het motto: de ANW verzekert slechts tot het risico van inkomensverlies op minimumniveau. Daar valt overigens ook weer het nodige op af te dingen, want vermogen wordt vrijgelaten evenals bovenwettelijke nabestaanden-uitkeringen.

Wie de WW of de WAO tot uitgangspunt neemt, komt tot een geheel andere conclusie. Zoals bekend, is voor de hoogte van WW en WAO slechts relevant de hoogte van de loonderving die door deze risico's wordt veroorzaakt. Verrekeningen vinden dan ook slechts plaats met naast de uitkering verworven inkomsten of de vervanging daarvoor, dus WW bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Een verdienende partner wordt buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van hoogte van WW of WAO. De vraag kan dan gesteld worden waarom niet ook de uitkering die ten gevolge van het overlijden van die partner wordt ontvangen, buiten beschouwing wordt gelaten. Het was mooi geweest als uit de systematiek de oplossing was aangereikt, maar dat is niet het geval. Twee min of meer systematische redeneringen maar van een verschillend startpunt uit begonnen, leiden tot twee verschillende conclusies en er moet een politieke afweging gemaakt worden of dit al dan niet gewenst is. Het probleem wordt nog verergerd doordat rechtvaardigingsoverwegingen hier niet gemakkelijk te formuleren zijn. Er zijn verschillende voorbeelden, waarin het soms redelijk is om een vrijlating te hebben voor inkomen in verband met arbeid maar in andere juist niet.

Het vrijlaten van inkomsten uit arbeid wordt in het algemeen – en naar de mening van de PvdA-fractie terecht – anders beoordeeld, omdat dat de arbeidsparticipatie bevordert. Dat is nu eenmaal niet het geval met inkomen in verband met arbeid. De vrijlating bij inkomen uit arbeid is bedoeld om mensen te stimuleren werk te aanvaarden waar ze dat kunnen en om ze ook financieel te belonen als zij daarin slagen. Deze overweging heeft voor de PvdA-fractie de doorslag gegeven. Het tweede argument is de vraag of het wenselijk is dat mensen twee uitkeringen hebben die beide uit de collectieve lasten worden bekostigd en daarmee boven het sociaal minimum uitkomen. De PvdA-fractie vindt dat geen wenselijk uitgangspunt. Bovendien, als er een baan voorhanden is en men zijn inkomen uit de uitkering te laag vindt, kan die baan wellicht een paar honderd gulden per maand schelen en dat is een reële stimulans. Natuurlijk mag met name van de mensen die arbeidsongeschikt zijn niet worden verwacht dat zij gaan werken. Maar niet voor niets zijn er die twee argumenten dat wil zeggen die stimulans – die echter niet opgaat voor mensen die niets meer kunnen – en de vraag of het een gewenste situatie is dat er uiteindelijk twee uitkeringen uit de collectieve middelen worden bekostigd, waardoor de mensen boven het sociale minimum komen. Het kabinet gaat ervan uit dat juist mensen met een WAO-uitkering zo spoedig mogelijk terug moeten keren op de arbeidsmarkt, maar daar moeten de mensen zelf iets voor overwinnen. Dan is het toch buitengewoon wrang als zij er uiteindelijk financieel niet op vooruit gaan. Als de mensen worden gestimuleerd en het lukt ze een baan te vinden, dan mogen zij daarvoor ook in financiële zin beloond worden door een vrijlating bij de ANW van een deel van het inkomen uit arbeid. Mensen die dat niet lukt, worden niet gestraft maar dan is voor de PvdA-fractie de afweging gemaakt dat de beperkte hoeveelheid collectieve middelen gegeven moeten worden aan de mensen, die ze ook nodig hebben. De rechtvaar-

diging daarvoor is soms heel lastig aan te geven, maar voor de PvdA-fractie kan het niet de bedoeling zijn dat de bijdrage van iedereen – ook van mensen op het minimumniveau – om collectieve lasten op te brengen, wordt uitgekeerd aan mensen die daardoor boven het sociaal minimum uitkomen. Een dergelijke cumulatie van uitkeringen vindt de PvdA-fractie ongewenst.

Niet zozeer voortvloeiend uit de notitie maar uit andere overwegingen volgde mevrouw Kalsbeek uiteindelijk de conclusie van het kabinet.

Mevrouw **Örgü** (VVD) was een voorstander van het zo min mogelijk stapelen van uitkeringen. Gebeurt dit wel, dan moet gekeken worden naar de effecten die van de vrijlating verwacht mogen worden, onder andere op arbeidsparticipatie. De staatssecretaris geeft aan dat bij sommige wetten sprake is van een overgangssituatie naar een nieuw regime. Welke bedoelt hij precies?

De samenloop van een WW-uitkering met ziektegeld of een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt veelal voorkomen, doordat in die situatie geen recht op WW-uitkering bestaat. Aan welke situaties denkt de staatssecretaris in dit verband?

Ten aanzien van de ANW is een inkomenstoets ingebouwd, waarbij een gedeelte van het inkomen wordt vrijgelaten om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen, die voor de toepassing van de ANW ook als inkomen uit arbeid worden aangemerkt. De VVD-fractie was het eens met het kabinet dat de vrijlating op bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen in de ANW niet moet worden uitgebreid naar de AOW. Het vrijlaten van inkomen uit arbeid is een uitzondering op het behoeftebeginsel en heeft tot doel de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Mevrouw Örgü sloot zich wat dit betreft aan bij de opmerkingen van PvdA-fractie.

Voor de heer **Van der Staaij** (SGP) – sprekend mede namens de GPV- en de RPF-fractie – was de centrale vraag of de wettelijke uitkeringen WW en WAO niet onder hetzelfde regime als de bovenwettelijke uitkeringen moeten worden gebracht en dus worden beschouwd als inkomsten uit arbeid waarop de vrijlating van toepassing is. De staatssecretaris heeft een negatief antwoord gegeven. Met andere woorden: wettelijke uitkeringen moeten in die optiek volledig in mindering gebracht worden op de ANW-uitkering. De staatssecretaris vond het in het algemeen onwenselijk om uitkeringen te stapelen. In de tweede plaats was hij van mening dat vrijlating van wettelijke uitkeringen de nabestaanden de prikkel ontnemt tot deelname aan arbeidsproces om zodoende in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Daar ligt het zwaartepunt voor het kabinet. Het derde argument is het behoeftecriterium dat ertoe leidt dat aan ANW-gelden niet meer moet worden uitgekeerd, gezien de behoefte- en de inkomstenpositie van de nabestaanden.

De SGP-, GPV- en RPF-fracties onderschrijven de stellingen van het kabinet dat in het algemeen stapeling zoveel mogelijk moet worden voorkomen, ook gezien de overzichtelijkheid en handhaafbaarheid. Bovendien is het voor de uitkeringsgerechtigde zelf prettiger om met één uitkeringsinstantie van doen te hebben, maar dat mag niet zo'n hard uitgangspunt zijn dat in alle situaties daaraan moet worden vastgehouden. Als zich onredelijke situaties voordoen, moet een uitzondering kunnen worden gemaakt. De situatie kan zich voordoen dat iemand met een volledige WAO-uitkering in het geheel niet meer in aanmerking komt voor een ANW-uitkering en dat roept toch vele vragen op. Waardoor wordt het verschil gerechtvaardigd in inkomenspositie dat door de opstelling van de regering ontstaat tussen een werkende en iemand die door omstandigheden – die soms niet eens beïnvloedbaar zijn – een uitkering geniet die overigens rechtstreeks samenhangt met eerdere

arbeidsdeelname? In de notitie wordt op die inkomenseffecten van het beleid niet uitvoerig ingegaan. Een nabestaande die vanuit de situatie van arbeidsdeelname belandt in een uitkering – WW of WAO – zal in de huidige situatie te maken kunnen krijgen met een forse inkomensachteruitgang, niet alleen door het verschil tussen loon en uitkering maar daarnaast ook een volledige vermindering van het uitkeringsbedrag op de nabestaandenuitkering. De mensen moeten hun uitgavenpatroon al volledig afstemmen op de nieuwe situatie en dat is in versterkte mate moeilijk als ook nog eens de ANW-uitkering komt te vervallen. De heer Van der Staaij vond de notitie over dit aspect wel erg mager. Vindt de staatssecretaris het terecht dat nabestaanden in zo'n positie dubbel worden getroffen? Het feit dat bij werknemersverzekeringen het loondervingsprincipe voorop staat, doet hieraan niets af. Het is zaak om ook de verschillende inkomensposities met elkaar te vergelijken, voor en na de overgang van een loon- naar een uitkerings situatie en die is bij het volledig in mindering brengen van de uitkering WW of WAO wel erg groot.

Het argument dat vrijstelling de prikkel tot deelname aan het arbeidsproces doet afnemen, is evenmin overtuigend. Inderdaad moeten nabestaanden, indien mogelijk, zelf in hun levensonderhoud voorzien, maar hoe reëel is het te stellen dat iemand die nagenoeg volledig is afgekeurd een prikkel nodig heeft om weer een baan te gaan zoeken? Wordt die categorie niet wat uit het oog verloren? Worden juist niet diegenen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen door de opstelling van het kabinet in dezen bijzonder getroffen, nu voor hen de prikkel op voorhand geen argument kan zijn om de uitkering volledig in mindering te brengen op de nabestaandenuitkering? Is dat geen reden om het voornemen om WW- en WAO-uitkeringen niet onder de vrijlating te brengen, te herzien?

Ook het logisch systematische argument vanuit het behoeftecriterium had hem niet helemaal overtuigd. De ANW is enerzijds een basisvoorziening van aanvullende uitkeringen, zo wordt in de notitie gesteld, maar anderzijds wordt ook uitgegaan van het behoeftecriterium. Maar ook dat blijkt verschillend te worden ingevuld als het gaat om vrijlatingsregelingen bij de bijstand en bij bepaalde basisvoorzieningen. Dus ook het behoeftecriterium kan in de uitwerking dus helemaal niet zo eenduidig worden gehanteerd als in de notitie wordt gesuggereerd. De logisch-systematische argumentatie vanuit het karakter van de voorziening heeft de heer Van der Staaij dus niet kunnen overtuigen.

Naar aanleiding van de notitie rijzen dus nogal wat vragen, met name in verband met de inkomenseffecten voor bepaalde groepen nabestaanden. Het enkele feit dat samenloop van uitkeringen zoveel moet worden voorkomen, kan hiervoor onvoldoende rechtvaardiging zijn. De staatssecretaris heeft onvoldoende duidelijk gemaakt dat een wezenlijk onderscheid moet worden gehandhaafd in het kader van de ANW tussen de inkomsten uit arbeid en de inkomsten in verband met arbeid.

De heer **Bakker** (D66) merkte op dat de notitie is toegespitst op en misschien ook wel is toegeschreven naar een uitkomst van de discussie van vandaag. Hij sloot zich wat dat betreft aan bij de opmerkingen van de PvdA-fractie: een blik in het verleden zou op zichzelf hebben verhelderd hoe het nu allemaal zo gekomen is. Vroeger fungeerde de ABW als vangnet en als behoefte regeling, waarbij alles weggetoetst werd. De volksverzekeringen AWW en AOW zijn minimumregelingen, gebaseerd op een veronderstelde behoefte. Daarnaast waren er de loondervingsverzekeringen. Talrijke discussies in de jaren tachtig en negentig hebben geleid tot een gradatie van behoefte regelingen, veel meer op grond van bezuinigingsoverwegingen dan uit overwegingen van systematiek. Dat geldt ook voor de nieuwe nabestaandenwet en dat is geen inkomensdervingverzekering. De SER wilde dat wel. De Emancipatieraad sloot zich

daarbij aan en D66 in die tijd ook. Er is echter gekozen voor een regeling gebaseerd op behoeften, waarin bepaalde inkomsten worden vrijgelaten – inkomsten uit arbeid, bovenwettelijke uitkeringen – maar met toetsing op minimumniveau. Daarmee is het een basisvoorziening geworden, waarbij andere inkomsten in de beschouwingen worden betrokken en is het een-op-eenverzekeringskarakter van vroeger komen te vervallen. In die systematiek vond de heer Bakker de redenering van het kabinet ook logisch en aanvaardbaar. Er zitten verschillende elementen in: het element van de collectieve lasten, de arbeidsmarkt en de uitstralingseffecten. Er is een systeem van regelingen die elk op hun manier en uit hun eigen karakter rekening houden met andere inkomsten. Er wordt gesteld dat ook voor de nieuwe gevallen ten aanzien van de WAO een uitzondering of een vrijlating moet worden bedacht, maar als in dat geval mensen in de AOW met jongere partners recht willen doen gelden op toeslag – welke toeslag vervalt als de jongere partner een WAO-uitkering krijgt – zag hij ogenblikkelijk een analogie. Nog afgezien van het principe is in dat geval het argument van de collectieve lasten geen argument om te zeggen dat het wel zal meevallen. De fractie van D66 ziet dan ook geen reden tot aanpassing van de wet. Zij zag dat wel bij de overgangsregeling en ten aanzien van oude gevallen. Ten aanzien van nieuwe gevallen gaat het om een nieuwe wet, om nieuwe situaties en om een bewuste keuze, waarin een nadere vrijlating van een WAO-uitkering niet zou passen. Het is een politieke afweging.

De heer **De Wit** (SP) betreurde het tijdsverloop tussen het moment van onderzoek en het produceren van de nota, omdat wellicht een argument kon zijn dat er al zoveel tijd is verstreken dat men niet meer terug kon. Hij wilde zich in eerste instantie beperken tot de korting van de WAO en de WW. Het merkwaardigste in de benadering van de WAO-korting is dat een van de gronden om een nabestaandenuitkering te krijgen arbeidsongeschiktheid kan zijn. Toch wordt de WAO-uitkering volledig gekort in de systematiek van het kabinet in de vorige periode. Toekenning van de ANW is mogelijk bij arbeidsongeschiktheid maar heeft iemand een WAO-uitkering, dan wordt er volledig gekort. Op de opmerking van mevrouw Kalsbeek-Jasperse dat de WAO-uitkering prevaleert met eventueel een verrekening, antwoordde hij dat de ANW gekort wordt. Toch wilde hij de discussie toespitsen op de WAO. Een volledig afgekeurde weduwe of weduwnaar in de groep nabestaanden heeft geen kans op de arbeidsmarkt. Wat is dan de zin van de systematiek? Voor hen geldt de mogelijkheid van arbeidsparticipatie nauwelijks meer. Maar in de redenering van het kabinet wordt er bij andere arbeidsongeschikten van uitgegaan dat de WAO geen blijvende situatie is en dat er met verdien-capaciteit rekening moet worden gehouden. Dan kan niet als redenering worden gebruikt dat als iemand in de WAO zit er geen stimulans meer is om werk te zoeken. Juist in de WAO worden mensen achter hun broek gezeten en krijgen zij wel degelijk die prikkel. Daarom mag er dus geen onderscheid worden gemaakt als arbeidsparticipatie de reden zou zijn voor een uitzondering op de kortingssystematiek. De WW is meestal een tijdelijke situatie met een sollicitatieverplichting. In de WW wordt de prikkel dus heel sterk ervaren. De heer De Wit zag ook hierdoor geen reden om het onderscheid te maken tussen inkomen in verband met arbeid en inkomen uit arbeid.

De ANW heeft een wijziging ondergaan in verband met arbeidsvoorwaardelijke uitkering, VUT, prepensioen en pensioen. De drie motieven voor die wijziging zijn dat mensen in de eerste plaats worden benadeeld wanneer je de koppeling tussen de VUT en de ANW onverkort toepast, als er dus een volledige korting zou plaatsvinden. In de tweede plaats wordt gezegd dat mensen die een uitkering hebben geen voorzieningen hebben kunnen treffen en in de derde plaats dat het gaat om in dat geval niet-collectief gefinancierde voorzieningen.

Het nadeel dat optreedt en het feit dat men het niet heeft kunnen voorzien en geen voorziening heeft kunnen treffen, geldt voor vele mensen die in de WAO zitten op dit moment. Vooral door de nabestaanden wordt voorgehouden dat men een WAO-uitkering heeft en niet in staat is om het hiaat te herverzekeren. Twee van de drie – de inkomenssituatie is even desastreus in dit soort gevallen – argumenten die golden voor de wijziging van de arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen gaan ook op bij de WAO. De heer De Wit bleef het dan ook een buitengewoon onderscheid vinden dat uitkering uit de WAO en de uitkering op grond van de WW anders worden behandeld dan de inkomsten uit arbeid. Zijn fractie heeft er altijd de voorkeur aan gegeven dat er geen korting plaatsvindt. Wat is erop tegen, gelet op alle regels, om alles gelijk te trekken en voor de bestaande gevallen dezelfde korting aan te houden voor inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid? Er is inderdaad een bodem van 30%, maar de vrijlating is ten aanzien van inkomen uit arbeid groter dan bij inkomen in verband met arbeid. Dat verschilt namelijk eenderde van het meerdere. Bij de nieuwe uitkeringen is er ook een verschil in vrijlating, namelijk 50% van minimumloon respectievelijk helemaal geen vrijlating. Hij pleitte er dan ook voor om in die situaties voor oude en nieuwe gevallen dezelfde vrijlating aan te houden. Hij pleitte bovendien voor een gewenningsperiode voor mensen met een WAO-uitkering of een WW-uitkering dat wil zeggen dat de vrijlating bijvoorbeeld pas na twee jaar optreedt gezien het rouwproces, de mogelijkheid om uit te zien naar ander werk en een niet al te abrupte inkomensachteruitgang. Hij kreeg graag een reactie van de staatssecretaris, zowel op de gelijktrekking als op de gewenningsperiode. Wat betreft de AOW wordt in de notitie opgemerkt dat er geen reden is de huidige vrijlating met betrekking tot de VUT en het prepensioen in verband met de ANW ook van toepassing te laten zijn op de AOW. De partner wordt gekort op de toeslag, waardoor het inkomen achteruitgaat. Bovendien is men in dergelijke situaties ook nauwelijks in staat om die inkomensachteruitgang op te vangen. Volgens de heer De Wit was er dus wel degelijk een parallel met de ANW.

Voor mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) was dit een beruchte nieuwe nabestaandenwet met vele onrechtvaardigheden. Een daarvan is dat inkomsten in verband met arbeid – WW en WAO – volledig worden gekort op de uitkering en dat is onverteerbaar. Begin 1998 was er een vleugje hoop toen om deze notitie werd gevraagd, maar volgens de D66-fractie is zij toegeschreven naar een bepaalde uitkomst. Hoe dan ook, de GroenLinksfractie was natuurlijk niet tegen het schrijven van een dergelijke notitie, hoewel zij ook toen al glashelder van mening was dat de inkomsten in verband met arbeid niet rigoureus gekort mochten worden. Zij was met de PvdA-fractie teleurgesteld over de uitkomsten van de notitie maar dan wel om een andere reden. Daardoor trekt zij ook een andere conclusie, namelijk dat het diep treurig is dat na anderhalf jaar de inkomsten in verband met arbeid nog steeds gekort worden. Zij vond de argumenten van de PvdA-fractie niet zo sterk en kon ze dan ook niet delen. Is hier geen sprake van een bezuiniging door het kabinet? Kan de staatssecretaris aangeven of dat een belangrijke rol heeft gespeeld en kan hij aangeven over hoeveel mensen en om welke bedragen het gaat als de inkomsten uit arbeid niet worden gekort op de uitkering? De GroenLinksfractie zou dat graag helder krijgen, omdat zij altijd uitermate zorgvuldig kijkt naar de financiering van zaken. Uit de algemene financiële beschouwingen in de Kamer is duidelijk geworden dat er een overschot is van 2 mld. a 3 mld. Het gaat dus geweldig in Nederland, maar hier wordt geknibbeld en geknabbeld op deze groep, op wie toch al een ingewikkelde wetgeving van toepassing is. Er worden suggesties gewekt alsof deze mensen niet aan het werk willen. De groep is bijzonder klein en daarom pleitte de GroenLinksfractie voor oprechtheid en eerlijkheid door te

zeggen dat het kabinet hier geen geld voor over heeft in plaats van allerlei argumenten eromheen te bedenken. De GroenLinksfractie heeft zich daar uitermate aan gestoord en wil daarom helder krijgen wat deze reparatie zou kosten. Er wordt een beetje dramatisch gedaan dat Nederland bijna failliet gaat als dit zou worden geregeld en mevrouw Van Gent wilde zich hierbij dan ook absoluut niet aansluiten. Mevrouw Kalsbeek heeft gesproken over de collectievelastendruk en dit vormde voor haar een van de overwegingen om dit niet te regelen. Wat betreft de WAO sloot mevrouw Van Gent zij zich aan bij de opmerkingen van de SP-fractie.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) begreep niet waarom de notitie zo lang op zich heeft laten wachten, want destijds werd toegezegd dat zij bij de kabinetsformatie een rol zou spelen.

Terecht wordt een onderscheid gemaakt naar de aard van de sociale-zekerheidsregelingen, namelijk volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en private aanvullingen met daarnaast de voorzieningen. De aard van de voorzieningen heeft consequenties voor de wijze waarop en de mate waarin de overheid bij samenloop regels kan stellen voor korting of verrekening.

ABW, IOW, IOAZ en de Toeslagenwet zijn vangnetregelingen, waarbij het gerechtvaardigd is om een inkomens- en middelentoets toe te passen en om het inkomen van de partner daarbij te betrekken. Voor enkele specifieke groepen wordt terecht een gedeeltelijke uitzondering gemaakt, omdat het behoeftecriterium verschillend kan worden ingevuld. Zo wordt bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders met kinderen en voor de 57,5-plussers daarop een uitzondering gemaakt.

De volksverzekeringen ziet de CDA-fractie als een basis van het sociale-zekerheidsstelsel: een vaste uitkering als de omstandigheden zich voordoen en inkomensafhankelijke premie als een vorm van solidariteit en een uiting van het draagkrachtbeginsel. Helaas geldt dit alleen nog maar voor de AOW. De AKW kent wel een vaste uitkering maar wordt gefinancierd via de begroting – belastingheffing – en de AAW is inmiddels vervangen door de Wajong en de WAZ, die beide voorzieningen zijn en dus niet meer premiegefinancierd zijn.

Zij was verheugd dat de staatssecretaris de ANW nog een volksverzekering noemt. Volksverzekeringen vormen de basis waarop aanvullingen tot stand kunnen komen via wettelijke regelingen als werknemersverzekeringen – WAO en WW – via pensioenregelingen of private aanvullingen. De ANW heeft naar de mening van de CDA-fractie wel het karakter van volksverzekering verloren en het is een voorziening geworden. Tussen de inkomensstoets ANW en de toeslag AOW voor de jongere partner zit één verschil: bij de ANW wordt bij samenloop met de VUT-uitkering of een prepensioenregeling wel met een vrijlatingsbedrag rekening gehouden maar bij de berekening van de AOW-toeslag worden VUT e.d. geheel in mindering gebracht. Inmiddels is daarover een rechterlijke uitspraak gedaan, waarin gesteld wordt dat dit verschil in behandeling ongerechtvaardigd is. Om twee redenen vindt de CDA-fractie dat inkomen uit VUT-uitkeringen en prepensioenregelingen gelijk behandeld moeten worden als inkomen uit arbeid. In de eerste plaats zijn VUT en prepensioen in feite uitgesteld loon en het argument van een rem op arbeidsparticipatie gaat ook niet op, omdat mensen hebben gekozen voor een financiële regeling waardoor zij uit het arbeidsproces kunnen stappen. De argumentatie van het kabinet in dit verband is daarom niet sterk en niet consistent. Het argument van arbeidsparticipatie gaat bovendien nauwelijks op als het gaat om de combinatie van WAO met een ANW- of AOW-toeslag, zowel vanwege het feit van de arbeidsongeschiktheid als vanwege de leeftijd van de betrokkene. De CDA-fractie maakt op dit punt een andere afweging, want zij kan zich namelijk wel voorstellen dat ook de samenloop met een WAO-uitkering gelijk wordt gesteld aan de behandeling van inkomen uit arbeid. Mevrouw Bijleveld

was het met de heer Van der Staaij eens dat de staatssecretaris er onvoldoende in is geslaagd duidelijk te maken waarom dat niet mogelijk is.

Wanneer wordt met de voorlichting begonnen over de afschaffing van de toeslag voor de AOW in 2015? De mensen zijn hiervan nauwelijks op de hoogte en zij moeten de gelegenheid hebben om voorzieningen te treffen. In het kader van argumentatie voor arbeidsparticipatie heeft de Sociale Verzekeringsbank een reïntegratietaak voor de ANW die echter, zo heeft de CDA-fractie begrepen, niet goed wordt uitgevoerd. Hoe denkt de staatssecretaris die te verbeteren?

Ten slotte merkte zij op dat 57,5-jarigen ook geen sollicitatieplicht kennen in de WW. Ook daar gaat het arbeidsmarktargument niet echt op. Met name deze argumentatie met betrekking tot de arbeidsmarkt bracht de CDA-fractie ertoe om een andere keuze te maken, omdat zij de argumentatie van het kabinet niet consistent genoeg vindt doorgeredeneerd. Zij zou daarom wel voor vrijlating in een aantal regelingen – met name de WAO – willen pleiten.

### **Antwoord van de regering**

De **staatssecretaris** constateerde dat een meerderheid van de Kamer zich in de nota kon vinden. Hij was het eens met de constatering dat het eigen karakter van elke regeling een andere behandeling rechtvaardigt. In de tweede plaats is er sprake van een democratisch proces in Nederland en is bijvoorbeeld de ANW een glashelder voorbeeld van de wijze waarop wetsvoorstellen in het democratisch proces worden gewijzigd. De zwaarte van deze ingreep heeft ervoor gezorgd dat de duidelijkheid in het oorspronkelijke wetsvoorstel ten behoeve van overgangs- en inkomens-effecten minder werd.

Toch is wel degelijk een systematiek te ontwaren. Het gegeven of uitkeringen naast elkaar ontvangen kunnen worden dan wel geheel of gedeeltelijk op elkaar in mindering worden gebracht, hangt samen met het karakter van de socialezekerheidswet. Is er sprake van een sociale verzekering met een loondervings- of inkomensdervingskarakter, dan zal het al dan niet samenlopen van deze loondervingsuitkering met een andere uitkering in beginsel met dat karakter samenhangen. De WW is daarvan het beste voorbeeld, met het sterkste verzekeringskarakter en het minste solidariteitskarakter. Dat rechtvaardigt het feit dat er veel meer samenloop van inkomsten met de WW mogelijk is dan met bijvoorbeeld de bijstand.

Als er sprake is van een uitkering die primair gekarakteriseerd wordt door het behoeftebeginsel, zoals bijstand of ANW, dan zal het overige inkomen in mindering worden gebracht op deze uitkering. Dat is de hoofdregel. Samenloop met een andere uitkering is bij een op het behoeftebeginsel gebaseerde uitkering daarom in beginsel niet aan de orde. Een strikte toepassing van die hoofdregel zou echter ongewenste effecten hebben, omdat uitkeringsgerechtigden ontmoedigd worden om bijvoorbeeld in een deeltijdbaan te gaan werken, want dit niet zou leiden tot een inkomensvoortgang. Om die reden wordt in de behoefteregelingen een uitzondering gemaakt op deze hoofdregel voor inkomsten uit arbeid. Zo geldt in de ABW een uitzondering op de hoofdregel voor premies in verband met werkaanvaarding en daarnaast is er in de ABW, de IOAW en de IOAZ voor bepaalde groepen sprake van een centrale vrijlating. Ook bij de toeslag voor de jongere partner van een AOW-gerechtigde is er sprake van een minimumbescherming om het verschil tussen het basispensioen van 50% en het relevante sociale minimum te overbruggen. Als de jongere partner voldoende inkomen uit arbeid heeft of op grond van een andere wettelijke uitkering, bestaat derhalve geen recht op toeslag. Hier vormt het behoeftebeginsel het uitgangspunt.

Van diverse kanten is de wens geuit dat inkomsten uit de VUT of andere



prepensioeneringsregeling niet in korting worden gebracht op de AOW-toeslag. Daarmee zouden zij van de AOW een soort prepensioeneringsregeling maken voor mensen jonger dan 65 jaar. Dan is er inkomen dat op zichzelf voldoende is om een bepaald minimum te bereiken – de behoefte is dus gedekt – en als mensen de vrijwillige keuze maken om in de VUT te gaan, worden zij bovendien ook nog eens beloond met een AOW-toeslag, terwijl zij de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt. In de wet is vastgelegd dat die toeslag in het jaar 2015 verdwijnt en dan zou het heel bijzonder zijn om die toeslag ook uit te keren als er sprake is van eigen inkomsten uit bijvoorbeeld prepensioeneringsregelingen. Dat zou haaks staan op het ontmoedigen van prepensioenering met collectieve middelen en het aanmoedigen van arbeidsparticipatie voor mensen beneden de 65 jaar.

Bij al die op het behoeftebeginsel gebaseerde regelingen geldt tevens dat inkomsten in verband met arbeid – dus wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen – volledig in mindering worden gebracht. De ratio is dat een ongekort combineren van bijvoorbeeld een AOW-toeslag met een andere uitkering ongewenst is, omdat dit de arbeidsparticipatie zou kunnen belemmeren.

Bij de totstandkoming van de ANW is uitgebreid stilgestaan bij het karakter van de ANW en de vraag of er hierbij sprake moest zijn van een regeling met een inkomensdervingskarakter of een regeling gebaseerd op het behoeftebeginsel. Er is gekozen voor een rechtsgrond die gebaseerd is op het behoeftebeginsel. Dat daarmee het verzekeringskarakter in sterke mate verloren is gegaan, is juist. De vaststelling dat steeds meer nabestaanden economisch zelfstandig zijn, speelde daarbij een belangrijke rol. Het behoeftebeginsel wordt in de ANW ingevuld door een uitkering aan nabestaanden waarvan niet verwacht kan worden dat zij zelf in hun onderhoud voorzien, bijvoorbeeld nabestaanden met kinderen of geboren voor 1950. Daardoor wordt voorkomen dat zij in moeilijke omstandigheden komen te verkeren. Indien er geen behoefte is aan een nabestaandenuitkering omdat er sprake is van voldoende eigen inkomsten, wordt geen uitkering verstrekt. Dat is het basisprincipe. Een strikte toepassing van dit behoeftebeginsel zou echter ook bij de ANW hebben betekend dat al het overige inkomen gekort zou worden. Ook hier is ervoor gekozen om in ieder geval de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen en daarom is ook in de ANW op deze hoofdregel een uitzondering gemaakt voor inkomen uit arbeid waarvoor de vrijlating geldt. Op alle op de behoefte afgestemde regelingen geldt dus de hoofdregel dat al het inkomen in beginsel gekort wordt en dat alleen voor een gedeelte van het arbeidsinkomen een uitzondering wordt gemaakt om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen.

In de ANW zijn er verdere uitzonderingen op de hoofdregels gemaakt, met name op de bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen als VUT-uitkeringen, prepensioenen en uitkeringen voor functioneel leeftijdsontslag en arbeidsvoorwaardelijke loondervingsuitkeringen, die gelijk worden gesteld met inkomen uit arbeid en gedeeltelijk worden vrijgelaten. Dat was een wens van de Kamer, omdat het niet-collectief gefinancierde regelingen waren en om de gevolgen van deze zware ingreep te verzachten. De vraag die hier voornamelijk op tafel ligt, is of de huidige vrijstelling in de ANW voor arbeidsvoorwaardelijke uitkeringen niet moet worden uitgebreid naar de WAO en de WW. De vraag naar de kosten en de aantallen verwees de staatssecretaris naar de schriftelijke voorbereiding van de begroting. De belangrijkste argumenten om de vrijlating niet naar de WAO uit te breiden, is in de eerste plaats dat het gaat om een regeling gebaseerd op het behoeftebeginsel en dat er heel gegronde redenen moeten zijn om daarvan af te wijken. In de tweede plaats wil het kabinet ANW'ers met of een WW- of een WAO- uitkering niet ontmoedigen om nog een baan te vinden. Geen enkele WAO'er wordt afgeschreven, omdat velen blijken te herstellen. Ongeveer 30% van de

WAO'ers herstelt binnen de eerste vijf jaar. Terecht is opgemerkt dat de mensen al vanuit de WAO worden aangemoedigd om te gaan werken, maar het moet natuurlijk ook wel de moeite lonen om te gaan werken. Als in de uitkering zelf de vrijlating is geregeld terwijl er bij het aanvaarden van arbeid geen of nauwelijks inkomensvoortgang plaatsvindt, is dat buitengewoon ontmoedigend. Hoewel niet alleen financiële prikkels motiveren tot arbeidsparticipatie is het voor velen heel belangrijk om erop vooruit te gaan. Zo hebben velen door middel van een Melkertbaan de kans gegrepen om deel te nemen aan de maatschappij maar het zat hen dwars dat de beloning zo laag is ten opzichte van de uitkering. Op de vraag van mevrouw Örgü in welke gevallen WW en ziektegeld niet worden geanticipeerd antwoordde de staatssecretaris dat iemand bij volledige arbeidsongeschiktheid een klein baantje kan hebben met zulke lage inkomsten dat zij niet op de WAO in mindering worden gebracht. Raakt hij werkloos, dan kan recht op WW ontstaan en blijft de WAO-uitkering intact. De heer Bakker zegde hij toe voor de begrotingsbehandeling over de onverzekerbaarheid een notitie te schrijven. Ten slotte wees de staatssecretaris erop dat de voorlichting over de maatregelen in 2015 in voorbereiding is. Wat betreft de reïntegratietraject van ANW'ers door de Sociale verzekeringsbank meldde hij dat deze vooral inhoudt het bevorderen van het zich oriënteren op de arbeidsmarkt. Er zijn gesprekken gevoerd tussen de Sociale verzekeringsbank en Arbvo en in het komende bestuurlijke overleg met de Sociale verzekeringsbank zal hij dit aankaarten.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) gaf de staatssecretaris gelijk in zijn stelling dat met meer elementen rekening wordt gehouden naarmate het behoefte karakter in een regeling sterker wordt. Dat leidt misschien tot de algemene conclusie dat de indeling van de sociale zekerheid zo langzamerhand wat gekunsteld wordt.

Voor de heer **Van der Staaij** (SGP) bleef de belangrijkste vraag of de wettelijke uitkeringen ook onder de vrijlatingsbepalingen moeten vallen? De staatssecretaris heeft vooral het behoeftebeginsel en de arbeidsparticipatie naar voren gebracht. Naar aanleiding van blz. 7 van de notitie rijst echter de vraag wat het kabinet precies bedoelt als het behoeftebeginsel bij de AOW en de ANW anders wordt ingevuld dan bij de voorzieningen. Een volksverzekering heeft het karakter van een basisvoorziening in tegenstelling tot de voorzieningen met een vangnetkarakter. Hoe sterk is het behoeftebeginsel in de uitwerking en is het wel zo'n belangrijk argument dat het zich verzet tegen de uitbreiding van de vrijstellingsbepaling tot met name de WAO-uitkeringen? De staatssecretaris hanteert de sympathieke stelling dat het kabinet geen enkele WAO'er afschrijft maar anderzijds gebiedt de realiteit te onderkennen dat er een groep mensen is zonder reëel arbeidsperspectief. Worden zij door deze benadering niet gedupeerd? Hij bleef de indruk behouden dat de financiële prikkels in dit verband overgeaccentueerd worden. De beantwoording door de staatssecretaris heeft zijn fracties er niet van kunnen overtuigen dat deze keuze van het kabinet een systematisch logische keuze is. Evenmin is gebleken dat het tegendeel, dus uitbreiding van de vrijstellingen tot WAO-uitkeringen, onverantwoord is. Hij pleitte er daarom nogmaals voor de WAO-uitkeringen op dezelfde wijze te behandelen als inkomsten uit arbeid. De politieke realiteit gebiedt echter om vast te stellen dat daar op dit moment onvoldoende steun voor is.

De heer **Bakker** (D66) herhaalde zijn vraag naar de evaluatie en benadrukte dat het element van de arbeidsparticipatie daarbij voldoende

in de beschouwing wordt betrokken. Wat betreft de reïntegratietoek door de Sociale verzekeringsbank is het bekend dat arbeidsbureaus daar waar het niet echt om een sollicitatieplicht gaat meestal niet zo hard lopen, zelfs niet als de mensen zelf het verzoek tot herscholing doen. Hij vroeg dan ook de aandacht voor met name dat aspect.

Wat betreft de aanvullende nabestaandenpensioenen die in hoog tempo worden afgebouwd, moest het hem van het hart dat er een wrange discrepantie bestaat tussen de wijze van omgaan met het WAO-gat in het begin van de jaren negentig en de huidige wijze van omgaan met de ANW. Was er in die tijd een heel sterke behoefte aan reparatie, nu is het uitdrukkelijk de bedoeling het af te bouwen.

De heer **De Wit** (SP) bleef erbij dat het argument van arbeidsparticipatie voor een categorie in de WAO niet van toepassing is omdat deze mensen nauwelijks meer mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt en omdat het in de WW een nog veel geringere rol speelt. De staatssecretaris was zijns inziens niet ingegaan op het argument van de collectief gefinancierde uitkeringen, en hij constateerde tot zijn spijt dat de staatssecretaris door zijn zwijgen daar geen afstand van heeft genomen. Doordat een WAO-uitkering 70% van het laatst verdiende inkomen bedraagt, komt een WAO'er bijna per definitie boven het niveau van de uitkering als hij gaat werken. Het argument van de prikkel gaat in dit geval ook niet op. De argumenten van het kabinet hebben zijn fractie dan ook niet overtuigd en hij blijft pleiten voor het gelijkstellen van de vrijlating van inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid. Hij overwoog, het verslag van dit algemeen overleg op de agenda van de Kamer te plaatsen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vond de beantwoording van de staatssecretaris teleurstellend. Als de rechterlijke uitspraken over de vrijstelling in hoger beroep bevestigd worden, is aanpassing toch noodzakelijk en de GroenLinksfractie vond het jammer dat hiervoor rechterlijke uitspraken nodig zijn.

Er is gesproken over een principe en over het maken van politieke keuzes. De GroenLinksfractie wilde vanwege de impact toch graag helderheid hebben over het aantal mensen waarom het gaat en om welke groepen. Zij had begrepen dat het om ongeveer 3 000 mensen gaat en zij zal hierop zeker terugkomen bij de begrotingsbehandeling. De GroenLinksfractie blijft ook ten principale van mening dat het onderscheid tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten in verband met arbeid en gedeeltelijke vrijstellingen gelijk moet worden getrokken en wil hierover samen met de andere oppositiepartijen een VAO aanvragen.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) benadrukte nogmaals de inconsistenties in het argument van arbeidsparticipatie in relatie tot het behoeftebeginsel. In de bijstandswet zijn de 57,5-jarigen vrijgesteld maar in de WW weer niet, terwijl de 57,5-jarigen daar geen actieve sollicitatieplicht meer hebben. Vooral met betrekking tot de WAO kan bovendien niet direct arbeidsparticipatie verwacht worden. Zij was het eens met een zo groot mogelijke reïntegratie maar in deze combinatie pleitte zij nadrukkelijk voor een gelijke vrijstelling, ook gezien de perspectieven voor de mensen en de vele prikkels, die al in de WAO zijn ingebouwd. Zij was ook niet zo gevoelig voor het argument van de collectieve lasten in dit verband, omdat het inderdaad maar om een beperkte groep gaat. Ook zij overwoog dit verslag op de kameragenda te laten plaatsen, hoewel zij het nut daarvan toch enigszins betwijfelde gezien de meerderheden die zich hierbij aftekenen.

Ten slotte merkte zij op verheugd te zijn dat de staatssecretaris de reïntegratietoek op de agenda van het overleg met de Sociale verzekeringsbank zou plaatsen.

De **staatssecretaris** herhaalde, intensief te zullen spreken met de Sociale verzekeringsbank en Arbvo over de reïntegratietaak. Hij moest erkennen dat het argument van arbeidsparticipatie voor velen geen reëel perspectief meer is maar voor meer dan de helft van de WAO'ers wel. Dat is overigens het tweede argument. Het eerste argument wordt gevormd door het behoeftebeginsel waarop de wet is gebaseerd. Er moeten zeer goede redenen zijn om daarvan af te wijken en die ziet het kabinet niet. De stelling van de heer De Wit dat een baan altijd meer biedt dan een WAO-uitkering kon hij niet onderschrijven, omdat men vanwege een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een baan met minder beloning accepteert.

De staatssecretaris erkende dat de sociale partners bij nabestaandenpensioenen een stuk minder hard lopen dan destijds bij de aanpassing van de WAO, maar hij wees in dit verband op het amendement-Groenman over PSW-2b, waarin pensioenfondsen worden gedwongen om een uitruil aan te bieden tussen het nabestaandenpensioen en het verhoogd ouderdompensioen. Een meerderheid van de Kamer heeft er al voor gewaarschuwd dat dit fout dreigde te gaan omdat de pensioenfondsen de gelegenheid moesten krijgen om collectief een nabestaandenpensioen op risicobasis aan te kunnen blijven bieden. Daarmee is veel kou uit de lucht genomen.

Ten slotte benadrukte de staatssecretaris het grote belang om deze problematiek voor het einde van het jaar af te handelen.

De voorzitter van de commissie,  
Terpstra

De griffier van de commissie,  
Van Dijk