

Vergaderjaar 1994±1995

24 258

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen in de Algemene Ouderdomswet (AOW) en een wijziging in diverse andere sociale zekerheidswetten voorgesteld.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de AOW-toeslag ten behoeve van een jongere partner in het vervolg uitsluitend zou worden verstrekt indien het huishouden anders onder het relevante sociale minimum zou zakken. Dit betekende voor nieuwe gevallen met ingang van 1 januari 1996 een extra toets op het inkomen van de AOW-er zelf. Mede naar aanleiding van de maatschappelijke reactie op dit voorstel heeft het kabinet zich beraden op de verwezenlijking er van. De maatregel werd door velen uitgelegd als mogelijk een eerste principiële stap in de richting van inkomensafhankelijke AOW, met de daarmee gepaard gaande inkomenseffecten. Dit was en is niet de bedoeling van het kabinet. Daarnaast was er de gebrekkige handhaafbaarheid van de nieuwe regelgeving. Een pensioengerechtigde zou zich nl. aan de werking van de maatregel kunnen onttrekken door het pensioenfonds te verzoeken de pensioenbetaling op te schorten tot het moment waarop ook de jongere partner de 65-jarige leeftijd had bereikt.

Deze overwegingen hebben het kabinet doen besluiten naar alternatieve bezuinigingsmaatregelen te zoeken.

2. Inhoud

2.1. Voorstellen

Op basis van een zorgvuldige afweging tussen de voor- en nadelen van diverse alternatieven heeft het kabinet besloten de in het regeerakkoord aangekondigde maatregel niet door te zetten maar in plaats daarvan een alternatief pakket maatregelen te treffen. Dit pakket bestaat uit de navolgende elementen:

- ± aanpassing partnerbegrip in de sociale verzekeringswetten;
- ± wijziging overlijdensuitkeringen in de sociale zekerheidswetgeving;
- ± intensivering fraudebestrijding;

¹ Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

± aanwending lastenverlichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke regeling van de twee eerstgenoemde maatregelen.

Daarnaast wordt met het oog op de toekomstige ontwikkelingen in de AOW tevens voorgesteld de partnertoeslag met ingang van 1 januari 2015 voor nieuwe gevallen af te schaffen.

2.2. Aanpassing partnerbegrip

2.2.1. Bloedverwanten in de tweede graad

Samenwonende bloedverwanten in de tweede graad worden in de gehele sociale verzekeringswetgeving niet langer uitgezonderd van het partnerbegrip; dit houdt in dat in het vervolg, net als bij alle andere ongehuwd samenwonenden, getoetst moet worden of zij als partners kunnen worden beschouwd.

De thans geldende partnerdefinitie houdt in dat ongehuwd samenwonenden die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren mede als gehuwden worden aangemerkt. Van een gezamenlijke huishouding kan slechts sprake zijn indien twee ongehuwde personen gezamenlijk voorzien in huisvesting en bovendien beiden een bijdrage leveren in de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien.

Voor de AOW heeft het schrappen van de uitzonderingsbepaling als consequentie dat samenwonende bloedverwanten, indien zij beiden 65 jaar zijn, recht krijgen op een uitkering van 50% in plaats van recht op een uitkering van 70% zoals nu het geval is. De keerzijde hiervan is logischerwijs dat voor een bloedverwant jonger dan 65 jaar in het vervolg ook een partnertoeslag kan worden ontvangen als aan alle overige voorwaarden wordt voldaan.

Voor de Toeslagenwet (TW) heeft het schrappen van de uitzonderingsbepaling eveneens als consequentie dat een toeslag kan worden verstrekt in verband met de aanwezigheid van een partner zonder inkomen. Ook hier is evenwel de keerzijde dat bij de bepaling van het recht op toeslag ook rekening gehouden wordt met het eventuele inkomen uit of in verband met arbeid van de bloedverwant.

Voor de Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) heeft dit als gevolg dat, in geval van overlijden, de achterblijvende bloedverwant recht heeft op een overlijdensuitkering. Voor de ZW en de WAO is er verder nog de consequentie dat bloedverwanten ook in aanmerking kunnen komen voor de vrijwillige verzekering nu ze niet langer uitgesloten zijn van het partnerbegrip.

De achterliggende gedachte bij deze maatregel is dat voor deze uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad geen objectieve rechtvaardigingsgrond is aan te geven. Zij verkeren wat betreft hun behoeften en draagkracht niet in een andere positie dan andere ongehuwd samenwonenden.

Het bestaan van de huidige uitzonderingsbepaling kan niet worden verklaard op basis van inhoudelijke argumenten maar moet worden gezien in de historische context. De huidige partnerdefinitie, waarvan de uitzonderingsbepaling deel uit maakt, is ten tijde van de stelselwijziging sociale zekerheid, bij amendement van de kamerleden Kraaienveld-Wouters en Linschoten in de sociale zekerheidswetten opgenomen ter vervanging van de door de regering voorgestelde definitie.

Deze definitie luidde: In deze wet en de daarop rustende bepalingen worden mede als gehuwd of als echtgenoot aangemerkt, niet gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht, die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, en van wie de situatie ook overigens niet feitelijk verschilt van die van gehuwden of echtgenoten. In de toelichting daarbij

werd door de regering opgemerkt dat deze bepaling niet van toepassing was op samenwonende bloedverwanten in de eerste of tweede graad.

De formulering die vervolgens in het amendement is gekozen voor het partnerbegrip was echter dusdanig dat daaruit geen uitzonderingspositie voor bloedverwanten kon worden afgeleid. Het ging daarbij om een zodanige formulering dat op grond van objectief waarneembare criteria kon worden vastgesteld of er al dan niet sprake was van partners. Om de uitzonderingspositie voor bloedverwanten te handhaven is vervolgens gekozen voor een expliciete uitzondering voor bloedverwanten in de eerste en tweede graad. Ook tijdens de parlementaire behandeling is reeds geconstateerd dat de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad «inderdaad niet noodzakelijk is». De uitzondering is alleen opgenomen omdat «wij niet beogen met dit amendement een wezenlijke verandering in de groepen aan te brengen die de staatssecretaris met zijn voorstel op het oog heeft».

Achteraf moet worden geconstateerd dat deze uitzonderingsbepaling, vanwege het ontbreken van objectieve rechtvaardigingsgronden, feitelijk een inconsistentie is binnen het stelsel van sociale zekerheid.

De regering is daarom van oordeel dat het alleszins gerechtvaardigd is om een einde te maken aan de bevoordeling van bloedverwanten in de 2e graad ten op zichte van andere ongehuwd samenwonenden.

2.2.1.1. Overgangsbepaling

Voor nieuwe gerechtigden dient de gewijzigde partnerdefinitie op 1 januari 1996 van kracht te worden. Voor mensen die op dit moment reeds een 70%-uitkering ontvangen worden overgangsbepalingen getroffen. Deze houden in dat de uitkering gedurende 1996 nog ongewijzigd zal blijven. Met ingang van 1 januari 1997 zal voor hen de uitkering in 4-halfjaarlijkse stappen van telkens 5 procent-punt worden verlaagd. De inkomensgevolgen worden zo in de tijd gespreid. Tevens wordt bewerkstelligd dat de rechten van mensen van verschillende leeftijd maar die overigens in gelijke omstandigheden verkeren binnen afzienbare termijn worden gelijkgesteld. Door voor bestaande uitkeringsgerechtigden te kiezen voor een overgangperiode van in totaal drie jaar meent het kabinet dat naar die betrokkenen toe alle vereiste zorgvuldigheid in acht wordt genomen.

2.2.2. Bloedverwantschap in de 1e graad

Ook ten aanzien van bloedverwanten in de 1e graad kan de vraag worden gesteld of het wenselijk is in de partnerdefinitie een uitzonderingsbepaling te handhaven.

Bekeken vanuit de criteria draagkracht en behoefte is het niet onaanneemelijk dat er geen of weinig verschillen zijn tussen samenwonende bloedverwanten in de eerste graad en andere ongehuwd samenwonenden. Anders is dit wanneer gekeken wordt naar de gelijkwaardigheid van de personen die als partners worden beschouwd. Bij samenwonende broers en zussen, neven en nichten en vrienden of vriendinnen kan worden aangenomen dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen beide partners. Bij samenwonende ouders en kinderen is deze gelijkwaardigheid minder voor de hand liggend. Een ouder heeft tenminste 18 jaar zowel de materiële als formele verantwoordelijkheid voor het kind gedragen. Zeker indien er sprake is van het samenwonen van een ouder en een jongvolwassene is het niet onwaarschijnlijk dat deze relatie nog tenminste ten dele bepaald wordt door de gezagsrelatie die in een kort daarvoor liggende periode tussen kind en ouder heeft bestaan.

Het kabinet hecht verder aan een eensluidende partnerdefinitie binnen het gehele sociale zekerheidsstelsel. De consequenties van zo'n definitie zonder uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de eerste graad zijn

echter zeer ingrijpend. In de Algemene bijstandswet (Abw) zou dit bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat een meerderjarige werkloze geen recht op een bijstandsuitkering heeft indien hij of zij samenwoont met zijn of haar alleenstaande ouder, indien die ouder over een inkomen beschikt dat tenminste het sociale minimum voor een echtpaar bedraagt. Een andere consequentie is dat voor een bijstandsmoeder, van wie één van de meerderjarige kinderen een inkomen gaat verdienen dat tenminste het sociale minimum bedraagt, het recht op een bijstandsuitkering vervalt. De bijstandsmoeder wordt met nog eventuele minderjarige kinderen financieel afhankelijk van het meerderjarige kind. Deze consequenties zijn in de ogen van het kabinet zowel onvermijdelijk, als de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de eerste graad wordt geschrapt als onaanvaardbaar. Het kabinet kiest er om die reden voor om, hoewel uit oogpunt van draagkracht en behoefte in een aantal gevallen sprake zal zijn van een vergelijkbare situatie met andere ongehuwd samenwonenden, vast te houden aan de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de eerste graad.

2.2.3. Meerpersoonsrelaties

De definitie van het partnerbegrip is zodanig dat deze uitsluitend van toepassing is op twee personen die ongehuwd samenwonen. Dit is vanuit historisch perspectief ook verklaarbaar. De bedoeling van de partnerdefinitie was immers de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden, omdat zij wat betreft draagkracht en behoefte feitelijk niet van elkaar verschilden. Ook een huwelijkse relatie bestaat immers uitsluitend uit twee personen.

Het kabinet is van mening dat uit oogpunt van draagkracht en behoefte het verdedigbaar zou kunnen zijn om ook bij meerpersoonsrelaties ieder afzonderlijk persoon als partner te behandelen en dus in het kader van de AOW een 50%-uitkering toe te kennen. Aan een dergelijke systematiek kleven echter niet onaanzienlijke nadelen. Bij tweepersoonsrelaties is sprake van een gelijke behandeling op alle onderdelen van het sociale zekerheidsstelsel. Dit geldt dus zowel voor de normuitkering (nadeel) als de toeslag (voordeel). Bij meerpersoonsrelaties ziet het kabinet echter geen mogelijkheden om die gelijke behandeling in beide aspecten volledig door te laten werken. Met name wat betreft de toekenning van een toeslag in het kader van de AOW of de Toeslagenwet ziet het kabinet geen mogelijkheden. Het lijkt het kabinet niet acceptabel als aan één gerechtigde tweemaal een toeslag zou moeten worden toegekend vanwege het feit dat drie personen een duurzame gezamenlijke huishouding vormen. Het toekennen van slechts één toeslag, die bedoeld is om de leefeenheid tenminste het bestaansminimum voor twee personen te garanderen, terwijl daar feitelijk drie of meer volwassenen mee in hun bestaan dienen te voorzien kan al evenmin als redelijk worden beschouwd.

Het komt het kabinet niet evenwichtig voor als uitsluitend voor wat betreft de normuitkering meerpersoonsrelaties als partners zouden worden behandeld.

Het kabinet heeft daarnaast twijfels over de juridische haalbaarheid en houdbaarheid van een partnerdefinitie die zowel twee- als meerpersoons relatie zou moeten bevatten.

Ook de Toetsingscommissie Kortmann heeft in haar leefvormen-advies voorgesteld om een leefvormbepaling te beperken tot tweerelaties. Één van de argumenten was dat in algemene zin niet was gebleken dat behoefte bestaat aan een gelijkstelling van tweerelaties en meerrelaties. Dit laatste zal mogelijk samenhangen met het feit dat meerrelaties in vergelijking tot niet-huwelijkse tweerelaties waarschijnlijk beperkt in omvang en in maatschappelijke betekenis zullen zijn.

Alles overwegende komt het kabinet tot het oordeel dat het niet

wenselijk is om het partnerbegrip uit te breiden van tweerelaties naar meerpersoonsrelaties.

2.2.3.1. Meerpersoonrelaties in de bijstand

Ook in de bijstandswet blijft de partnerdefinitie beperkt tot tweepersoonsrelaties. De normuitkering voor een alleenstaande bedraagt echter geen 70%, zoals in de AOW, maar slechts 50%. Voor een alleenstaande in de bijstand geldt dus dezelfde norm als voor een gehuwde/samenwonende.

De alleenstaande kan slechts een toeslag van 20% krijgen indien aangetoond wordt dat de kosten op geen enkele manier met een ander worden gedeeld. Indien sprake is van drie personen die op één adres wonen is dus niet de partnerdefinitie van toepassing maar zal de normuitkering in principe toch slechts 50% bedragen.

2.2.4. Uitspraak CrvB van 10 juli 1991, AOW 1988/59

Tijdens het op 15 maart gehouden mondelinge overleg over de kabinetsplannen met betrekking tot de AOW is door een aantal sprekers gewezen op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 1991 op grond waarvan mogelijk de conclusie getrokken zou kunnen worden dat het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de 2e graad niet zou zijn toegestaan.

Het kabinet is echter van mening dat de uitspraak een dergelijke conclusie niet toelaat. Het ging in deze uitspraak om de volgende situatie.

Een AOW-gerechtigde moeder woonde samen met een dochter (klaagster) die een WAO-uitkering ontving. Na het overlijden van de moeder heeft klaagster aan de SVB verzocht haar een overlijdensuitkering in het kader van de AOW toe te kennen. Door de SVB is dit geweigerd omdat klaagster op grond van het derde lid van artikel 18 van de AOW niet als (langstlevende) «echtgenoot» kan worden aangemerkt daar er tussen haar en haar moeder bloedverwantschap in de eerste graad bestond.

De raad van beroep te 's Hertogenbosch stelde vast dat er aldus met het oog op de overlijdensuitkering onderscheid werd gemaakt tussen (duurzaam een gezamenlijke huishouding voerende) partners tussen wie geen bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat en (duurzaam een gezamenlijke huishouding voerende) partners tussen wie wel een dergelijk bloedverwantschap bestaat. De vraag was of dit onderscheid in strijd was met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Bupo-verdrag).

De raad heeft zich vervolgens gebogen over de ontstaansgeschiedenis van de partnerdefinitie in de AOW. Daarbij is gekeken naar de Notitie Leefvormen (kamerstukken II 1985/86, 19 262), de voorstellen tot wijziging van de AOW (kamerstukken II 1985/86, 19 258) en de discussie die in de Tweede Kamer over de gelijkstelling ongehuwd samenwonenden en gehuwden heeft plaatsgevonden met name in het kader van de Toeslagenwet (kamerstukken II 1985/86 19 257).

De raad concludeerde dat de Raad van State had aangedrongen op het neerleggen van een objectief criterium in de AOW en de Toeslagenwet. Ook vanuit de Kamer werd verzocht na te gaan of bij de gelijkstelling niet met enkel objectieve criteria, als gezamenlijke huishouding en duurzaamheid, volstaan zou kunnen worden, zodat er niet of nauwelijks een subjectieve beoordeling aan te pas zou hoeven komen.

De regering hield echter vast aan de gekozen definitie met daarin de omstrede zinsnede «en van wie de situatie ook overigens niet verschilt van die van gehuwden of echtgenoten».

Vervolgens is door mevrouw Kraaijeveld-Wouters en de heer Linschoten een amendement ingediend dat ertoe strekte deze zinsnede te vervangen

door «tenzij het betreft personen tussen wie bloedverwantschap in de 1e of 2e graad bestaat».

Nadien is hieraan, wederom bij amendement, nog een 4e lid toegevoegd waarin het begrip gezamenlijke huishouding nader is uitgewerkt.

De amendementen zijn vervolgens aanvaard met als consequentie dat, hoewel de aard van de relatie niet langer bepalend is, de genoemde categorieën bloedverwanten ook onder de nieuwe tekst niet als gehuwden kunnen worden aangemerkt.

De raad merkt vervolgens op dat bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van (een ongelijke behandeling van) gelijke gevallen niet alle aspecten van de betrokken gevallen in ogenschouw moeten worden genomen. Het gaat slechts om die aspecten die relevant zijn te achten met het oog op het doel van de regeling binnen het kader waarvan het onderscheid is gemaakt.

De vraag is dus of de situatie van twee samenwonende (duurzaam een gezamenlijke huishouding voerende) bloedverwanten in de eerste of tweede graad met het oog op het doel van een wet als de AOW ten aanzien van een of meer relevante aspecten verschilt van die van andere (duurzaam een gezamenlijke huishouding voerende) samenwonenden respectievelijk gehuwden.

De raad beantwoordde die vraag ontkennend. De raad was geen enkel verschil bekend tussen de zojuist omschreven groepen dat relevant zou kunnen worden geacht in het kader van een ± veiligstelling van een bepaalde inkomenspositie beogende ± sociale zekerheidsregeling.

De Centrale Raad van Beroep kon echter het oordeel van de raad niet tot het zijne maken. De CRvB meende dat er geen sprake was van gelijke gevallen en baseerde dit oordeel op de geschiedenis van de totstandkoming van de gelijkstellingsbepaling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Tijdens de parlementaire behandeling is de vraag of de gelijkstelling ook betrekking diende te hebben op een pensioengerechtigde die een gemeenschappelijke huishouding voert met een van zijn kinderen, uitdrukkelijk onder ogen gezien en ontkennend beantwoord. Het uitgangspunt van de regering dat er slechts sprake kon zijn van gelijkstelling als het gaat om partners die samenleven «als waren zij gehuwd» is daarbij door het parlement onderschreven, maar om redenen van objectieve hanteerbaarheid is via een amendement gekozen voor een andere formulering. Grondslag voor het verschil is het veronderstelde verschil in behoefte en draagkracht. De CRvB zag in dit onderscheid geen strijdigheid met artikel 26 Bupo.

Hoewel in een individueel geval wellicht gesteld kan worden dat de desbetreffende samenwonende bloedverwanten zich wat betreft behoefte en draagkracht feitelijk niet onderscheiden van de huwelijkse samenlevingsvorm, acht de CRvB geen grond aanwezig om het standpunt van de wetgever, zoals dat uit de parlementaire behandeling naar voren komt, te weten dat het in gelijke mate delen van uitgaven als «partners» voor samenwonende bloedverwanten niet normatief gesteld kan worden, niet voor redelijk en objectief gerechtvaardigd te houden.

Het kabinet verbindt aan de uitspraak van de Raad van de beroep en de uitspraak van de Centrale Raad van beroep de volgende conclusies.

Allereerst vormt het betoog van de Raad van beroep in feite een ondersteuning voor de beslissing die het kabinet heeft genomen om de uitzonderingsbepaling niet langer te handhaven. De CRvB heeft het bestaan van de uitzonderingsbepaling wél geaccepteerd. De CRvB is hierbij echter, anders dan de 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. Nu het kabinet echter zelf tot het oordeel gekomen is dat in feite geen sprake is van redelijke en objectieve criteria die de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de tweede graad rechtvaardigen, gaat het kabinet er

vanuit dat de CRvB, indien het parlement zich met deze conclusie van het kabinet kan verenigen, dit oordeel van de wetgever zal accepteren.

2.3. Aanpassing overlijdensuitkeringen

2.3.1. Verkorting overlijdensuitkeringen

Op dit moment bestaan overlijdensuitkeringen binnen het sociale zekerheidsstelsel uit het doorlopen van de uitkering gedurende de maand van overlijden plus nog een uitkering over de twee daaropvolgende maanden. Dit betekent dat de facto de overlijdensuitkeringen thans variëren tussen de twee en drie maanden. Voorgesteld wordt om de uitkering in het vervolg voor iedereen te bepalen op exact twee maanden. Dit betekent dat de uitkering stopt met ingang van de dag na het overlijden waarna vervolgens een overlijdensuitkering wordt uitbetaald ter grootte van twee maanden uitkering.

Voorgesteld wordt om ook de bepaling in het Burgerlijk Wetboek te wijzigen. Op dit moment zijn de bepalingen in de sociale verzekeringswetten en het Burgerlijk Wetboek gelijk. Het ligt naar de mening van het kabinet voor de hand om deze gelijkheid te handhaven. Het valt immers niet in te zien waarom de wetgever werkgevers een andere doorbetalingsverplichting bij het overlijden van een werknemer zou opleggen dan aan sociale verzekeringsorganen wordt opgelegd in geval van overlijden van een uitkeringsgerechtigde.

2.3.2. Harmonisatie overlijdensuitkeringen

Overlijdensuitkeringen worden toegekend in prevalente volgorde aan de achtergebleven partner, minderjarige kinderen of degene ten aanzien van wie de overledene grotendeels in de kosten van bestaan voorzag en met wie hij in gezinsverband leefde. Een slotuitkering kan worden toegekend aan degene die naar het oordeel van het uitvoeringsorgaan uit billijkheidsoverwegingen daarvoor in aanmerking komt of aan de instelling aan wie de uitkering normaliter wordt uitbetaald. Deze uitkeringen hebben tot doel te voorzien in een tegemoetkoming in de extra kosten die zijn ontstaan door het overlijden van een uitkeringsgerechtigde. De periode waarop deze uitkeringen betrekking hebben wordt met dit wetsvoorstel duidelijker afgebakend. Verder wordt uniformiteit aangebracht met betrekking tot de uitzondering van deze uitkeringen van de beslagregeling. Aanleiding hiervoor was een spontaan advies van de SVr van november 1993 (A 93/39). De Raad constateerde in dat advies dat voor de afbakening van de periode, waarop de overlijdens- en slotuitkering betrekking hebben, de bedrijfsverenigingen conform de bepalingen in de AOW en de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) inzake overlijdensuitkeringen handelen, omdat in de ZW, AAW, WAO en TW een vergelijkbare afbakening ontbreekt. In de uitvoeringspraktijk blijkt geen probleem op dit punt te bestaan. Het probleem is meer van theoretische aard. Niettemin achtte de Raad het raadzaam ook een afbakening in laatstgenoemde wetten aan te brengen. Dit advies volgend worden bepalingen voorgesteld, waarin duidelijk wordt aangegeven, dat recht op overlijdensuitkering ontstaat, zodra degene die voorheen een ZW-, AAW-, of WAO-uitkering of een toeslag op grond van de TW ontving, overlijdt.

De ZW, AAW, WAO en TW kennen een dagsystematiek, waardoor in de maand van overlijden over de dagen vóór het overlijden en over de dag van overlijden zelf nog een regulier recht op uitkering kan hebben bestaan. Over die dagen kan voor belanghebbende(n) geen recht op doorbetaling van de uitkering bestaan. Dit recht op overlijdens- of slotuitkering gaat eerst in op de dag na het overlijden van degene aan wie de uitkering was toegekend.

Nieuw in deze voorstellen dat expliciet wordt aangegeven op welke wijze uitbetaling van de overlijdens- of slotuitkering wordt geregeld.

Materieel betekent dit, met uitzondering van de termijn van doorbetaling, geen wijziging.

2.3.3. Het schrappen van de slotuitkering

Met betrekking tot de slotuitkering aan derden adviseerde de SVr deze te schrappen. Als reden hiervoor voerde de Raad in de eerste plaats aan, dat tussen degene die recht heeft op een slotuitkering en de overledene een dusdanig losse band bestaat dat de Raad het minder wenselijk achtte bepaalde kosten ten laste te brengen van de sociale verzekering van de overledene. In de tweede plaats wees de Raad op de geringe betekenis van de huidige slotuitkering, onder meer te verklaren door het bestaan van andere regelingen, die al dan niet door de overledene zelf zijn getroffen of door betaling van de kosten uit diens nalatenschap. Het advies van de Raad op dit punt wordt in deze voorstellen opgevolgd.

De uitbetaling van de slotuitkering aan instellingen daarentegen is wel gehandhaafd omdat immers ook de verplichting bestaat om de verzorgingsprijs te betalen over de volledige maand waarin het overlijden plaatsvond.

2.3.4. Uniformering beslagregeling

In het advies van de SVr werd verder naar voren gebracht, dat de sociale verzekeringswetten geen uniforme regeling bevatten inzake beslag op overlijdens- en slotuitkeringen. Als onderscheidend criterium voor het wel en niet uitzonderen van de beslagregeling werd gehanteerd de vraag of een overlijdens- of slotuitkering bedoeld was voor het opvangen van de bij overlijden plotseling opkomende kosten of dat de uitkeringen bedoeld waren als een soort gewenningsbijdrage. Was dit laatste het geval, dan was de uitkering wel vatbaar voor beslag, was er sprake van een opvang van plotseling opkomende kosten, dan was de uitkering niet vatbaar voor beslag. Gelet op het feit dat thans gesteld kan worden dat de overlijdens- en slotuitkering op grond van alle sociale verzekeringswetten bedoeld is voor de opvang van plotseling opkomende kosten, is het redelijk deze uitkeringen uniform uit te zonderen van de beslagregeling.

2.4. Intensivering fraudebestrijding

De fraudebestrijding zal worden geïntensiveerd. De AOW heeft in de afgelopen 10 jaar een aantal wijzigingen ondergaan dat de fraudegevoeligheid van de wet heeft vergroot. Te denken valt hierbij aan o.a. de gelijkstelling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden, de inkomensafhankelijkheid van de toeslag ten behoeve van de jongere partner en de Wet van Otterloo waarbij de hoogte van het inkomen bepalend is geworden voor het al dan niet verzekerd zijn krachtens de Ziekenfondswet. De controle op de elementen inkomen en leefvorm is op dit moment nog niet op een dusdanig niveau dat kan worden gesteld dat de handhavingsrisico's tot het minimum zijn teruggebracht.

Door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt ieder jaar een handhavingsbeleidsplan opgesteld. In dit plan wordt een analyse gegeven van de handhavingsrisico's per wet. Vervolgens worden activiteiten gepland, uitgevoerd en geanalyseerd. Deze analyse kan vervolgens weer tot andere activiteiten leiden. Handhavingsbeleid is derhalve een continuproces. Wat betreft de AOW is het tot nu toe gebleven bij pilot-onderzoeken waaruit de mate waarin handhavingsrisico's bestaan moest blijken. Het pilot-onderzoek naar het al dan niet ongehuwd samenwonen van AOW-gerechtigden heeft er toe geleid dat dit jaar een onderzoek is gestart bij ca. 17 000 personen die volgens gegevens van de

SVB op één adres staan ingeschreven met een andere AOW-gerechtigde terwijl zij een uitkering als alleenstaande ontvangen. Het kabinet gaat er vanuit dat van bekendmaking van (de resultaten van) dergelijke onderzoeken ook een preventieve werking uit zal gaan op toekomstige AOW-gerechtigden.

In 1993 zijn, door middel van steekproeven, gegevens uitgewisseld met de belastingdienst ter verificatie van de door de gerechtigde opgegeven inkomensgegevens. In het lopende jaar en de komende jaren zullen deze steekproefcontroles worden voortgezet. Bij AOW-gerechtigden zullen herhalingsonderzoeken plaatsvinden met het doel gegevens te verkrijgen over de mate waarin zij voldoen aan hun mededelingsverplichting als het gaat om inkomensgegevens.

Bij AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen wordt scherper dan voorheen gecontroleerd of zij nog wel in leven zijn. De procedure voor het verstrekken van officiële levensbewijzen is daartoe aangescherpt.

Het kabinet verwacht dat als resultante van deze en andere maatregelen structureel een besparingsbedrag van f 115 mln. kan worden bereikt.

2.5. Lastenverlichting

In het regeerakkoord is 300 mln. beschikbaar gesteld voor verlenging van de tweede schijf voor de loonheffing. Dit voornemen hing samen met een drietal te treffen maatregelen die elk inkomensafhankelijk van aard zijn. Besloten is om van dit bedrag 75 mln. te bestemmen voor lastenverlichting waaronder een verhoging van de fiscale ouderenaftrek, één en ander uiteraard binnen de in het regeerakkoord geformuleerde inkomenspolitieke randvoorwaarden.

3. Visie op de AOW

De AOW zal als collectieve voorziening op minimumniveau ook voor de verdere toekomst van groot belang blijven. Waar een grote inspanning nodig en verantwoord is om deze waarborg voor de langere termijn gestalte te kunnen geven is het echter gewenst om nu reeds maatregelen te nemen die daartoe bijdragen. Het gaat daarbij om maatregelen die de betaalbaarheid van de AOW vergroten zonder dat daarbij de essentie van de regeling in het geding komt. Het kabinet heeft om die reden besloten om nu te regelen dat de toeslag ten behoeve van een jongere partner met ingang van 1 januari 2015 voor nieuwe gevallen geheel vervalt. 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. Het beslag op de collectieve middelen kan daardoor worden teruggedrongen hetgeen de betaalbaarheid van de AOW ten goede komt.

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 ondergaat, 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. Één van de belangrijkste elementen van kritiek op de oorspronkelijk in het regeerakkoord opgenomen maatregel was de termijn waarop die maatregel in werking moest gaan treden. De algemene teneur in de kritiek was dat bij het treffen van zo'n maatregel een overgangperiode van 10 tot 15 jaar in acht genomen diende te worden zodat personen desgewenst in staat waren om particuliere voorzieningen

te treffen. Het nu reeds in de wet vastleggen van het jaar 2015 moet met name in dat licht worden gezien.

4. Financiële effecten

In onderstaande tabel worden de financiële effecten weergegeven van de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden geregeld: het schrappen van de restitutie in de gehele sociale zekerheid en het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de tweede graad ten aanzien van het partnerbegrip.

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

	1995	1996	1997	1998	1999	structureel
verkorten overlijdensuitkering						
AOW		0	65	65	65	65
AAW/WAO		0	12	12	12	12
ZW		0	8	8	8	8
afschaffen uitzonderingspositie bloedverwanten AOW		± 5	60	130	140	135
Totaal		± 5	145	215	225	220

Wat betreft de overlijdensuitkering zijn alleen de opbrengsten in de AOW, de AAW/WAO en de ZW opgenomen. De besparingen in de overige sociale zekerheidsregelingen (TW, ABW, IOAW, IOAZ) zijn verwaarloosbaar. De besparing in de AOW is hoger geraamd dan in de brief van 7 februari (TK 23 929, nr. 2) omdat besloten is ook de uitkering van alleenstaanden, die doorloopt tot het eind van de maand van overlijden, te stoppen op de dag van overlijden.

Uit gegevens van het CBS kan worden afgeleid dat in 1990 ongeveer 36 000 niet (meer) gehuwde 65-plussers samenwoonde met een bloedverwant in de tweede graad. Nieuwe informatie wijst erop dat de groep bloedverwanten in de tweede graad afneemt. Met hoeveel deze groep afneemt is nog niet duidelijk. Recentere cijfers dan over 1990 zijn er nog niet. In bovenstaande raming is rekening gehouden met een afname van de groep bloeverwanten in de tweede graad naar 29 000 in 1998 en naar 24 000 in de structurele situatie.

Er is van uitgegaan dat AOW-gerechtigden die samenwonen met een bloedverwant in de tweede graad die jonger is dan 65 recht heeft op een toeslag voor de jongere partner met ingang van 1 januari 1996. Per saldo betekent dit het eerste jaar een kostenpost omdat bestaande gevallen in 1996 al recht krijgen op een toeslag voor de jongere partner tot 100% minimumloon, terwijl het afbouwen van de 70% uitkering pas geleidelijk vanaf 1 januari 1997 plaatsvindt. Voor wat betreft de structurele besparing is uitgegaan van de situatie waarin geen recht meer bestaat op een toeslag voor de jongere partner.

De AOW-uitkering van bloedverwanten in de tweede graad daalt van 70% minimumloon naar 50% minimumloon. Voor bestaande gevallen betekent dit een netto inkomensachteruitgang van f 94 per maand per persoon per halfjaarlijkse verlaging en f 188 per maand per huishouden. Deze verlagingen doen zich vier maal voor. In hoeverre bloedverwanten aanvullend inkomen naast de AOW hebben is niet bekend.

5. Handhavings- en uitvoeringsaspecten

Aan de voorstellen die in dit wetsvoorstel worden gedaan kleven geen specifieke handhavingsrisico's. Het schrappen van de uitzonderingsbepaling in de partnerdefinitie heeft geen inhoudelijke wijziging voor uitvoeringsorganen tot gevolg. De groep waarop de definitie van toepassing is wordt natuurlijk wel uitgebreid, waardoor de controle- en verificatiewerkzaamheden zullen toenemen.

Juist het bestaan van grote handhavingsrisico's bij de in het regeerakkoord aangekondigde maatregel is voor het kabinet een belangrijke reden geweest om daar van af te zien.

De gewijzigde systematiek voor de toekenning van overlijdensuitkeringen heeft met name voor de SVB wel de nodige uitvoeringsconsequenties. De volksverzekeringen kennen op dit moment slechts uitkeringen op maandbasis. De uitkeringen gaan altijd in op de eerste dag van een bepaalde maand en eindigen op de laatste dag van een bepaalde maand. In de nieuwe situatie kan echter de uitkering op iedere willekeurige dag in de maand worden beëindigd. Om dit technisch mogelijk te maken is aanpassing van het geautomatiseerde systeem noodzakelijk. Het is voor de SVB, vanwege een herstructurering van het geautomatiseerde systeem die op dit moment reeds plaatsvindt, niet mogelijk om deze aanpassing reeds per 1 januari 1996 te realiseren. Omdat het kabinet het ongewenst acht om de aanpassing wat betreft de overlijdensuitkeringen in de verschillende sociale zekerheidsregelingen op verschillende tijdstippen te laten in gaan is daarom gekozen voor 1 januari 1997 als ingangsdatum.

Voor de bedrijfsverenigingen als uitvoerders van de werknemersverzekeringen levert de gewijzigde systematiek voor de overlijdensuitkeringen minder complicaties op omdat deze uitkeringen al een opbouw kennen op basis van daglonen. Verder is het bij deze uitkeringen niet per definitie zo dat de aanvang en beëindiging gelijkvallen met het begin en het einde van een maand.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen I, onderdeel A en VI, onderdeel A

Zoals hiervoor in punt 2.2.1 al ter sprake is gekomen beoogt deze wet personen die een gemeenschappelijke huishouding voeren en tussen wie bloedverwantschap in de tweede graad bestaat gelijk te behandelen met personen tussen wie deze bloedverwantschap niet bestaat. Door het schrappen van de zinsnede «of tweede» in artikel 1, derde lid van de AOW en artikel 1, derde lid van de TW wordt deze gelijkstelling bewerkstelligd.

Artikel I, onderdeel B

Zoals hiervoor in punt 3 reeds is besproken zullen personen, die na 1 januari 2015 recht krijgen op ouderdomspensioen en van wie de echtgenoot jonger is dan 65 jaar, geen recht meer krijgen op een toeslag als bedoeld in artikel 9, elfde lid van de AOW. Gezien het feit dat de afschaffing van deze toeslag eerst per 1 januari 2015 is voorzien wordt op dit moment volstaan met het in artikel 8, eerste lid van de AOW opnemen van de genoemde datum. Hiermee wordt beoogd personen die, op termijn, geen aanspraak zullen kunnen maken op deze toeslag te prikkelen, desgewenst hiervoor een verzekering af te sluiten.

Overwogen is in dit wetsvoorstel reeds te bepalen dat alle bepalingen in de AOW betreffende de toeslag, voor personen die na 1 januari 2015 recht krijgen op een uitkering bij of krachtens de AOW, met ingang van genoemde datum zullen komen te vervallen. Echter een dergelijk ingrijpende wetswijziging van de AOW met een zo ver in de toekomst

gelegen datum van inwerkingtreding, wordt op dit moment uit wetgevingstechnisch oogpunt niet wenselijk geacht. Het zou de kans op fouten bij eventuele toekomstige wetwijzigingen aanmerkelijk vergroten. Door het noemen van de datum 1 januari 2015 in artikel 8, waarin de basis voor het recht op een toeslag is vastgelegd, wordt bereikt dat alle andere artikelen waarin het recht op toeslag nader wordt uitgewerkt, impliciet niet van toepassing zijn op personen die na 1 januari 2015 recht krijgen op ouderdomspensioen.

Artikelen I, onderdeel C, II, onderdeel A, III, onderdeel A, IV, onderdeel A, V, onderdeel A, en VI, onderdeel C

In de genoemde artikelen wordt de doorbetaling van de uitkering aan met name genoemde rechthebbende of rechthebbenden, na het overlijden van de uitkeringsgerechtigde, in de AOW, AWW, ZW, WAO, AWW, TW geharmoniseerd en wordt de duur van de uitkering in alle gevallen beperkt tot 2 maanden na de dag van overlijden. Tevens is in deze artikelen in de genoemde wetten de, in de praktijk gebruikelijke, term overlijdensuitkering geïntroduceerd.

De redenen voor de harmonisatie zijn reeds hiervoor onder punt 2.3.2 uiteengezet.

In verband met de gewenste harmonisatie van de overlijdensuitkering is, voor zover mogelijk, in alle genoemde artikelonderdelen, voor eenzelfde opzet gekozen.

Doorbetaling aan rechthebbende of rechthebbenden

In eerste instantie is vastgelegd, dat met ingang van de dag na overlijden de uitkering (het ouderdomspensioen, weduwenpensioen, de arbeidsongeschiktheidsuitkering, het ziekengeld of de toeslag) in de vorm van een overlijdensuitkering aan rechthebbende of rechthebbenden wordt uitbetaald. Rechthebbenden zijn de langstlevende van de echtgenoten indien de overledene niet duurzaam van de andere echtgenoot gescheiden leefde (met uitzondering van de AWW waar, per definitie geen langstlevende echtgenoot meer is), bij ontstentenis van een langstlevende echtgenoot de minderjarige wettige of natuurlijke kinderen en bij ontstentenis van deze kinderen degenen ten aanzien van wie de overledene grotendeels in de kosten van het bestaan voorzag en met wie hij in gezinsverband leefde.

Uitbreiding uitkeringsgerechtigde begrip

Het komt echter voor dat uitkeringsgerechtigden op het moment van overlijden geen recht hebben op een uitkering. AWW, ZW, WAO, AWW en TW uitkeringen eindigen immers op de eerste dag van de maand waarin de uitkeringsgerechtigde de leeftijd van 65 jaar bereikt en wordt en de AOW wordt pas toegekend op het moment dat men de leeftijd van 65 jaar bereikt en werkt vanaf dat moment terug tot de eerste van de maand waarin men deze leeftijd bereikt. Om te voorkomen dat in dergelijke situaties de overledene vanaf de eerste van de maand tot het moment van overlijden geen recht op een uitkering heeft en derhalve ook geen recht op een overlijdensuitkering bestaat wordt, in het voorgestelde artikel 29 AWW, 35 ZW, 53 WAO, 44 AAW en 23 TW in het tweede lid bepaald dat in dergelijke gevallen met degene aan wie een uitkering wordt toegekend wordt gelijkgesteld degene die in de maand waarin hij 65 wordt doch voor het bereiken van deze leeftijd overlijdt.

Uitbreiding partnerbegrip

Zoals ook thans het geval is wordt in de ZW, WAO en AAW in de bepaling aangaande de overlijdensuitkering het begrip echtgenoot uitgebreid tot niet gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, tenzij het betreft

personen tussen wie bloedverwantschap in de eerste graad bestaat. Het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de tweede graad in de definitie van echtgenoot in de ZW, WAO en AAW betekent dat de bloedverwant in de tweede graad, in geval van overlijden van degene met wie wordt samengewoond, anders dan voorheen het geval was, aanspraak maakt op een overlijdensuitkering.

Hoogte van de uitkering

Ten aanzien van de hoogte van de overlijdensuitkering is het uitgangspunt bij de berekening hiervan, anders dan in enkele gevallen thans het geval is, de hoogte van de uitkering op de dag (voor de dagloongerelateerde uitkeringen) of de maand van het overlijden. Vanaf de dag na het overlijden zal over twee maanden aan de hiervoor genoemde rechthebbende of rechthebbenden een overlijdensuitkering worden uitbetaald. Dit betekent dat in geval de uitkeringsgerechtigde op 10 januari overlijdt hij tot en met 10 januari recht heeft op zijn reguliere uitkering. De genoemde belanghebbende of belanghebbenden hebben daarna recht op uitbetaling van een overlijdensuitkering over de periode 11 januari tot en met 10 maart. Uitgangspunt bij de hoogte van de uitkering is echter de hoogte van de uitkering op 10 januari.

Voor de dagloongerelateerde uitkeringen wordt geen uitkering uitbetaald over de zaterdagen en zondagen. In geval de uitkeringsgerechtigde op een zaterdag of zondag overlijdt wordt de uitkering gerelateerd aan de daaraan voorafgaande vrijdag.

Zoals ook nu te doen gebruikelijk is wordt de overlijdensuitkering in een bedrag ineens uitbetaald aan de rechthebbende of rechthebbenden.

Behalve de hiervoor al besproken situatie dat de uitkeringsgerechtigde in de maand waarin hij 65 wordt overlijdt, kan zich ook de omgekeerde situatie voordoen. Binnen twee maanden na het overlijden van de uitkeringsgerechtigde zou de uitkeringsgerechtigde de leeftijd van 65 jaar bereiken. Indien hij niet zou zijn overleden zou het recht op de uitkering met ingang van de eerste van de maand waarin hij 65 zou worden, eindigen. Om te voorkomen dat de overlijdensuitkering als gevolg daarvan, op een kortere periode dan 2 maanden betrekking zou hebben, is dus vereist dat de bepaling in de diverse wetten, waarin is vastgelegd dat het recht op een uitkering eindigt, voor deze situatie buiten werking wordt gesteld. Hierin wordt in de genoemde wetsbepalingen ook voorzien (meestal in het zevende lid).

Uitbetaling van de overlijdensuitkering

Zoals ook al in het eerder aangehaalde advies van de SVr naar voren kwam was tot op heden niet duidelijk op welke wijze de uitbetaling van de overlijdensuitkering tot stand komt. In de voorgestelde wetsartikelen wordt, wat betreft de volksverzekeringen in eerste instantie uitgegaan van een ambtshalve uitbetaling door de SVB. Het kan echter ook voorkomen dat de SVB geen gegevens van de rechthebbende of de rechthebbenden heeft. In dergelijke gevallen kunnen deze rechthebbenden de SVB verzoeken de overlijdensuitkering aan hen uit te betalen.

Voor de werknemersverzekeringen wordt de overlijdensuitkering aan rechthebbenden uitbetaald door de bedrijfsvereniging na een daartoe strekkend verzoek.

Verrekening

Afhankelijk van de dag van overlijden, het moment waarop de overlijdensmelding bij de SVB of de bedrijfsvereniging binnen komt en de dag waarop de reguliere uitkering wordt uitbetaald zal het in de praktijk vaak voorkomen dat de uitkering over de gehele maand reeds is uitbetaald op het moment dat de uitkeringsgerechtigde overlijdt. Om te voorkomen dat over een bepaalde, na het overlijden gelegen periode zowel de reguliere uitkering als een overlijdensuitkering kan worden uitbetaald, wordt in de

hier bedoelde artikelen vastgelegd dat de overlijdensuitkering wordt verminderd met het bedrag dat over na het overlijden gelegen dagen reeds aan de overleden uitkeringsgerechtigde was uitbetaald.

Beslag

Naar aanleiding van het advies van de SVr is in dit wetsvoorstel tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt in de AOW, AWW, ZW, WAO, AAW, en TW vast te leggen dat de overlijdensuitkering niet vatbaar is voor beslag.

Vakantie-uitkering

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat de overlijdensuitkering ook de vakantie-uitkering over die periode omvat. Een en ander volgt uit de artikelen 32 van de AOW, 37e van de AWW, 59d van de WAO, 55 van de AAW en 10, vierde lid van de TW. Bij de ZW is afzonderlijke vermelding van de vakantie-uitkering niet nodig, omdat in het ziekengeld in het algemeen geen vakantiebijslag is begrepen. Voor zover de ZW wel aanspraak geeft op vakantiebijslag (ziekengeld na einde dienstbetrekking) is de vakantiebijslag reeds in het ZW-dagloon, en daarmee in het ziekengeld, verdisconteerd.

Artikelen I, onderdeel D, II, onderdeel B, IV, onderdeel B, V, onderdeel B en VI, onderdeel E

In geval een persoon die recht heeft op een uitkering bij of krachtens de AOW, AWW, WAO, AAW of TW in een inrichting ter verpleging van geestesziekten of zwakzinnigen is opgenomen of niet opgenomen is in een zodanige inrichting maar op grond van geestelijke gestoordheid niet is staat is kwijting te verlenen voor de uitbetaling van zijn uitkering kan de uitkering geheel (of gedeeltelijk) aan een instelling worden uitbetaald.

In de hier voorgestelde artikelen 21 van de AOW, 33 van de AWW, 55 van de WAO, 46 van de AAW en 24 van de TW wordt bepaald dat, ingeval er geen rechthebbende of rechthebbende op een overlijdensuitkering zijn, deze instelling in aanmerking kan komen voor uitbetaling van een slotuitkering. De hoogte van de slotuitkering wordt op overeenkomstige wijze berekend als de overlijdensuitkering met dien verstande dat de duur van de slotuitkering beperkt is tot de maand waarin de uitkeringsgerechtigde is overleden. De slotuitkering wordt slechts op verzoek uitbetaald aan de instelling.

Tenslotte is hetgeen hiervoor al, in verband met de overlijdensuitkering, is opgemerkt ten aanzien van reeds uitbetaalde uitkeringsgelden na de dag van overlijden van de uitkeringsgerechtigde (verrekening), beslag en de vakantie-uitkering van overeenkomstige toepassing op de slotuitkering.

Artikel III, onderdeel B

In dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt in artikel 36 van de ZW enige correcties aan te brengen. Ten aanzien van het voorgestelde tweede lid van artikel 36 wordt nadrukkelijk bepaald dat het overlijden van de verzekerde moet hebben plaatsgevonden binnen de in artikel 46 van de ZW genoemde termijnen. Uit de huidige redactie van artikel 36 van de ZW blijkt dit niet. In verband hiermee heeft de toenmalige FBV bij circulaire van 11 juni 1970 de bedrijfsverenigingen verzocht in voorkomende gevallen te handelen als thans in artikel 36, tweede lid, van de ZW wordt voorgesteld. Door het tweede lid vindt afstemming plaats met de huidige uitvoeringspraktijk.

Artikel IV, onderdeel C

Omdat artikel 53, zesde lid van de WAO in het nieuw voorgestelde

artikel 53 van de WAO inzake de overlijdensuitkering niet meer in de huidige vorm bestaat, komt ook de verwijzing naar dit artikellid in artikel 59b, vierde lid van de WAO te vervallen.

Artikel VI, onderdeel B en D

Het in dit onderdeel van artikel VI voorgestelde nieuwe artikel 23a van de TW is thans opgenomen als derde lid van artikel 23 van de TW. Omdat deze bepaling niet direct bestrekking heeft op de overlijdensuitkering maar op verlenging van de duur van het gehuwde begrip, wordt er de voorkeur aan gegeven deze bepaling in een nieuw artikel op te nemen in plaats van te handhaven in artikel 23 van de TW. Omdat over deze periode vanzelfsprekend ook recht op een vakantie-uitkering bestaat wordt artikel 23a ook opgenomen in de reeks artikelen genoemd in artikel 10, vierde lid van de TW.

Artikel VII tot en met IX

De wijziging in de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw), en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz) zien slechts op het beperken van de uitkeringsduur van de twee maanden volgende op die van het overlijden tot twee maanden na de dag van overlijden.

Alhoewel er in dit wetsvoorstel naar gestreefd wordt om in alle sociale zekerheidswetten op eenduidige wijze vorm te geven aan de overlijdensuitkering is wat betreft de Abw, de loaw en de loaz een uitzondering gemaakt. Deze uitzonderingspositie is ingegeven door het eigen karakter van deze wetten. Volgens de huidige bepalingen blijft bij overlijden van een der echtelieden, waartoe overigens ook ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren worden gerekend, het normbedrag, respectievelijk de grondslag, in de twee maanden volgende op die van het overlijden gehandhaafd. Eventuele inkomsten worden, anders dan bij de sociale verzekeringen, aan die norm of die grondslag getoetst.

Voor de berekening van de hoogte van de uitkering wordt verwezen naar hetgeen in verband hiermee hiervoor is opgemerkt bij de artikelsgewijze toelichting bij de overlijdensuitkering (onder andere artikel I, onderdeel C).

Artikel X

Op grond van artikel 1639I, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek (BW) eindigt de dienstbetrekking door de dood van de arbeider. Niettemin is de werkgever verplicht, op basis van het tweede lid van artikel 1639I van het BW, aan de nagelaten betrekkingen van de arbeider over de periode vanaf de dag van overlijden tot en met de laatste dag van de tweede maand na die, waarin het overlijden plaatsvond, een uitkering te verlenen ten bedrage van het loon dat de arbeider laatstelijk rechtens toekwam. Nu in de sociale zekerheidswetgeving de uitbetaling van uitkeringen wordt beperkt tot twee maanden na de dag van overlijden, is het redelijk ook voor werkgevers de verplichting tot het betalen van loon te beperken tot 2 maanden na het overlijden van de arbeider. Artikel X voorziet in deze wijziging.

Artikel XI

Hiervoor onder punt 2.2.1.1 is reeds uiteengezet dat samenwonende bloedverwanten in de tweede graad die op dit moment een AOW-pensioen van een ongehuwde genieten eerst na een overgangsperiode het pensioen van een gehuwde zullen ontvangen. Artikel XI (in samenhang

gelezen met artikel XII) voorziet in het treffen van de overgangsregeling. Personen tussen wie bloedverwantschap in de tweede graad bestaat en die op 31 december 1995 recht hebben op ouderdomspensioen worden met ingang van 1 januari 1996 als gehuwd aangemerkt. Echter in afwijking van artikel 9, vijfde lid, onderdeel b van de AOW wordt het pensioen van deze personen op dat moment nog niet vastgesteld gelijk aan 50% van het netto-minimumloon. Tot 1 januari 1997 behouden ze hun huidige pensioen ter hoogte van 70% van het minimumloon. Met ingang van 1 januari 1997, 1 juli 1997 en 1 januari 1998 wordt de hoogte van de uitkering telkens met 5%-punt verlaagd totdat ze tenslotte, gelijk andere ongehuwd samenwonenden, met ingang van 1 juli 1998 een ouderdomspensioen van 50% van het netto-minimumloon ontvangen.

Keerzijde van het feit dat deze bloedverwanten met ingang van 1 januari 1996 als gehuwden worden aangemerkt, is dat indien een van de partners jonger is dan 65 jaar en men aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet, aanspraak kan maken op de toeslag, bedoeld in artikel 8 van de AOW. Om voor een toeslag in aanmerking te komen is onder andere het inkomen van de jongere partner van belang. Anders dan het ouderdomspensioen is de toeslag niet, via een percentage gekoppeld aan het minimumloon maar is dat een vast bedrag. Dit betekent dat, ingeval de jongere partner geen eigen inkomsten heeft de oudere partner, zolang het ouderdomspensioen van de oudste partner meer bedraagt dan 50% van het netto-minimumloon (dit is in de periode 1 januari 1996±1 juli 1998), naast het ouderdomspensioen recht heeft op een volledige toeslag. Gevolg hiervan is dat het gezamenlijk inkomen van deze partners dan meer bedraagt dan thans het geval is en meer bedraagt dan andere samenwonenden tussen wie geen bloedverwantschap in de tweede graad bestaat. Om een dergelijke, weliswaar tijdelijke, niet te rechtvaardigen bevoordeling te voorkomen is in het tweede lid van artikel XI vastgelegd dat het pensioen en de toeslag tezamen niet meer kunnen bedragen dan het netto-minimumloon.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat ongehuwd samenwonende bloedverwanten in de tweede graad die met ingang van 1 januari 1996 of later recht krijgen op een AOW-uitkering met ingang van deze datum, op overeenkomstige wijze als samenwonenden tussen wie die bloedverwantschap niet bestaat, als gehuwd worden aangemerkt. Dit betekent een uitkering van 50% van het netto-minimumloon eventueel aangevuld met een volledige toeslag. Op deze groep bloedverwanten is de overgangsregeling derhalve niet van toepassing.

Artikel XII

Het beëindigen van uitkeringen met ingang van de dag van overlijden en het uitbetalen van overlijdens- of slotuitkering met ingang van de dag na het overlijden betekent een technisch gecompliceerde wijziging in de uitbetaling van met name de standaard maanduitkeringen. Om deze reden is ervoor gekozen het gedeelte van de wet dat betrekking heeft op de overlijdens- en slotuitkeringen eerst met ingang van 1 januari 1997 in werking te laten treden. De overige bepalingen zullen per 1 januari 1996 in werking treden.

In het tweede lid van artikel XII wordt bepaald dat artikel II (waarbij in enige wijzigingen in de Algemene Weduwen- en Wezenwet wordt voorzien) van deze wet vervalt met ingang van het tijdstip waarop het bij Koninklijke boodschap van 24 mei 1995 ingediende voorstel van wet Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene

nabestaandenwet; 24 169) tot wet wordt verheven en in werking treedt. Op dat moment zal de Algemene Weduwen- en Wezenwet worden ingetrokken zodat wijziging hiervan in deze wet niet meer opportuun is.

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

De Minster van Justitie,
W. Sorgdrager