



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met uniformering van de inkomensverrekening

Nader Rapport

1 juni 2017

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met uniformering van de inkomensverrekening

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 juli 2009, nr. 09.001962, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 30 juli 2009, nr. W12.09.0288/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State adviseert de toelichting op een tweetal punten aan te vullen, respectievelijk aan te passen en geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan dat advies aandacht zal zijn geschonken.

Het toenmalige kabinet heeft destijds besloten vooralsnog de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan te houden. Inmiddels is door het tijdsverloop het indienen van het wetsvoorstel niet opportuun meer.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma.*



Advies Raad van State

No.W12.09.0288/III

's-Gravenhage, 30 juli 2009

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2009, no.09.001962, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met uniformering van de inkomensverrekening, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet voorziet in een beperking van de vrijlating van het inkomen uit arbeid voor gerechtigden tot een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). De vrijlating bedraagt thans 50% van het brutominimumloon plus een derde van het meerdere; ingevolge het wetsvoorstel wordt dat 15% van het brutominimumloon plus een derde van het meerdere. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2010. Voor huidige Anw-uitkeringsgerechtigden is voorzien in een overgangsregeling om de negatieve inkomenseffecten te verzachten.

De Raad van State maakt bij het voorstel de volgende kanttekeningen.

1. In de toelichting wordt de voorgestelde beperking van de vrijlating geplaatst in het perspectief van de bezuinigingsmaatregelen die noodzakelijk zijn om de economische crisis het hoofd te bieden. De voorgestelde beperking wordt onder meer gemotiveerd met een beroep op de eenduidigheid van het sociale beleid. Op die grond acht de regering een harmonisatie wenselijk van de vrijlatingsregeling in de Anw met de vrijlating van inkomen bij de AOW-partnertoeslag. Voorts wordt opgemerkt dat de beperking van de vrijlating het nadeel opheft dat het voor Anw-gerechtigden met een kleine baan in de huidige vrijlatingsregeling minder aantrekkelijk is om een grotere baan te accepteren.¹
De Raad acht de vergelijking met de AOW-partnertoeslag niet zonder meer overtuigend. Bij deze toeslag gaat het om een afgeleid recht, dat is gekoppeld aan het recht op ouderdomspensioen, terwijl het bij een uitkering op grond van de Anw om een zelfstandig recht gaat. De Raad is verder van oordeel dat de stelling, dat het onder de voorgestelde beperktere vrijlatingsregeling voor Anw-gerechtigden met een kleine baan aantrekkelijker wordt om een grotere baan te accepteren, om te overtuigen een cijfermatige toelichting behoeft.
De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.
2. In paragraaf 1.5 van de toelichting wordt een overzicht gegeven van de inkomenseffecten van het voorstel. Deze worden uiteindelijk uitgedrukt in een maximumbedrag per maand. Deze paragraaf zou aan duidelijkheid winnen als wordt uiteengezet dat de inkomenseffecten worden weergegeven als mutaties in het besteedbaar inkomen. Dit klemmt temeer nu de negatieve bruto-inkomenseffecten aanzienlijk hoger liggen dan de in de toelichting genoemde bedragen. Nu valt aan te nemen dat binnen de categorie personen die gerechtigd zijn tot een Anw-uitkering, de nodige variatie zal voorkomen uit een oogpunt van inkomsten naast deze uitkering, ware tevens aan te geven of de in de toelichting op te nemen bedragen een persoon betreffen die voldoende representatief is te achten voor de gehele categorie.
De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met uniformering van de inkomensverrekening

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de verrekening van inkomen met de nabestaandenuitkering in de Algemene nabestaandenwet te uniformeren met de verrekening van inkomen met de partnertoeslag in de Algemene Ouderdomswet;

Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Algemene nabestaandenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 18, tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. een bedrag, gelijk aan 15% van het bruto-minimumloon, alsmede.

B

In hoofdstuk 8 wordt na artikel 73 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 74

In afwijking van artikel 18, tweede lid, onderdeel a, wordt voor nabestaanden die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van **PM** tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met uniformering van de inkomensverrekening (Stb. **PM**), overeenkomstig de bepalingen van deze wet recht op een nabestaandenuitkering hebben:

- a. tot drie maanden na het bedoelde tijdstip van inwerkingtreding, van het inkomen uit arbeid een bedrag gelijk aan 50% van het bruto-minimumloon buiten aanmerking gelaten;
- b. vanaf drie maanden na het bedoelde tijdstip van inwerkingtreding tot 1 januari 2011, van het inkomen uit arbeid een bedrag gelijk aan 30% van het bruto-minimumloon buiten aanmerking gelaten.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel harmoniseert de vrijlating van inkomen uit arbeid in de Algemene nabestaandenwet (Anw) met de vrijlating van inkomen uit arbeid zoals deze geldt bij de AOW-partnertoeslag.

1.1. Achtergrond

Toen de Anw in 1996 de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW) uit 1959 opvolgde, had dat grote gevolgen voor de personen die toen nabestaande werden: de uitkering werd inkomensafhankelijk en de groep rechthebbenden werd beperkt tot nabestaanden met een kind onder de 18 jaar, arbeidsongeschikte nabestaanden en nabestaanden geboren voor 1950. De nabestaandenuitkering werd daarmee een vangnet voor die nabestaanden waarvan niet verwacht kan worden dat zij zelf door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien.

Bij de totstandkoming van de Anw is er voor een ruime vrijlating van het inkomen uit arbeid gekozen: 50% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere. De regering heeft deze vrijlating opnieuw bezien, mede in het licht van bezuinigingsmaatregelen die noodzakelijk zijn om de economische crisis het hoofd te bieden.

In zijn algemeenheid heeft vrijlating van inkomen uit arbeid tot doel de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Voor de AOW-partnertoeslag geldt een vrijlating van 15% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere. Voor de Anw bedraagt deze vrijlating 50% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere. Er is geen goede onderbouwing voor dit verschil te geven.

De ruime vrijlating van inkomen uit arbeid in de huidige regeling kent naast voordelen voor bepaalde groepen (tot een inkomen van 50% van het minimumloon blijft de Anw-uitkering even hoog) ook het nadeel dat het voor Anw-gerechtigden met een kleine baan minder aantrekkelijk is om een grotere baan te accepteren. Door de vrijlating te beperken wordt dit nadeel opgeheven.

Omwille van eenduidigheid in het sociale beleid acht de regering een harmonisatie wenselijk van de vrijlating van inkomen bij de Anw met de vrijlating van inkomen bij de AOW-partnertoeslag. Als gevolg daarvan zal de vrijlating van inkomen uit arbeid in de Anw gewijzigd worden in 15% van het bruto-minimumloon plus eenderde van het meerdere. De wijziging van de vrijlating van inkomen uit arbeid geldt alleen voor personen die een Anw-uitkering hebben gekregen na het inwerkingtreden van de Anw in 1996. Voor nabestaanden die al voor de inwerkingtreding van de Anw recht hadden op een uitkering op grond van de AWW is in de huidige Anw een overgangsregeling opgenomen: zij krijgen in ieder geval een uitkering van 30% van het bruto-minimumloon. Op de resterende uitkering geldt een vrijlating van 70% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in deze overgangsregeling.

Overigens vinden er op grond van voorliggend wetsvoorstel geen wijzigingen plaats in de wijze van vrijlating of in het Inkomensbesluit Anw.

1.2. Relatie met andere maatregelen

Deze harmonisatie van de vrijlatingsregeling maakt onderdeel uit van meer maatregelen die de regering op het gebied van de Anw zal treffen. Een van de andere maatregelen die nodig zijn in verband met de economische crisis, is het voornemen van de regering om de tegemoetkoming voor AOW-ers, arbeidsongeschikten en Anw-ers in 2010 en 2011 niet te indexeren. Dit past in het bredere beleid om bepaalde voorzieningen niet te indexeren, zoals de kinderbijslag. Uitgaande van de huidige inflatieverwachtingen gaat het om 2 a 3 euro per jaar.

In december 2008 heeft de Tweede Kamer gedebatteerd naar aanleiding van een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II 2008/09, 31 802, nr. 4) over het voornemen om een arbeids- en re-integratieplicht in de Anw op te nemen. Bij dit debat is de motie Omtzigt/Spekman aangenomen (Kamerstukken II 2008/09, 31 802, nr. 2). De motie Omtzigt/Spekman vraagt aandacht voor enkele aspecten van de Anw, zoals de definitie van 'partner', de relatie met het aanvullend nabestaandenpensioen en met de Europese Code. De regering zal later dit jaar in een brief terug komen op deze motie.

Om werkgevers te stimuleren nabestaanden in dienst te nemen, zal de huidige doelgroep voor premiekorting uitgebreid worden met nabestaanden die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit is conform de toezegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten in verband met de invoering van een premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder (Handelingen II 2008/09, 31 707, nr. 21, blz. 1706). Indien een werkgever een uitkeringsgerechtigde van 50 jaar of ouder uit deze categorie in dienst neemt, ontvangt deze een korting op de verschuldigde premies voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.



1.3. Overgangsregeling

Om voor personen die nu al een nabestaandenuitkering hebben de overgang naar de nieuwe vrijlatingsregeling makkelijker te maken, geldt voor hen een overgangsregeling. De eerste drie maanden na inwerkingtreding van deze wet wijzigt er voor hen niets. Daarna wordt de vrijlating in twee stappen aangepast. Tot 1 januari 2011 geldt een vrijlating van 30% plus een derde van het meerdere. Met ingang van 1 januari 2011 wordt de vrijlating ook voor deze groep nabestaanden 15% plus een derde van het meerdere. Zij krijgen daarmee de tijd om een eventuele teruggang in inkomen op te vangen. In paragraaf 1.5 van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

1.4. Financiële aspecten

Uitkeringslasten

De uniformering heeft gevolgen voor de uitkeringen van alle Anw-ers die werken. Omdat een geringer deel van het inkomen uit arbeid wordt vrijgelaten zal een groter deel van dit inkomen worden verrekend met de Anw-uitkering. De besparing op de uitkeringslasten wordt in het overgangsjaar 2010 geraamd op circa € 20 miljoen en daarna in 2011 op circa € 40 miljoen aflopend naar circa € 20 miljoen in 2020.

Geraamde besparingen uniformering inkomensverrekening Anw (€ mln)

2010	2011	2012	2013	2014	2020
20	40	35	30	25	20

De afloop is gebaseerd op de afname van het bestand Anw-ers en veronderstellingen over de ontwikkeling van het aantal werkende Anw-ers die zijn ingestroomd na inwerkingtreding van de Anw (juli 1996). In 2008 zijn er ruim 21.000 werkende Anw-ers waarvan ongeveer een kwart een gering inkomen uit arbeid heeft.

Uitvoeringskosten

Met het wetsvoorstel is eenmalig circa € 1 mln aan uitvoeringskosten gemoeid. Het gaat hierbij om communicatie met Anw-gerechtigden, aanpassingen aan het automatiseringssysteem, handmatige aanpassingen bij een flink deel van de dossiers (waaronder de Anw-ers in het buitenland) en om het afhandelen van bezwaar- en beroepszaken.

Administratieve lasten

Er is geen wijziging van de administratieve lasten.

1.5. Inkomenseffecten

Als gevolg van de aanpassing van de vrijlating kan er voor de circa 21.000 Anw-ers die op de datum van inwerkingtreding werken sprake zijn van een achteruitgang in inkomen. Zij vallen onder de overgangsregeling. Het vrijlatingspercentage van inkomen uit arbeid wordt drie maanden na inwerkingtreding verlaagd naar 30%. Vanaf 1 januari 2011 wordt het vrijlatingspercentage verder verlaagd naar 15%. De inkomenseffecten zijn het grootst voor alleenstaanden zonder kinderen met inkomsten uit arbeid ter hoogte van ongeveer 50% van het bruto-minimumloon.

In 2010 zijn er voor ongeveer 60% van de werkende Anw-ers die onder de overgangsregeling vallen negatieve inkomenseffecten ten opzichte van 2009. Zij hebben inkomsten uit arbeid die hoger zijn dan het bedrag dat in 2010 is vrijgesteld. Ongeveer 20% heeft negatieve inkomenseffecten tot 4% op jaarbasis, terwijl 40% er 4–6% in inkomen op achteruit gaat. Deze inkomenseffecten komen overeen met een bedrag van maximaal 75 euro per maand, gemiddeld over heel 2010.

In 2011 heeft 75% van de werkende Anw-ers die in 2010 onder de overgangsregeling vallen negatieve inkomenseffecten ten opzichte van 2010, omdat hun inkomsten uit arbeid hoger zijn dan het bedrag dat is vrijgesteld in 2011. Ongeveer 20% gaat er tot 5% in inkomen op achteruit, terwijl 55% negatieve inkomenseffecten tussen de 5% en de 9% op jaarbasis heeft. Deze inkomenseffecten komen overeen met een bedrag van maximaal 100 euro per maand.

1.6. Uitvoeringstoets

De Anw wordt uitgevoerd door de Sociale verzekeringsbank (SVB). De SVB heeft geadviseerd over dit wetsvoorstel. Er zijn geen uitvoeringsproblemen gebleken. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de SVB



voor alle werkende Anw-gerechtigden opnieuw nagaan of er, gelet op het inkomen uit arbeid, sprake is van recht op een Anw-uitkering. De berekening van de hoogte van de nabestaandenuitkering is in principe geautomatiseerd, behalve bij Anw-gerechtigden die in het buitenland verblijven.

2. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In artikel 18, tweede lid, onderdeel a, wordt het bedrag van het inkomen uit arbeid dat bij de verrekening met de nabestaandenuitkering buiten aanmerking wordt gelaten gewijzigd van 50% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere in 15% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere. In artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel wordt met betrekking tot deze wijziging voorzien in een overgangsregeling voor nabestaanden die op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al recht op een nabestaandenuitkering hebben. Voor personen die op of na de datum van inwerkingtreding nabestaande worden en recht op een nabestaandenuitkering krijgen heeft het wetsvoorstel onmiddellijke werking, dat wil zeggen dat de nieuwe vrijlatingsregeling voor hen direct van toepassing is.

Artikel I, onderdeel B

Het nieuwe artikel 74 bevat een overgangsregeling voor nabestaanden die op het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet, overeenkomstig de bepalingen van de Anw, al recht op een nabestaandenuitkering hebben. Voor hen geldt dat tot drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, van het inkomen uit arbeid een bedrag gelijk aan 50% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere buiten aanmerking wordt gelaten. Vanaf drie maanden tot 1 januari 2011, wordt van het inkomen uit arbeid een bedrag gelijk aan 30% van het bruto-minimumloon plus een derde van het meerdere buiten aanmerking gelaten. Na 1 januari 2011, als de overgangsregeling is afgelopen, geldt ook voor hen het in artikel 18, tweede lid, onder a, opgenomen vrijlatingspercentage van 15%.

De overgangsbepaling houdt in dat er voor degenen die bij de invoering van de onderhavige wet al een nabestaandenuitkering hebben, een overgangsperiode van drie maanden geldt. Na deze overgangsperiode wordt het bedrag van het inkomen uit arbeid dat bij de inkomensverrekening wordt vrijgelaten in twee stappen verlaagd.

Uitgaande van de beoogde inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2010 betekent dit dat Anw-ers met een inkomen uit arbeid pas met ingang van 1 april 2010 te maken krijgen met de gewijzigde inkomensverrekening. Tot die datum blijft het vrijlatingspercentage ongewijzigd op 50%. Daarna wordt het percentage 30% en met ingang van 1 januari 2011 wordt het percentage dan 15%.

Voor personen die op of na de datum van inwerkingtreding nabestaande worden en recht op een nabestaandenuitkering krijgen heeft het wetsvoorstel onmiddellijke werking, dat wil zeggen dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding de nieuwe vrijlatingsregeling geldt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,