

33ste vergadering

Dinsdag 16 juni 1998

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 66 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Cohen, Dees, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, Grol-Overling, De Haze Winkelman, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pitstra, Le Poole, Postma, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Vriskoop, Werner, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en de heer Dijkstal, vice-minister-president, minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Sorgdrager, minister van Justitie, de heren Kohnstamm, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, De Grave, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsmede de heren Remkes en Zijlstra en mevrouw Scheltema-de Nie, leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Boorsma, wegens ziekte;

Rongen, Pit en Ketting, wegens bezigheden elders;

Scholten, wegens verblijf buitenslands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en voor algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 25983, 26029 en 26044 de termijn is verstreken, stel ik vast, dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen respectievelijk algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder meer de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht (25459);**

- **Samenvoeging van de gemeenten Buren, Lienden en Maurik (25656);**

- **Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en van enige andere belastingwetten in verband met de fiscale begeleiding van de overgang van vermogen onder algemene titel bij rechtspersonen op de voet van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (25709).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden (25900).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Eerst op 9 juni jongstleden ontvingen wij een brief van de staatssecretaris, waaruit bleek dat de behandeling van de wijziging van de Algemene nabestaandenwet in verband met gebleken onbillijkheden uiterlijk heden moest plaatsvinden. Deze brief wekte terecht ongenoegen bij de commissie Sociale Zaken. In het belang van de betrokkenen moest echter met deze datum worden ingestemd, alhoewel de plenaire inbreng hierdoor enigszins schade kan leiden. Met vereende krachten zullen echter alle belangrijke zaken ongetwijfeld aan de orde kunnen komen. Voor de CDA-fractie is dat in ieder geval de principiële discussie over de versoepeling, die in het kader van het overgangsrecht zeker nog de nodige vragen oproept. Immers, deze reparatie betreft

opnieuw bijna uitsluitend de overgangsregeling van nabestaanden die vóór 1 juli 1996 een uitkering ontvingen op grond van de toenmalige AWW. De afstand tot de nieuwe gevallen is hierdoor nog groter geworden, het gelijkheidsbeginsel nog meer uitgehold, het vertrouwensbeginsel verder aangetast. In het voorlopig verslag heeft de CDA-fractie daarom gevraagd nog eens principieel in te gaan op de uitspraken van de staatssecretaris over het overgangsrecht tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Afgedacht van de wel zeer summiere beantwoording vallen daarbij twee zaken in het antwoord in het bijzonder op. De staatssecretaris stelt op pagina 2 van de memorie van antwoord, dat de rechtszekerheid nog meer nadruk heeft gekregen, echter niet in die mate dat de rechtsgelijkheid te zeer wordt geschaad. Onomwonden wordt derhalve toegegeven – en dat is ook onze mening – dat de rechtsgelijkheid wel terdege is geschaad, en dat zonder dat dit tot enige reparatie heeft geleid en dan ook nog met een afwijzing op grond van argumenten die niet toereikend zijn. Het verzekeringskarakter is wel terdege in het geding. In de tweede plaats valt op, dat de staatssecretaris blijft volharden in het indertijd door het voorgaande kabinet ingenomen maar door de Eerste Kamer bestreden standpunt dat het alle ruimte wilde hebben om in iedere overgangssituatie opnieuw de eigen afweging te maken. Beide standpunten geven de CDA-fractie aanleiding dieper op deze materie in te gaan, waarbij op voorhand al duidelijk moet zijn, dat de CDA-fractie overeenkomstig het verkiezingsprogramma "Samenleven doe je niet alleen" verdergaande aanpassingen voor ogen staat. Zij voelt zich hierbij gesteund door zowel de vakbeweging als de actiegroepen en de ouderenbonden. Wij gaan er dan ook niet van uit dat, zoals in de Tweede Kamer is gesteld, het finale debat nu wordt gevoerd. Schrijnende zaken blijven immers het ontbreken van elke basisuitkering voor bepaalde groeperingen nieuwe nabestaanden, de samenloop van de ANW met de WAO, waarbij de WAO-uitkering voor nieuwe nabestaanden dan geheel wordt afgetrokken in tegenstelling tot de regeling voor de oude gevallen en het ontbreken van een overbruggingsregeling.

Mijnheer de voorzitter! De keuze van de juiste inrichting van overgangsrecht bij wijziging van socialezekerheidswetten is de afgelopen decennia niet gemakkelijk gebleken, omdat vaak met elkaar tegenstrijdige factoren een rol speelden. Al te zeer is ook gebleken dat opeenvolgende kabinetten wel een zeer royale speelruimte namen om bij elke wijziging in de socialeverzekeringswetgeving een eigen afweging te maken.

Ook ten aanzien van de Algemene nabestaandenwet is hierdoor duidelijk sprake van het beschamen van het op grond van de AWW bestaande vertrouwen. Hiermede is een wezenlijke functie van het recht ondermijnd: de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel ofwel het vertrouwensbeginsel. De verzekerden hadden moeten worden beschermd. Er waren verwachtingen gewekt. Op goede gronden mochten de verzekerden anders verwachten. Uit de nog steeds binnenstromende brieven blijkt dat op grond van de AWW – de indertijd bestaande wetgeving – bepaald wel handelingen door verzekerden zijn verricht of nagelaten die anders zouden zijn uitgevallen wanneer de komst van de ANW voorzienbaar was geweest. En dat betreft niet alleen bestaande gevallen, maar ook (toekomstige) nieuwe gevallen die dit zeker niet allen nu nog kunnen repareren.

Door de na invoering aangebrachte verbeteringen wordt ook het gelijkheidsbeginsel naar onze mening geweld aangedaan. In de publicatie van de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht over het socialezekerheidsrecht en overgangsrecht wordt aan de hand van een groot aantal voorbeelden eveneens aangegeven op welke wijze de wetgever in de loop van de tijd met bestaande gevallen is omgegaan op het moment dat een socialezekerheidsregeling werd gewijzigd. Hieruit blijkt, dat de motivering voor een bepaalde keuze – bijvoorbeeld de hoofdregel van onmiddellijke werking – in voorkomende gevallen zeer beperkt is geweest, soms zelfs helemaal heeft ontbroken. Uiteindelijk is deze hoofdregel voor overgangsrecht, mede onder druk van buiten en de parlementaire behandeling, slechts bij uitzondering toegepast. Vaker is gekozen voor beperkt eerbiedigende werking, zij het wel met voortdurende wisselin-

gen met betrekking tot de te eerbiedigen groep.

De uitgestelde werking, waarbij ook de nieuwe gevallen in beeld kunnen komen, is eveneens niet gepaard gegaan met een duidelijke onderbouwing van de gehanteerde criteria. Niet voor niets heeft enkele jaren geleden deze Kamer – de naam van collega Van de Zandschulp mag hierbij met ere worden genoemd – dan ook getracht het toenmalige kabinet te dwingen tot het hanteren van duidelijke criteria. Dat is weliswaar na een uitermate zorgvuldige en intensieve discussie niet volledig gelukt, maar de Eerste Kamer heeft er geen misverstand over laten bestaan welke uitgangspunten zij gehanteerd wilde zijn.

In het eerder genoemde rapport wordt in paragraaf 8.4, "Het overgangsrecht in de sociale zekerheid", aandacht gegeven aan die normwisselingen waar het gemis aan heldere criteria voor overgangsrecht zich vooral doet en heeft doen voelen. Deze normwisselingen hebben met twee kenmerken van doen. Allereerst betekenen zij, vanuit de uitkeringsgerechtigden gezien, veelal een verslechtering. In de tweede plaats gaat het bij de uitkeringsrechten, waarin een wijziging wordt aangebracht, in beginsel om langlopende uitkeringsrechten. In een periode niet van opbouw van het socialezekerheidsstelsel maar van – om het mild te zeggen – een ombouw naar een houdbaar stelsel, ook in tijden van economische recessie, ligt het eerste kenmerk voor de hand: er zal altijd sprake zijn van een verslechtering, in welke mate of omvang ook. Bij het tweede kenmerk – in beginsel langlopende uitkeringen – lopen de emoties begrijpelijkerwijze hoog op en is ook de roep om overgangscriteria het sterkst.

Bij deze normwisselingen zijn enkele rechtsbeginselen van groot belang, te weten het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel ofwel het vertrouwensbeginsel. Terecht wordt in de vakliteratuur, ook in de aangehaalde studie, gesteld dat het beginsel van de rechtsgelijkheid de wetgever in twee opzichten een norm stelt. De eerste is het kunnen differentiëren tussen lopende en nieuwe gevallen al naar gelang van het tussen beide bestaande verschil. Anderzijds gaat het erom, deze differentiatie niet langer te laten voortduren dan in

Van Leeuwen

verband hiermede strikt noodzakelijk is. Hierbij wordt er over het algemeen van uitgegaan, dat het onderscheid op den duur meer vergelijkbaar zal worden. Dit in tegenstelling tot de gang van zaken tot dusverre in het kader van de nieuwe Algemene nabestaandenwet, waarbij nabestaanden ook anders worden behandeld, beperkt afhankelijk van hun leeftijd, maar vooral van het moment waarop zij nabestaande zijn geworden of zullen worden en nu met een steeds grotere afstand tussen oude en nieuwe gevallen.

Mijnheer de voorzitter! Ook de Raad van State acht het van belang om bij het ontwerpen van overgangsrecht op een maatschappelijk zo gevoelig beleidsterrein als dat van de sociale zekerheid, te kunnen uitgaan van een aantal duidelijke gemeenschappelijke uitgangspunten, waartoe naar het oordeel van de Raad van State het SCOSZ-rapport een bruikbare basis biedt. En, zo stelt de Raad van State, de gang van zaken bij de ANW vormt een illustratie van het belang van het formuleren van deze gemeenschappelijke uitgangspunten. In dit licht en in de wetenschap dat de door de Raad van State gevraagde notitie er zal komen, verbaast mijn fractie zich over de stellingname van de staatssecretaris in de gewisselde stukken. Zo stelt de staatssecretaris onder meer: "Het is niet de bedoeling dat in de notitie over het overgangsrecht nog nadere wijzigingen met betrekking tot de behandeling van voormalige AWW'ers worden voorgesteld." Voorzitter! Ook niet als de gemeenschappelijke uitgangspunten daartoe leiden en ook niet voor nabestaanden van na 1 juli 1996? Even eerder had de staatssecretaris al uitgesproken dat er geen sprake was van onbillijkheden in de door ons gesignaleerde situaties. Kortom, de notitie waar de Raad van State om heeft gevraagd en die nu is aangekondigd, mag kennelijk al op voorhand tot niets leiden.

Opvallend is het verzet van de Raad van State in zijn advies tegen de voorgestelde wijziging van artikel 67 ANW. Hierop wordt door het kabinet in een reactie gesteld dat deze wijziging slechts beoogt, een wettelijke status te geven aan hetgeen reeds bij ministeriële regeling was vastgelegd en in reeds getroffen beschikkingen een

uitwerking had gekregen. Dit doet niets af aan de opmerkingen van de Raad van State als zodanig, waarvan in ieder geval het gesignaleerde ongerijmde verschil met anderen die bij de herziening van andere socialezekerheidswetten hun inkomen zagen dalen en die veelal in een ongunstiger positie verkeren dan de categorie waar het hier om gaat, in positieve zin nu bijzondere aandacht vergt en ook metterdaad dient te krijgen. De aangekondigde notitie over het overgangsrecht moet ook ten aanzien hiervan duidelijkheid bieden. In het kader van de ANW wordt evenwel gesteld dat voor een categorie belanghebbenden waarvan de behoefteigtheid allerminst vaststaat een veel gunstiger ANW-regime zal gelden dan voor degenen die overigens in gelijke omstandigheden verkeren, maar die slechts enkele jaren jonger zijn. Ik voeg hieraan toe: of ongelukkigerwijze wat later weduwnaar of weduwe zijn geworden of zullen worden. Ook dit signaal dient in positieve zin te worden opgepakt.

Het kabinet geeft er blijk van, moeite te hebben met het ontzenuwen van de kritiek van de Raad van State. In zekere zin wordt de kritiek zelfs toegegeven; er zal ook sprake zijn van toekenning van een uitkering aan gevallen waarin niet per definitie van behoefteigtheid kan worden gesproken. Deze regeling, zo wordt geconcludeerd, moet echter worden gezien als een onderdeel van het overgangsrecht. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wordt echter gesteld dat de AWW niet meer paste in deze tijd, omdat enerzijds de AWW uitkeringsrechten gaf aan mensen die het niet nodig hadden, namelijk de nabestaanden met een hoger eigen inkomen, en anderzijds geen uitkeringsrechten bestonden voor bijvoorbeeld nabestaanden van ongehuwd samenwonenden of verzorgers van halfwezen. Op z'n minst is hierbij sprake van tegenstrijdige uitingen: aanpassing van de AWW nodig in verband met nabestaanden met een hoog inkomen en nu wel onderdeel van het overgangsrecht? Dat laat zich uiteraard niet rijmen met de door mij geciteerde uitspraak uit de memorie van antwoord.

Het is bekend dat de CDA-fractie overigens van mening is dat er in het kader van een volksverzekering op z'n minst een basisuitkering voor iedereen noodzakelijk is. Oude en

nieuwe gevallen zijn in dit opzicht principieel wel vergelijkbaar. Het ging en gaat nu echter om de tweërlei redenering van de staatssecretaris over dezelfde zaak. Trouwens, uit de gehele behandeling, ook nu weer in de Tweede Kamer, blijkt hoezeer er sprake is van een subjectieve beoordeling en hoe noodzakelijk het dan ook is te komen tot meer objectieve regels.

Drie keer is nu door het kabinet een andere vrijlatingsregeling aanvaard. Trouwens, de staatssecretaris geeft thans een uitleg aan de term onbillijkheid, hetgeen naar Van Dale betekent "in strijd zijnde met de billijkheid, onredelijk", die werkelijk al te zot is. Deze: de term "onbillijkheid" kun je ook vertalen in de zin van "gebleken op onvoldoende draagvlak en steun in de samenleving te kunnen rekenen, als gebleken in het verkeer met de Kamer". Dat is dus voortaan onbillijk. Het zou de staatssecretaris sieren te erkennen dat de samenleving onder grote druk van de betrokkenen wijzigingen heeft afgedwongen op grond van wezenlijke onbillijkheden, van een onredelijk overgangsrecht, dat eerbiedigende en uitgestelde werking onrecht aandeed.

De Raad van State verwijst ook naar de zes regels van overgangsrecht, waarmede de publicatie van SCOSZ wordt afgesloten. Hoe beoordeelt de staatssecretaris deze in het licht van de nu aangebrachte verbeteringen en ten opzichte van de nabestaanden van na 1 juli 1996? Tot zover onze opmerkingen rond het overgangsrecht, waar in feite alles om draait.

Uiteraard zal de CDA-fractie het voorliggende wetsvoorstel steunen (elke verbetering is ons welkom), maar daarmee is bepaald niet het laatste woord gezegd. De aangebrachte verbeteringen tasten in toenemende mate het gelijkheidsbeginsel aan; voor het rechtzekerheidsbeginsel geldt in wezen hetzelfde. Verdergaande reparatie, met name voor de nabestaanden van na 1 juli 1996, is dan ook noodzakelijk, ongeacht de meerdere uitvoeringslasten.

Uiteraard heerst er bij de direct betrokkenen tevredenheid over deze bereikte, beter gezegd, afgedwongen verbeteringen. De emoties van hen die in gelijke omstandigheden verkeren, maar op geen enkele verbetering mogen rekenen, laaien daarentegen in alle hevigheid weer

Van Leeuwen

op. De politiek mag bovendien de ogen niet sluiten voor de reeds aangerichte schade bij de bestaande gevallen. Er hebben zich talloze onomkeerbare situaties voltrokken in de gezinnen van de nabestaanden: verhuizingen, het afbreken van studies van de kinderen, perikelen rond het samenwonen, etc. De verantwoordelijkheid hiervoor zal een blijvende last zijn. Wat nu rest, is een Algemene nabestaandenwet die dermate ingewikkeld is dat de gemiddelde nabestaande deze nauwelijks kan bevatten. Alleen door de geweldige krachtsinspanning van de uitkeringsorganisatie, maar zeker ook van actiegroepen, waaronder Weduwen in de kou, krijgen zij enig zicht op de materie.

De ANW brengt ook vele uitvoeringsperikelen met zich, zodat ook de uitvoeringsorganisatie bepaald niet te benijden is. Bovendien is dit reeds de derde, na de amendementen de vierde wijziging, waarvan één voor de inwerkingtreding van de wet, in krap anderhalf jaar tijd. Daarom heeft de CDA-fractie zich enigermate verwonderd over de diverse vragen over de uitvoering. Het is naar haar mening bewonderenswaardig hoe de uitvoeringsorganisatie er telkenmale in slaagt toch nog de meest ingewikkelde klus te klaren. Maar fouten zijn hierbij welhaast onvermijdelijk. Gelet ook op de aanvullende budgetten die voor de uitvoering nu noodzakelijk zijn, vraagt de CDA-fractie de staatssecretaris bij benadering aan te geven wat al deze wijzigingen aan extra kosten met zich hebben meegebracht en nog zullen meebrengen en te bevorderen dat deze gelden voor de nu voorliggende wijzigingen snel beschikbaar komen. Met belangstelling hebben wij ook kennisgenomen van de voornemens met betrekking tot de voorlichting. Hoe belangrijk wij ook al deze vormen van schriftelijke voorlichting vinden, toch menen wij dat er ook sprake zal moeten zijn van permanente, mondelinge voorlichting. Is de staatssecretaris bereid ook hiervoor middelen vrij te maken, onder meer door subsidieverlening aan de belangenbehartigers van de verzekerden?

Voorzitter! Wij komen thans aan de bespreking van enkele punten, waarop in het voorlopig verslag is gedomd. Na de bij amendement door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen in het kabinetsvoorstel

behoeven nog slechts enkele opmerkingen te worden gemaakt. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de als hulpbehoevende in de zin van de wet aan te merken persoon aan de Sociale verzekeringsbank de vrijheid gelaten een eigen uitvoeringsbeleid te voeren. Het is de CDA-fractie gebleken dat hieromtrent toch nogal wat vragen leven, temeer daar in de memorie van toelichting wordt gesteld, dat deze beleidsvrijheid noodzakelijk is, omdat het niet mogelijk blijkt een eenduidige definitie van hulpbehoevende te treffen. Het vaststellen van deze hulpbehoevendheid moet echter naar onze mening elke schijn van willekeur vermijden. Is het juist dat de Sociale verzekeringsbank het vaststellen van de indicatie – intensieve hulpbehoevendheid – heeft uitbesteed aan ZVN-Advies, waarmee reeds een relatie bestond in het kader van de gehandicapte kinderen? Dat is meer en anders dan door de staatssecretaris wordt gesteld. Hoezeer deze uitbesteding de CDA-fractie op zich een goede zaak lijkt, een andere oplossing mogelijkerwijze had meer voor de hand gelegen. Het gaat immers overwegend om ouderen. Aansluiting bij de indicatiestelling voor verzorgingshuizen en verpleeghuizen in het kader van de AWBZ was ook een mogelijkheid geweest, temeer omdat per regio de situatie rond wachtlijsten en dergelijke verschilt. Is aan deze oplossing ook gedacht? In de meeste gevallen zal immers voor deze groep al een medisch dossier bestaan. De CDA-fractie gaat er niet van uit, dat er veelvuldig sprake zal zijn van beëindiging van de situatie van hulpbehoevendheid, waardoor de positie van de verzorger verandert en er uit dien hoofde moet worden overgegaan tot de beëindiging van de zorguitkering. Zal er sprake zijn van een overgangstermijn in dit onverhoopte geval? De uitkering ter hoogte van 50% van het wettelijk minimumloon voor samenwonen in verband met de hulpbehoevendheid van een van de partners vinden wij aan de karige kant, als het daar anderszins bij blijft, mede gelet op de extra kosten die veelal moeten worden gemaakt en de niet onaanzienlijke besparing voor de Nederlandse schatkist. Overigens zou deze zaak ook naar onze overtuiging in een breder verband – wij delen de visie van de staatssecretaris – en niet

binnen de systematiek van de sociale zekerheid moeten worden aangepakt. Ten slotte merk ik op, dat juist voor nabestaanden huisbezoeken vaak uitermate pijnlijk zijn. Is de staatssecretaris bereid eraan mee te werken, dat deze tot een uiterste worden beperkt?

Mijnheer de voorzitter! De overgangsregeling voor onverzekerbare risico's, zoals nu opgenomen in de ANW, is weliswaar een verbetering maar slechts een uiterst minimale. Er zullen nog brandende huizen blijven, afhankelijk van de individuele situatie. Kan de staatssecretaris zijn energie nu eens niet steken in een regeling, die werkelijk de onverzekerbare risico's dekt door uit te gaan van de gezondheidstoestand en andere objectiveerbare criteria, zoals leeftijdsverschillen? Er zijn nogal wat jongere vrouwen, wier partner veel ouder is en die overall nul op het rekest hebben gekregen. Uit de vele, ongetwijfeld ook door de staatssecretaris ontvangen brieven springen de voorbeelden van onverzekerbaarheid er zo maar uit. Los hiervan zou onderzoek ook kunnen uitwijzen of de toepassing van de factor 2,5 werkelijk een voor mensen met een inkomen op het minimumniveau betaalbare standaardpremie oplevert. Naar ons gevoel niet. Hiervoor moet dus een oplossing komen.

Mijnheer de voorzitter! De formulering van het gewijzigde artikel 25l, lid 2, roept de vraag op, of bij het niet voldoen door een overlevende ouder aan zijn onderhoudsplicht die hem bij rechterlijke uitspraak is opgelegd, de SVB dan niet moet beginnen met toch aan de verzorgers een ongekorte – dus zonder verrekening van de onderhoudsbijdrage – uitkering uit te betalen. Het instellen van een onderzoek waartoe de SVB dan uiteraard verplicht is, kan juist in dit soort gevallen de nodige tijd vergen. De verzorgers mogen hiervan niet de dupe worden. De toelichting wekt de indruk dat dit wel het geval zal zijn omdat de verplichte bijdrage eerst in mindering wordt gebracht.

Mijnheer de voorzitter! De beoordeling of er al dan niet een gezamenlijke huishouding gevoerd wordt, zal altijd moeilijk blijven. Een uitvoeringsorganisatie kan hierbij zeker wel eens taxatie- of beoordelingsfouten maken. Hiernaast zullen alle handelingen toetsbaar moeten zijn in het kader van het

Van Leeuwen

handhavingsbeleid, zoals de wetgever dat heeft beoogd. Een niet benijdenswaardige situatie, die zowel van betrokkenen als vanuit de samenleving kritiek kan opleveren, terwijl op deze handhaving de uitvoeringsorganisatie wel zal worden afgerekend. Als er kritiek blijft komen, moet de oorzaak niet bij de uitvoeringsorganisatie gezocht worden maar moeten wij nog eens uitgebreid discussiëren over het handhaafbaarheidsbeleid als zodanig en over de vraag, welke wetten en maatregelen in dezen nodig zijn. Wij gaan er overigens van uit dat ook met de herlevingsperiode zeer zorgvuldig zal worden omgegaan.

In de Tweede Kamer stelde de staatssecretaris dat de notitie over de stapeling van uitkeringen, vrijlating, etc. zo tijdig gereed zou zijn, dat deze notitie een rol zou kunnen spelen in de kabinetsformatie. Betekent dit dat deze notitie nu beschikbaar is en waarom beschikt deze Kamer dan niet hierover bij deze behandeling?

Het zal de staatssecretaris overigens duidelijk zijn, dat de fractie van het CDA op het standpunt staat dat de vrijlatingsregeling voor inkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering ook moet gelden voor personen die na 1 juli 1996 nabestaande zijn geworden. Er is geen enkele aanleiding in dit opzicht te differentiëren tussen oude en nieuwe gevallen. Het gaat om een feitelijke situatie onder gelijke omstandigheden. Er kan ook geen sprake zijn van een ontmoedigingsbeleid. Integendeel, er was sprake van getoond besef van verantwoordelijkheid door het verrichten van betaalde arbeid, waaraan noodgedwongen een einde is gekomen. Bovendien is er ook een categorie die bij het nabestaande worden al een WAO-uitkering had.

In dit verband zou ik de staatssecretaris ook willen vragen, wanneer de overgangsregeling terminale patiënten eindelijk beschikbaar komt.

Mijnheer de voorzitter! Het valt niet mee om een wet waarin gemarchandeerd is met de beginnende van het sociaalzekerheidsrecht achteraf zodanig te repareren, dat er sprake is van een rechtvaardige wet die de toets van de kritiek kan doorstaan. De fractie van het CDA heeft deze wet dan ook op een viertal argumenten, die ik niet zal herhalen, principieel afgewezen, zij heeft echter wel alle verbeteringen

gesteund om onbillijkheden weg te nemen en dat zal zij nu ook doen.

Het blijkt gemakkelijker miljarden te reserveren voor de toekomst van de AOW dan recht te doen aan een kleine groep van nabestaanden. Die is echter nog altijd ettelijke tienduizenden groot en elke nabestaande telt voor mijn fractie!

Voor een deel is de uitkering volledig weggetoetst, voor een andere deel gedeeltelijk, terwijl het merendeel – gelukkig ook van de nieuwe nabestaanden – een ongekorte uitkering krijgt. Waar de macht van het getal minder speelt, is het juist extra noodzakelijk het opgewekte vertrouwen niet te beschamen en oplossingen te creëren die aansluiten bij het rechtsgevoel. In de hiervoor benodigde bedragen kan het toch niet zitten? De CDA-fractie zal zich hiervoor blijven inspannen. Zij zal wel dit wetsvoorstel steunen.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Voorzitter! Op 19 december 1995 was in de Eerste Kamer de behandeling aan de orde van wat inmiddels in de wandeling de beruchte ANW is gaan heten. Wij stelden toen vast, dat er een slordige en overhaaste afhandeling in de Tweede Kamer was geweest, die maakte dat wij hier voor de schier onmogelijke taak stonden, te trachten ten behoeve van degenen die al nabestaanden waren de allerergste gaten te dichten. D66 verweet de toenmalige staatssecretaris, een snoeiharde bezuiniging ijskoud en ongevoelig voor de ontstane onbillijkheden door te voeren. Alleen door achter de schermen met een kabinetscrisis te dreigen, werd ook D66 gedwongen afstemmen te voorkomen.

Bij de huidige staatssecretaris was van meet af aan duidelijk meer begrip voor de gebleken onbillijkheden, maar hij was bij zijn aantreden gebonden aan de inmiddels aangenomen wet. Het in de laatste week voor de verkiezingen van 6 mei in de Tweede Kamer behandelde voorstel tot wijziging draagt daarvan de positieve sporen. Aan de slimheid van GroenLinks, dat het verkiezingsprogramma van D66 ten aanzien van de ANW omzette in amendementen die vervolgens ook door de regeringspartijen werden omarmd, is mede te danken dat de voorgeno-

men verbeteringen nog ruimer zijn uitpakket. Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat D66 niet kan tegenstemmen. Wie haalt het immers in zijn hoofd, tegen wijzigingen in verband met gebleken onbillijkheden, die duidelijke partiële verbeteringen betekenen, te stemmen?

Maar daarmee is niet alles gezegd. De vraag moet gesteld worden of de wet die 3,5 jaar later weer voor ons ligt, aan de oorspronkelijke uitgangspunten voldoet. Over bijvoorbeeld verlaging van de premie en daarmee van de lastendruk wordt weinig meer vernomen. Dat kan ook moeilijk: de premie was toen 1,8 en is inmiddels 1,4, ofte wel een daling in 3,5 jaar van 0,4, wat niet echt spectaculair is. Zijn alle onbillijkheden nu verdwenen? Helaas moet die vraag negatief worden beantwoord. Ik wil daarom vandaag een vijftal punten noemen, die nog duidelijk verbetering behoeven

Het eerste punt is de overgang naar het Ziekenfonds bij inkomensachteruitgang. In maart, zo hebben wij in antwoorden aan de Tweede Kamer gelezen, is aan de Ziekenfondsraad gevraagd, daarover met een oordeel te komen. Het gaat over een termijn, waarbinnen je bij dalend inkomen over kan gaan van particulier naar het ziekenfonds. De staatssecretaris antwoordt dat er mensen zijn die daarvan voordelen hebben, maar die groep is verwaarloosbaar in vergelijking met degenen die juist omdat de ANW wordt weggetoetst, in inkomen achteruitgaan. Hoelang gaat dat nog duren? Vindt de staatssecretaris het niet noodzakelijk, er bij zijn collega van VWS op aan te dringen dat dit advies met spoed wordt uitgebracht? Inmiddels is het probleem namelijk bij de individuele huursubsidie en bij de studiefinanciering, waar vergelijkbare problemen speelden, wel opgelost. Alleen de Ziekenfondsraad heeft waarschijnlijk geen prioriteit gelegd bij het uitbrengen van dat advies. Waarom duurt dat zo lang? Vindt de staatssecretaris dit aanvaardbaar?

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Licht het dan niet aan de minister van VWS? Die heeft blijkbaar geen datum in de adviesaanvraag genoemd, waarop de raad zou moeten reageren, zoals het kabinet wel heeft gedaan bij een SER-advies in het kader van de kabinetsformatie. De minister van

Gelderblom-Lankhout

VWS had een spoedadvies kunnen vragen als die zaak zo aangelegen is, en dat is zij.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Ik ben het wat dat betreft met u eens. Maar de minister van VWS heeft natuurlijk andere zaken aan het hoofd. Bovendien praten wij vandaag niet met haar, maar met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ik wil hem dan ook verzoeken zijn collega, de minister van Volksgezondheid, eraan te herinneren dat die vraag is gesteld. Is hij het met mij eens dat op spoed moet worden aangedrongen? Dat betekent dat hij zijn collega in het kabinet moet vragen hoe lang dat advies nog op zich laat wachten.

Het tweede punt betreft de bejegening van de zijde van de SVB. Wij weten natuurlijk dat er in de loop van de tijden behoorlijk gefraudeerd is met betrekking tot het begrip "gezamenlijke huishouding". Dat daar streng naar gekeken wordt, is terecht, maar ik denk dat het niet terecht is – helaas horen wij op dit punt veel geluiden uit de actiegroep Weduwen in de kou – dat de SVB iedereen die recht op een uitkering heeft min of meer bekijkt als een potentiële fraudeur. Ik weet natuurlijk wel dat nabestaanden uitermate gevoelig zijn en het wegtoetsen van een uitkering als een groot onrecht ervaren en dus degene die wat streng kijkt, beschuldigen, maar de SVB heeft dermate capabele mensen in dienst dat zij met een dergelijke emotionele houding rekening moet houden. Ik vraag dus aan de staatssecretaris of hij eens met de SVB zou willen praten, zodat hun houding niet is: wij moeten helaas wegtoetsen, maar: als je overweegt een gezamenlijk huishouding te gaan voeren, weet dan dat je het verliest; als je een kamer zou willen verhuren om niet uit je huis te hoeven, kijk dan vooral uit dat je met goede nota's werkt. Kortom, een positief beleid, waarbij nabestaanden geholpen worden, in plaats van een controleachtig beleid, waarbij wordt gezegd: hier kunnen wij vaststellen dat sprake is van samenwonen en dus kan het worden wegtoetst. Misschien is het wat overtrokken, maar zo komt het wel over bij de nabestaanden. Ik zou zo graag willen dat de SVB meer de bank is die de uitkering verstrekt, waarop men recht heeft, en adviseert hoe men kan voorkomen dat die wegtoetst

wordt. Ik vind het naar dat ik dit zo moet zeggen, maar ik kan niet anders, gezien de vele brieven, dan dit probleem op deze manier aan de orde stellen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Mevrouw Gelderblom heeft gelijk dat dit uit vele brieven zo op ons over komt. Maar uiteraard heb ik mij ook uitvoerig in deze materie verdiept. Je kunt de SVB niet afrekenen op iets dat wij in allerhande wetten hebben vastgelegd. Wij hebben dat soort dingen vaker aan de hand gehad, zoals in de Wet boeten en maatregelen en bij de behandeling van het handhaafbaarheidsbeleid. Je kunt niet zo maar aan een uitvoeringsorganisatie allerlei extra eisen gaan opleggen. Ten eerste heeft dat financiële consequenties en ten tweede moeten wij goed kijken naar de desbetreffende wetgeving. Ik ben ook geschrokken van het aantal gevallen dat hierover klaagt en ik ben dan ook best bereid om hier naar te kijken, maar het is mij wat te gemakkelijk om het dan te hebben over de bejegening van een uitvoeringsorganisatie alleen. Dan zijn wij mede schuldig.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Daarom praten wij hier ook over onbillijkheden en de gevolgen daarvan. Ik had gehoopt in het verhaal van mevrouw Van Leeuwen een steun te vinden...

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Op een andere manier.

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Ieder vogeltje zingt, zoals het gebekt is. Waar ik naartoe wil, is die omslag in het beleid van de SVB. Als dat geld moet kosten, moeten wij daarover kunnen spreken. Mevrouw Van Leeuwen heeft zelf de kwestie aangehaald van de huisbezoeken bij hulpbehoevendheid. Dat is ook een zaak, waarbij wij ons afvragen of het echt zo moet. Als iemand hulpbehoevend is, zijn er toch al allerlei doktersverklaringen, of is er bijvoorbeeld een persoonsgebonden budget toegekend? Is het dan echt nodig dat de SVB daar overheen een redelijk vernederend huisbezoek doet om vast te stellen of er werkelijk sprake is van hulpbehoevendheid? Dat kost ook geld. De vraag is of dat geld niet beter besteed zou kunnen worden. Ik zou daarvoor graag de

aandacht van de staatssecretaris willen vragen.

Het derde punt betreft de voorlichting en de inzet daarbij van de werkgroep Weduwen in de kou. Deze actiegroep heeft vrijwel geen financiële steun gehad, terwijl zij een belangrijke voorlichtende taak op zich heeft genomen. Kan de SVB niet samen met de actiegroep Weduwen in kou het voorlichtingsbeleid over deze inmiddels verschillende malen aangepaste en redelijk ingewikkelde wet ter hand nemen? Daartoe dient deze actiegroep een kleine financiële ondersteuning te krijgen. Weliswaar was zij vanaf het begin tegen de wet, maar zij heeft een belangrijke rol gespeeld in de voorlichting. Wat is het oordeel van de staatssecretaris hierover?

Het vierde punt is de samenloop van de ANW en de WAO. Voor nieuwe gevallen geldt dat de ANW-uitkering wordt "weggetoetst" bij inkomen als gevolg van arbeid. De staatssecretaris wijst er steeds op dat dit nu eenmaal de systematiek van deze wet is. Voorzitter! Je krijgt niet zo maar een WAO-uitkering. Als je recht hebt op een WAO-uitkering betekent dit dat je niet kunt werken. Voor WAO'ers is er slechts een theoretische mogelijkheid om het inkomen te verbeteren door het aanvaarden van werk. Zij zijn immers arbeidsongeschikt verklaard.

De nog steeds gehanteerde motivering van de staatssecretaris dat het in zijn algemeenheid ongewenst is wanneer uitkeringen worden gestapeld, berust naar de mening van D66 nog steeds op een denkfout. Dat is alleen het geval bij opeenvolgende risico's met dezelfde oorzaak, zoals bij de Ziektewet of, wanneer de ziekte langer dan een jaar duurt, de WAO. Bij de ANW en de WAO gaat het echter om twee volstrekt onafhankelijke risico's waarvoor verzekeringspremie is betaald.

Ik kom terug op mijn vergelijking van 3,5 jaar geleden. De ene week kom je in het ziekenhuis terecht, waarvoor je keurig verzekerd bent. De volgende week waaien de pannen van het dak; een schade waarvoor je bij dezelfde maatschappij verzekerd bent. Jammer, zegt de verzekeraar dan, u heeft wel twee premies betaald, maar u ligt al in het ziekenhuis en kunt geen verzekeringen stapelen.

De redenering van de staatssecretaris gaat toch ook niet op bij een

Gelderblom-Lankhout

AWBZ-voorziening? In dat geval kan er wel gestapeld worden. Is de staatssecretaris, evenals zijn voorganger, van mening dat keihard moet worden vastgehouden aan het niet-stapelen of moet er een oplossing gevonden voor de situatie waarin er twee verzekeringen lopen tegen risico's die niets met elkaar te maken hebben? De staatssecretaris heeft voor het eind van het jaar een notitie toegezegd. Mevrouw Van Leeuwen meent te weten dat deze notitie al bij de kabinetsformatie betrokken wordt. De staatssecretaris moet hier een opvatting over hebben. Het zou mij zeer plezieren als wij vandaag daar iets meer over mogen vernemen.

Voorzitter! Dan kom ik bij het vijfde punt: de premie voor het ANW-gat. Vanmorgen vond ik in mijn postvakje de algemene maatregel van bestuur over artikel 66a. Het enige criterium dat ik daarin kon vinden betrof de gezondheidstoestand. Nu komt het nogal eens voor dat iemand die ouder is dan 65 jaar gehuwd is met een veel jongere partner. Dan is het verzekeren van het ANW-gat onmogelijk. Is dat een gewenste situatie? Het argument dat het vroeger ook zo was, gaat niet op, want er is sinds die tijd het een en ander gewijzigd. Juist daarom is deze mogelijkheid bij de Sociale verzekeringsbank gecreëerd. Is het nu werkelijk de bedoeling om alleen het criterium van de gezondheidstoestand in artikel 66a op te nemen. Ik kan mij voorstellen dat de leeftijd als criterium gehanteerd wordt. Nu zie ik de staatssecretaris "nee" schudden. Hij moet mij dan maar uitleggen waarom dat niet kan. Bovendien vind ik dat de SVB een behoorlijk hoge premie berekent, namelijk 2,5 maal de normale premie. Overigens vraag ik mij af of het voor mensen op het minimumniveau verstandig is om het ANW-gat te verzekeren. Het probleem ligt bij de bekende middengroepen, maar daar is 2,5 maal de premie een behoorlijk bedrag. Ik vraag mij ook af of dat rechtvaardig is ten opzichte van mensen die zich kennelijk niet zo gemakkelijk op de particuliere markt kunnen verzekeren. Werkgevers en werknemers kunnen goede afspraken maken over premies, en kortingen bedingen, maar zelfstandigen komen daar niet aan en moeten dus een hogere premie betalen. Ik vraag de staatssecretaris dan ook waar dat bedrag van 2,5 maal de normale

premie voor staat. Wordt dat afgezet tegen de premie met korting die werkgevers en werknemers met elkaar afspreken voor het verzekeren van het ANW-gat – de reële premie – of tegen de premie die zelfstandigen moeten betalen? Wat is het ijkpunt daarbij?

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! Er zijn niet veel wetten die mensen zo diep beroerd hebben als de nieuwe Algemene nabestaandenwet. De noodzakelijke versoering van de oude AWW kwam heel laat tot stand en was mede daarom te bruusk. De oude AWW berustte op de veronderstellingen dat duurzame tweerelaties slechts bestaan in een huwelijk en dat de man kostwinner is en de vrouw kostbereidster. Die veronderstellingen waren sinds eind jaren zestig aan erosie onderhevig, zowel door de opmars van wat toen nog alternatieve samenlevingsvormen heette als door de kanteling van kostwinnersdenken naar een streven naar individuele economische zelfstandigheid. Een modernisering en tevens een versoering van de AWW lag allang voor de hand. Het bleef te lang uit en daarna schoot de wetgever te ver door naar een ander uiterste en liet zich te eenzijdig leiden door budgettaire overwegingen. Vooral de bruuske ingreep in lopende uitkeringsrechten heeft het vertrouwen in de overheid ondermijnd.

De verzekeringsgedachte is diep in de Nederlandse bevolking verankerd. Ook de begeleiding door de overheid van de overgang van een publieke verzekering naar voornamelijk privaatrechtelijke arrangementen schoot zeer te kort. Zo'n overgang vergt overleg met CAO-partijen, pensioenfondsen en verzekeraars om na te gaan welke termijnen nodig zijn voor een herijking van verantwoordelijkheden en om na te gaan welke knelpunten zich voordoen. Denk in het kader van verzekeringen aan de problematiek van de brandende en smeulende huizen. Het is de vraag of aan die knelpunten op enigerlei wijze het hoofd geboden kan worden. Een zeer uitvoerige voorlichtingscampagne maakt eveneens deel uit van een goede overgang. Als het om voorbereiding, communicatie en voorlichting gaat, zal de overheid nog iets kunnen leren van de wijze waarop Philips de

overgang van een eindloonregeling naar een flexibel middenloon heeft georganiseerd.

Het voorliggende wetsvoorstel behelst de ineengeschoven tweede en derde reparatiepoging, nadat de tweede reparatiefase, vooruitlopend op wetgeving, al bij ministeriële regeling was gerealiseerd. Deze Kamer staat de facto voor een voldongen feit wat de tweede reparatiefase betreft. In dit geval accepteer ik dat graag. Gelet op de eerdere opstelling van deze Kamer kon het kabinet daarop ook vertrouwen.

In de nu voorliggende gecombineerde tweede en derde reparatieregeling wordt aan een aantal belangrijke knelpunten tegemoetgekomen, vooral wat betreft het overgangsrecht. Alle oud-AWW-gerechtigden behouden in elk geval een inkomensafhankelijke bodemuitering ter hoogte van 30% van het brutominimumloon en de vrijlatingsgrens van inkomen uit of in verband met arbeid wordt voor hen verhoogd, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998. Vooral voor de lagere en lage middeninkomens onder de oud-AWW-gerechtigden zijn dit zeer substantiële verbeteringen. Het kabinet weet hoezeer deze Kamer hecht aan een fatsoenlijk overgangsrecht, dat gerechtvaardigde verwachtingen niet plotseling frustreert.

Hoewel het nu met horten en stoten bijeengesprokkelde overgangsrecht wellicht niet ideaal is, komt het daar wel in de buurt. De staatssecretaris verdient waardering voor de open wijze waarop hij het voortgezette debat met de Tweede Kamer heeft gevoerd. Met de staatssecretaris zeg ik: dit moet het dan maar zijn, wat het overgangsrecht voor oud-AWW-gerechtigden betreft. Het nog langer laten voortduren van onzekerheid over het overgangsrecht is niet goed. Hierbij heb ik één kanttekening: het kabinet moet wel een uiterste inspanning doen om de kwestie van de peildatumverlegging voor ziekenfonds en studiefinanciering alsnog bevredigend te regelen.

Tot mijn verrassing kondigt het kabinet nu een nieuwe notitie over overgangsrecht bij wijziging van socialeverzekeringswetten aan, dit keer op instigatie van de Raad van State. Bespeur ik hierbij de meesterhand van onze vroegere Kamervoorzitter? De Eerste Kamer had al eerder

Van de Zandschulp

om een dergelijke notitie gevraagd, en heeft daarna ook een notitie gekregen. Die notitie bevatte een nuttige inventarisatie van veel overwegingen en invalshoeken die eventueel een rol kunnen spelen bij de vormgeving van het overgangsrecht, maar een goed beredeneerde rangschikking naar gewicht bleef achterwege. Het leek erop dat het kabinet de handen zoveel mogelijk vrij wilde houden.

De Eerste Kamer heeft over die notitie plenair gedebatteerd. De gemeenschappelijke noemer daarbij was dat zij het rechtszekerheidsbeginsel meer reliëf wilde geven en dat het verzekeringskarakter van de sociale wetgeving extra aandacht behoeft. Een nieuwe notitie zou acht kunnen slaan op deze nog onuitgewerkte contouren van consensus in de Senaat. Ik verwacht geenszins dat de nieuwe notitie overgangsrecht een handleiding ontwikkelt met pasklare antwoorden voor elke denkbare situatie, maar ik verwacht wel de formulering van basisnormen waaraan overgangsrecht kan worden getoetst. Wellicht is het goed als het kabinet bij de opstelling van deze notitie ook onafhankelijk rechtsgeleerd advies inwint. Dat kan zeer behulpzaam zijn om over de eigen schaduwen heen te springen.

Naast een aanzienlijk verbeterd overgangsrecht voor oud-AWW-gerechtigden bevat dit wetsvoorstel ook een regeling voor een beperkte categorie smeulende huizen, om in verzekeringstaal te spreken: personen die om gezondheidsredenen op de particuliere markt niet of slechts tegen een extreem hoge premie te verzekeren zijn. Voor de bepaling van onverzekerbaarheid gaat het om een vergelijking van de premie voor een bepaald verzekeringsproduct tussen personen die vergelijkbaar zijn qua leeftijd en geslacht, maar die verschillen in gezondheidstoestand, aldus de memorie van toelichting.

Over die vergelijkbaarheid van leeftijd heb ik nog wel een vraag. In de ANW verzeker ik niet mijzelf, maar mijn partner. En naast de gezondheidssituatie is het vooral het leeftijdsverschil tussen de partners dat de premiehoogte bepaalt. Komt iemand die door de combinatie van een slechte gezondheid en een groot leeftijdsverschil de factor 2,5 bereikt of overschrijdt, in aanmerking voor de waarborgconstructie bij de SVB? Ik zou daarvoor wel willen pleiten,

maar in de stukken ben ik het niet tegengekomen.

De kwestie van onverzekerbare risico's bij privatisering roept in deze Kamer een déjà vu-gevoel op. In 1993, toen het WAO-gat geslagen werd, was dit in deze Kamer een zeer aangelegen thema. Het was ook een ingewikkelde zaak. Een acceptatieplicht zou ook overheidsbemoeienis met premiestelling en risicoverevening vergen. Een publiekelijk waarborgfonds zou betekenen dat de winst wordt geprivatiseerd en het verlies gesocialiseerd. Op het laatste moment werd er gekozen voor een waarborgfonds waarbij alle aanbieders van WAO-gatverzekeringen – pensioenfondsen en particuliere verzekeraars – via een minuscule premieopslag bijdroegen aan de tekorten van het waarborgfonds. Nu bij de ANW kiest het kabinet voor een waarborgconstructie waarbij de tekorten geheel voor rekening van het publieke fonds komen. Een echt bevredigende oplossing vind ik dat niet. Het maakt het voor particuliere verzekeraars wel gemakkelijk om moeilijke gevallen door te schuiven naar de waarborgconstructie van de SVB. Ik vermoed dat het aantal aanmeldingen bij de SVB gering zal zijn door de gestelde voorwaarden en door de beperking tot enkele leeftijdscohorten. Ik accepteer de nu voorgestelde oplossing, al vind ik deze niet echt bevredigend.

Over de omvang van de problematiek tasten wij overigens in het duister. Dat geldt eigenlijk voor de hele operatie van overgang van AWW naar ANW, waarbij de collectieve regeling voor het overlijdensrisico is teruggebracht tot minieme proporties en veel wordt overgelaten aan CAO-partijen of individueel initiatief. Wie wil weten in welke mate er arbeidsvoorwaardelijk of particulier iets is geregeld, krijgt van de bewindslieden te horen dat zij daar geen zicht op hebben. Het thans gangbare begrip "monitoring" blijft achterwege.

Dat geldt overigens kennelijk globaal voor alles wat onder de noemer "privatisering sociale zekerheid" valt. Het Financieel Dagblad kwam vorige week uit met een interessant themakatern daarover. Ik heb daaruit de volgende citaten. "Geen enkel openbaar orgaan houdt bij hoe de premies en lasten zich ontwikkelen op deze geprivatiseerde markten: het

ministerie van SoZaWe niet, het LISV niet, het CPB niet en het CBS niet." Oud-staatssecretaris Linschoten zegt in dit katern: "Als zo'n statistiek nog niet bestaat, dan moeten ze dat zo snel mogelijk gaan doen. De wetgeving is veranderd op basis van prognoses en daarbij ging het onder andere om de publieke premiedruk. Het is natuurlijk interessant om bij te houden wat de publieke plus private premiedruk doet. Een ding is duidelijk: als de totale kosten omhooggaan, is de hele operatie mislukt." Een laatste citaat luidt: "Volgens drs. R.P.G. Reinoud, onderzoekshoofd CTSV, is de onvolledigheid van feitelijke gegevens een knelpunt bij het onderzoek naar de gevolgen van hervormingen in de sociale zekerheid. Of de maatregelen succes hebben, weet eigenlijk niemand."

Voorzitter! Ter voorkoming van een misverstand wil ik nog zeggen dat deze citaten niet specifiek slaan op de overgang van AWW naar ANW, maar op de privatisering van de sociale zekerheid in het algemeen, dus mede op het WAO-gat-, de WULBZ- en de PEMBA-verzekeringen. Wij onderschrijven de pleidooien om hierbij systematisch gegevens te verzamelen en statistieken aan te leggen.

Ik ga terug naar de tijdelijke overgangsregeling voor onverzekerbare risico's. Wij verwelkomen deze als een onderdeel van het overgangsrecht van AWW naar ANW. De problematiek van onverzekerbaarheid op de particuliere markt is echter geen overgangs- maar een structurele problematiek. Het kabinet heeft eind verleden jaar een adviesaanvraag naar de SER gestuurd over de verantwoordelijkheid van de overheid indien burgers zich niet of nauwelijks kunnen verzekeren tegen bepaalde sociale risico's. Hoewel erg laat, komt deze problematiek via het SER-advies in brede zin op de politieke agenda. Aan zich zelf overgelaten lost de markt dit probleem niet op. Via overheids- of zelfregulering met behulp van acceptatieverplichtingen en enige vorm van risicoverevening is het in theorie in de markt op te lossen, maar dat leidt al snel tot marktverstoring, de geur van kartelvorming of problemen met Brussel. Ik denk dat risico's waarbij de toegang tot of de premiehoogte van een verzekering sterk afhankelijk zijn van gezondheid, sekse of leeftijd een

Van de Zandschulp

vorm van publieke regeling zullen blijven vergen.

Bij een verzekering van het nabestaandenrisico stuit ik daarbij wel op dilemma's. De behoefte van burgers lopen zo sterk uiteen dat een zeer uitgebreide wettelijke verzekering thans niet aan de orde is. Een wettelijke regeling zonder toets naar inkomen of de mogelijkheid van inkomensverwerving creëert een basisinkomen zonder verplichtingen naar de gemeenschap. Een strikte terugwenteling van het nabestaandenrisico naar de individuele burger daarentegen negeert het probleem van de risicoselectie.

Voorzitter! Op één onderdeel van de toegankelijkheid van ANW-hiaatverzekeringen heb ik nog een vraag. Valt een ANW-hiaatverzekering die via de werkgever loopt altijd onder de reikwijdte van de Wet medische keuringen of is dat mede afhankelijk van de vraag of het om een collectieve bedrijfs- of bedrijfstakregeling gaat dan wel of daarbij sprake kan zijn van een individuele keus van de werknemer?

Voorzitter! Ik opteer voor een maatschappelijk compromis dat een mixture is van een sobere wettelijke basisregeling en mogelijkheden van semi-collectieve of individuele aanvullingen waarbij burgers wel in staat gesteld moeten worden om tot reële afwegingen te komen. Naar mijn mening vertoont de nieuwe ANW nog ten minste twee lacunes die in de Tweede Kamer wel zijn aangeroerd, maar niet voldoende besproken, laat staan opgevuld. Het gaat om de vraag naar de wenselijkheid van een zekere vrijlating van inkomen in verband met arbeid en een eventuele overbruggingsuitkering voor iedere nabestaande. De inkomenstoets van de ANW kent een zekere vrijlating van inkomen uit arbeid, maar geen enkele vrijlating van bijvoorbeeld een WAO-uitkering. De memorie van antwoord aan deze Kamer stelt: "Het kabinet is van mening dat het in beginsel ongewenst is dat een combinatie van twee volledige socialeverzekeringsuitkeringen plaatsvindt." In de Tweede Kamer gebruikte de staatssecretaris de term "stapelen van uitkeringen". Het combineren of stapelen van twee volledige socialeverzekeringsuitkeringen is echter niet het punt van debat. De inkomenstoets van de ANW verhindert of beperkt dat. Discussiepunt is dus: moet de bescheiden,

maar voor betrokkene substantiële vrijlating van inkomen uit arbeid doorgetrokken worden naar inkomen in verband met arbeid? Ik zeg ja, het kabinet geeft een dubbel antwoord. Het kabinet zegt nee als het gaat om een wettelijke sociale verzekering – WAO of WW – en ja als het gaat om een zogenaamde arbeidsvoorwaardelijke of bovenwettelijke uitkering, bijvoorbeeld de ontbindingsvergoeding volgens de kantonrechtersformule of een collectieve WAO-gatverzekering of een VUT-uitkering. Ik vind dat een raar onderscheid. De wettelijke WAO wordt geheel gekort, de WAO-gatuitkering wordt gelijkgesteld met inkomen uit arbeid en gedeeltelijk buiten beschouwing gelaten. Waarom acht het kabinet de eigen wettelijke regelingen in verband met arbeid van een andere en vanuit de ANW-optiek bezien lagere orde dan semi-collectieve arbeidsvoorwaardelijke regelingen? Ik pleit ervoor, de vrijlatingszone van inkomen uit arbeid door te trekken naar inkomen in verband met arbeid, los van de vraag of het laatste wettelijk of arbeidsvoorwaardelijk is geregeld.

Ik illustreer mijn principiële en praktische bedenkingen tegen het kabinetsstandpunt aan de hand van drie alledaagse voorbeelden uit de Piet Heinstraat in X. In deze straat wonen twee weduwen, Marie (57 jaar) en Ans (43 jaar). Marie heeft gedurende haar hele volwassen leeftijd aan het betaalde arbeidsproces deelgenomen en is nu volledig arbeidsongeschikt verklaard. Haar ANW-recht wordt volledig weggevoerd tegen haar WAO-recht. Ans heeft sinds haar huwelijk niet deelgenomen aan het betaalde arbeidsproces en is sinds kort herintreedster. Van haar loon blijft een bedrag van 50% van het minimumloon en 1/3 van het meerdere buiten de ANW-inkomenstoets. Hoe rechtvaardig ik nu tegenover Marie dat er voor haar geen enkele vrijlating van inkomen in verband met arbeid is, ondanks een arbeidsverleden van 35 jaar en dat er voor Ans, met een zeer gering arbeidsverleden, wel een vrijlating geldt voor de inkomenstoets van de ANW?

In dezelfde Piet Heinstraat woont het echtpaar Frank en Sophie. Frank verdient modaal en Sophie het minimumloon. Frank en Sophie dubben over de vraag of het gewenst is ten behoeve van Sophie

een particuliere nabestaandenverzekering af te sluiten. Op het eerste gezicht lijkt dat niet nodig. Marie verdient het minimumloon en van haar potentieel ANW-recht blijft 50% van het minimumloon en 1/3 van het meerdere buiten beschouwing. Marie zou na het overlijden van haar partner aan loon en ANW-uitkomen op 1 2/3 van het minimumloon (bijna f 3800 bruto per maand), hetgeen dit echtpaar gegeven de vaste lasten en langlopende verplichtingen toereikend acht. Zou Marie echter kort daarna volledig arbeidsongeschikt raken dan daalt haar inkomen terstond tot 70% van het minimumloon (bijna f 1600 bruto per maand), zijnde de WAO-uitkering, terwijl de ANW-uitkering geheel vervalt. Dat is gegeven lopende verplichtingen als zeer ontoereikend te beschouwen. De vraag of een particuliere nabestaandenverzekering voor dit echtpaar nodig is, valt niet goed te beantwoorden. Het kabinet stelt wel dat de mondige burger het beste zelf kan bepalen of een particuliere nabestaandenverzekering nodig is, maar door loon en WAO-uitkering zo sterk uiteenlopend te behandelen in de ANW-inkomenstoets weten Frank en Sophie niet goed waaraan zij toe zijn. Over- en onderverzekering zullen beide voorkomen. Om redenen van rechtvaardigheid en voorspelbaarheid pleit ik ervoor, de vrijlatingsgrens van inkomen uit arbeid door te trekken naar inkomen in verband met arbeid.

Het laatste punt dat ik aan de orde stel, is de vraag of de ANW nog wel als een volksverzekering beschouwd kan worden. Het kabinet stelt van wel, maar maakt die bewering niet waar. Kenmerk van een volksverzekering is – naast enkele formele kenmerken als een wettelijke omschrijving van de kring van verzekerden en financiering door premies – vooral dat het een verzekering is die voor alle ingezetenen relevant kan zijn als het verzekerd risico hen treft. Een volksverzekering is een wettelijke op solidariteit gestoelde verzekering die voor de hele bevolking potentieel van belang is. De mate waarin kan verschillen. Verschillende fracties hebben dit in december 1995 aan de orde gesteld. Recent, tijdens het debat in de Tweede Kamer over deze reparatiewet, heeft mevrouw Bijleveld dit ingebracht. Voorzover ik uit de Handelingen van de Tweede

Van de Zandschulp

Kamer kan opmaken, houdt het CDA in zijn verkiezingsprogram deze notie terecht overeind, maar werkt men dit mallotig uit in de vorm van een doorlopende inkomensafhankelijke basisuitkering van 30% voor elke nabestaande. Zo'n uitkering is in de aanvangsfase veelal te laag en later veelal overbodig.

Vanuit de volksverzekerings-gedachte en rekening houdend met de maatschappelijke realiteit, pleit ik voor een inkomensafhankelijke uitkering ter hoogte van het sociale minimum voor iedere nabestaande voor een beperkte periode van recuperatie en heroriëntatie. Na die beperkte periode kan de inkomens-toets in werking treden. De dood van de levenspartner is een zeer ingrijpende gebeurtenis en mag in de tijd niet samenvallen met financiële sores.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter! Om te voorkomen dat de heer Van de Zandschulp nog langer met de door hem veronderstelde mallotigheid rondloopt, wijs ik hem erop dat in het CDA-program óók over een overbruggingsregeling wordt gesproken. Die 30% is daarnaast dezelfde vrijlating als voor de oude gevallen is aangebracht. Met andere woorden: eerst de overbruggingsregeling en dan dat, of liever tegelijkertijd. Overigens was er in de Tweede Kamer geen ruimte om ook over die overbruggingsregeling te spreken.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Dat laatste betwijfel ik als ik zie wat die Kamer allemaal overhoop heeft gehaald in dat debat. Overigens, voorzitter, accepteer ik de correctie van mevrouw Van Leeuwen. Het CDA-program ken ik op dit punt slechts via de Handelingen van de Tweede Kamer. Vroeger gaf de SDU bij verkiezingen een dik boek uit waarin alle verkiezingsprogramma's waren opgenomen. Dit jaar heb ik dat boek niet in de boekhandel kunnen vinden. Ik tast op een aantal punten dan ook in het duister. Ik vind dit een ernstige tekortkoming van de SDU. Misschien heeft het met de privatisering te maken.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter! Ook wat dit betreft kan ik de heer Van de Zandschulp uit de droom helpen. Ook geprivatiseerde bedrijven kunnen goed werken. Ik

heb het bedoelde boek gekocht bij de SDU, naar ik meen voor f 45.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Ik heb er in Utrecht bij twee academische boekhandels naar gevraagd, maar men had er nooit van gehoord! Den Haag is dus kennelijk beter van boekhandels voorzien dan Utrecht.

Voorzitter! In vrijwel alle gevallen heeft de dood van de partner financiële gevolgen. De all-eenverdiener moet wellicht kinderopvang regelen; de parttime werkende moet misschien haar of zijn baan uitbreiden; de duur behuise moet wellicht naar een goedkopere woonruimte omzien; anderen moeten misschien voor het eerst een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen, zoals studiefinanciering en huursubsidie, die elk hun eigenwijze peildatum kennen.

Zo'n inkomensafhankelijke overbruggingsuitkering voor herstel en heroriëntatie is temeer van belang nu de wetgever de zogenaamde overlijdensuitkering heeft gereduceerd tot precies één maand en de vanzelfsprekende medeverzekering van nabestaandenpensioen in de aanvullende pensioenvoorzieningen onder grote druk staat. Ik verwijs naar artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet.

Voorzitter! Ik heb geen opinieonderzoek of referendum nodig om te weten dat een wettelijke overbruggingsuitkering voor elke nabestaande op steun zou kunnen rekenen van een brede meerderheid van de bevolking. Zo'n uitkering zou ook de problematiek van onverzekerbare risico's althans enigszins verlichten. Gelijktelling van inkomen in verband met arbeid aan inkomen uit arbeid bij de inkomensstoets maakt een individuele afweging van de vraag naar een particuliere nabestaandenverzekering meer reëel en hanteerbaar. Met deze twee toevoegingen zou er sprake zijn van een, zij het zeer sobere, toch alleszins verdedigbare volksverzekering. Waarom doen wij het dan niet?

□

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Hoe goed kunnen wij ons de discussie herinneren die in deze Kamer op 18 en 19 december 1995 is gevoerd? Ook anderen hebben daar

al over gesproken. Het was een intense en op bepaalde momenten zeer emotionele discussie. Dat zijn wij in dit huis niet zo erg gewend. Mijn fractie was toen weliswaar overtuigd van de noodzaak de Algemene weduwen- en wezenwet structureel en ingrijpend te veranderen, maar wij hadden toen ook fundamentele bezwaren, met name ten aanzien van het overgangsrecht. De heer Heijmans heeft met nadruk het onrechtvaardige van het overgangsrecht, zoals het in de wet stond, aan de orde gesteld. Ik citeer hem: Is de staatssecretaris nog steeds niet overtuigd van het argument dat bestaande gevallen op grond van een ander systeem hun uitkering hebben gekregen dan nieuwe gevallen en dat dit onderscheid een objectieve rechtvaardigheidsgrond is voor het handhaven van twee systemen? De toenmalige staatssecretaris was zeer beducht voor die twee systemen naast elkaar. Hij stelde dat het moeilijk was voor de uitvoering.

Eenieder in deze Kamer was er toen van overtuigd dat de wet, zoals die voorlag, gewijzigd moest worden. De staatssecretaris deed ook een aantal toezeggingen. Nu, tweeënhalve jaar later, repareren wij voor de tweede of misschien zelfs derde keer de Algemene nabestaandenwet (ANW). In juli 1996 zijn een aantal zeer pijnlijke knelpunten weggenomen en vandaag liggen er een aantal wijzigingen voor die naar de mening van mijn fractie weer een aantal onrechtvaardigheden die in de wet zitten voor de bestaande gevallen, wegnemen. Nog niet alles is hiermee opgelost. Het zal voor sommige belanghebbenden niet meer zijn "zoals vroeger", maar de versoepeling is significant.

Natuurlijk is het voor uitvoerders lastig om een heel lange tijd twee systemen naast elkaar te onderhouden, maar dat kan en mag geen argument zijn om de voorliggende wijzigingen niet door te voeren. Het kan ook leiden tot het gevoel dat er nieuwe onrechtvaardigheden ontstaan, omdat nieuwe gevallen anders behandeld worden dan de oude gevallen, maar de meesten hebben de mogelijkheid zich te verzekeren.

Natuurlijk kost deze versoepeling aanzienlijk meer geld. In 1999 is dat 224 mln. extra, aflopend tot 6 mln. in 2002. De staatssecretaris heeft voorgesteld de kosten te dekken uit

Van den Broek-Laman Trip

de opbrengst van het wetsvoorstel tot beperking van de export van uitkeringen naar het buitenland. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer dat wetsvoorstel deze Kamer zal bereiken? Volgens een van de lijstjes van het ministerie van SoZaWe hadden wij dat wetsvoorstel ook nog deze periode moeten afwerken. En overigens willen wij hier al het signaal afgeven, dat wij ten zeerste betwijfelen of dat wetsvoorstel deze extra uitgaven zal kunnen compenseren. Hoe denkt de staatssecretaris aan die 224 mln. te komen?

Buitengewoon belangrijk – anderen hebben het ook al genoemd – is de voorlichting over de veranderingen die in dit wetsvoorstel zitten. Het is noodzakelijk dat belanghebbenden weten waar zij nu aan toe zijn. In een aantal persoonsbladen heb ik gelezen, dat de uitvoering van dit wetsvoorstel zeer gecompliceerd is en erg afhankelijk van individuele factoren. Iedereen moet dus geïnformeerd worden. Maar ook degenen die nu vrolijk en onbezorgd leven en werken moeten zich ervan bewust zijn dat zij zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de toekomst en dat het wellicht wenselijk is een verzekering af te sluiten, waardoor nabestaanden niet in te grote financiële problemen komen. Kan de staatssecretaris in deze Kamer nog eens aangeven hoe hij de voorlichting denkt te gaan voeren?

Tot slot nog een opmerking. Sinds de discussie over de ANW hebben zeer veel actieve vrouwen, met name de groep Weduwen in de kou, met buitengewoon veel verve de belangen van de weduwen onder onze aandacht gebracht. Ik heb dat met veel respect gevolgd. Ook de staatssecretaris was ongetwijfeld op de hoogte van de pijnlijke en verdrietige consequenties van de ANW. Ware het nu niet verstandiger en eleganter geweest, als het kabinet zelf met de wijzigingsvoorstellen was gekomen? De wijzigingen in 1996 zijn er gekomen naar aanleiding van de toezeggingen, gedaan in deze Kamer. Het kabinet was mijns inziens in dezen veel te volgend. In september 1997 past het kabinet de wet aan naar aanleiding van "een meerderheid in de Tweede Kamer" en dan verschijnt opnieuw een ingrijpende nota van wijziging van 9 april 1998 naar aanleiding van de discussie aan de overzijde over het wetsvoorstel.

Maar goed, eind goed, redelijk al goed. Althans ik mag hopen, dat dit wetsvoorstel nu niet meer jaarlijks gewijzigd hoeft te worden.

Voorzitter! Ik wacht de beantwoording door de staatssecretaris met belangstelling af.

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! Dit is de derde keer in 2,5 jaar tijd dat deze Kamer over de nabestaandenwet spreekt, een nabestaandenwet die veel beroering gebracht heeft. Er zijn ontzettend veel brieven binnen gekomen over de gevolgen van de ANW en ik geef enkele citaten. "Door uitsluitend aandacht te hebben voor forse bezuinigingen van de nabestaandenwet zijn het leed, het verdriet en de zware gevolgen van de ANW gemakshalve over het hoofd gezien en heeft het geleid tot een wetgeving waarbij normen, waarden en fatsoensregels overboord zijn gezet. Ik sta met mijn rug tegen de muur met deze abrupte en onrechtvaardige wetswijziging." "Dank u voor het verpesten van mijn leven." "Weduwen en wezen zijn opgezadeld met nog meer zorgen en onzekerheid, alsof ze nog niet genoeg zorgen hadden."

De ANW, zoals die in december 1995 in deze Kamer is aangenomen, deugde niet; een wet om je voor te schamen. Hierover was de gehele oppositie het eens. Onder grote druk van maatschappelijke organisaties, met complimenten voor de actiegroep Weduwen in de kou, heeft zelfs de regering ingezien dat de ANW erg hard kon uitpakken en vandaar de wijzigingsvoorstellen.

Het is natuurlijk altijd goed dat inzichten veranderen, maar ik vraag me werkelijk af of dat niet eerder mogelijk was. Veel mensen hebben van de ANW slapeloze nachten gehad en het heeft ontzettend veel onnodig verdriet gebracht. De ANW van 1995 heeft plaats gemaakt voor een wat betere wet. Een goede wet is het nog steeds niet en zal het ook wel nooit worden, maar bij paars moet je kennelijk blij zijn met alle kleine verbeteringen die voorgesteld worden.

GroenLinks is het eens met de voorliggende wijzigingen, voorgesteld door de regering en aangevuld met goede verbeteringen vanuit de Tweede Kamer. Onder aanvoering van Paul Rosenmöller heeft de

overzijde een goed potje resultaatvoetbal gespeeld.

GroenLinks heeft in alle debatten over dit onderwerp aangegeven, dat de oude AWW vervangen moest worden. Die was niet meer van deze tijd. De AWW werd onbetaalbaar toen door de afgedwongen gelijke behandeling van weduwnaars de kosten van de AWW de pan uit rezen. Wijziging van de AWW was bovendien mogelijk door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Hoe meer partners allebei een eigen inkomen hebben, hoe minder compensatie nodig is als een van de twee partners wegvalt.

Dit neemt niet weg dat zowel bij oude als nieuwe nabestaanden de positie van weduwen over het algemeen zwakker is dan die van weduwnaars en dat de positie van betaald werkenden sterker is dan die van niet-betaald werkenden. Emancipatie en economische zelfstandigheid zijn uitgangspunt van het beleid van de regering, maar het is nog steeds, jammer genoeg, geen gangbare realiteit. De cijfers onderstrepen dat, ook voor de nieuwe nabestaanden. Van de nieuwe nabestaanden met een ongekorte uitkering is 96% vrouw en met een door de inkomensstoets gekorte uitkering is 83% vrouw. WAO-weduwen en -weduwnaars hebben en houden het moeilijk. Dit geldt zeker voor de toekomstige WAO-weduwen/weduwnaars. Voor hen geldt geen vrijlatingsregeling. Ik citeer uit de memorie van antwoord: "Iemand die volledig arbeidsongeschikt is, kan geen inkomen uit arbeid verwerven en kan niet profiteren van de vrijlating." Wat is hier rechtvaardig aan? Je kunt niet werken, je wilt wel, maar je bent volledig arbeidsongeschikt en als straf mag je lekker niet profiteren? Ik snap hier niets van. Het woord "profiteren" in dit verband vind ik trouwens behoorlijk ongepast. De memorie van antwoord vervolgt met: "Iemand echter die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, kan voor het resterende gedeelte werken en zodoende voor het inkomen uit arbeid de vrijlating gebruiken. Ditzelfde geldt voor een voormalig WAO'er die weer arbeidsgeschikt wordt" en "de arbeidsparticipatie wordt (op deze manier) gestimuleerd." Hiervoor is gekozen omdat het kabinet stapeling van uitkeringen een ongewenste zaak vindt. Als

Zwerver

beginsel is hiervoor misschien wel wat voor te zeggen.

Het onderscheid tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten in verband met arbeid is kennelijk gekozen om de deelname aan betaalde arbeid niet te ontmoedigen en om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Geen arbeidsparticipatie = geen vrijlatingsregeling. De WAO en de WW zijn echter loongelateerde uitkeringen en dat is wat anders dan een volksverzekering. Stapeling van uitkeringen is niet echt aan de orde want het zijn verschillende typen uitkeringen.

Daarbij komt dat een combinatie ANW-WAO toch echt wat anders is dan een combinatie ANW-WW als er alleen naar arbeidsparticipatie gekeken wordt. Als je werkloos bent, kun je in principe werken; als je volledig arbeidsongeschikt bent, dan kun je dat niet. Waarom wordt deze laatste groep op zo'n onrechtvaardige manier gestraft?

In de eerste ANW was er ook geen inkomensvrijlating voor vutters, ook om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Gelukkig heeft de regering ingezien dat dit een kulregeling was, er valt weinig arbeidsparticipatie te bevorderen als je in een VUT-situatie zit.

In de aan de orde zijnde reparatievoorstellen beschouwt de regering arbeidsvoorwaardelijke regelingen als inkomen uit arbeid. Dat is in ieder geval iets, nu de WAO en daarna de WW nog!

Bij de behandeling van de ANW heeft GroenLinks zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer keer op keer bepleit de vrijlating voor inkomsten in verband met arbeid te verbeteren, niet alleen in de overgangssituatie, maar ook daarna. Het blijft vreemd en onlogisch dat er niet gekozen wordt voor eenzelfde vrijlatingsregeling bij inkomsten uit arbeid en inkomsten in verband met arbeid. Als ik iedereen in deze Kamer beluister, bestaat daarvoor een ruime politieke meerderheid.

Doordat de gewenningsuitkering is afgeschaft, voorkomt ook deze wetswijziging niet dat er in de toekomst nabestaanden zullen zijn die plotseling met een grote terugval in inkomsten te maken krijgen. Een nabestaande met een bescheiden inkomen die naast de ANW een bedrag mag vrijhouden, zal bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid het neveninkomen kwijtraken. Maar er moet wel premie voor dit

soort verzekeringen betaald worden. Dat blijft cru. Wat is het argument waarom de huidige nabestaanden wat dat betreft beter af zouden moeten zijn dan de toekomstige?

De noodzaak van een overbruggings- c.q. gewenningsperiode voor iedere nabestaande blijft bestaan. Dit zou kunnen gebeuren in de vorm van een tijdelijke overlijdensuitkering om de eerste klappen mee op te vangen.

Voorzitter! Het is een goede zaak dat de Tweede Kamer de deelname aan het waarborgfonds verruimd heeft. Dit is echter nog niet voldoende. De geboortedatum 1 juli 1956 zou uit de wet moeten verdwijnen. Iedereen die verantwoordelijkheid wil dragen voor zijn of haar partner, moet zich kunnen verzekeren, hetzij via een commerciële verzekeraar, hetzij via de SVB. Er zijn diverse situaties waarin dat nu niet kan, ook al wil iemand dat graag. Ik wijs bijvoorbeeld op jonge mensen onder de 41 jaar die zich onmogelijk kunnen verzekeren omdat ze ziek zijn. De deelname zou ook uitgebreid moeten worden tot mensen die door een groot leeftijdsverschil met hoge premies worden geconfronteerd. Tot het 65ste jaar van de "oudste" partner is de premie nog wel op te brengen, maar na het 65ste levensjaar wordt de premie erg hoog. De kosten kunnen oplopen tot ongeveer f 600 per maand. Het waarborgfonds biedt geen soelaas omdat men wel verzekeraar is. Er is alleen sprake van een groot leeftijdsverschil tussen beide partners. Welk advies zou de staatssecretaris deze mensen willen geven?

Door het wegvallen van de overgangsregeling hebben veel weduwen sinds januari een inkomen onder de ziekenfondsgrens. Het voorbeeld in de brief van de ombudsman spreekt voor zich: een verschil van ongeveer f 260 per maand tussen de particuliere ziektekostenverzekering en de ziekenfondspremie. Het is fijn dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord de GroenLinks-fractie erop wijst dat het ook kan voorkomen, dat een particuliere verzekering goedkoper is dan een ziektekostenverzekering. Dat geloof ik graag, maar niet in het genoemde voorbeeld. Vanwege de peildatum van 1 november 1997 kunnen veel weduwen pas in januari 1999 in het ziekenfonds. Dit betekent in een

aantal gevallen, dat bovenop de inkomensachteruitgang die ze kregen per 1 januari 1998 nog de dure particuliere premie komt. Ik zou de staatssecretaris toch nog een keer willen vragen, ervoor te zorgen dat de weduwen alsnog per januari 1998 in het ziekenfonds kunnen.

De uitvoerbaarheid van de wet is er niet eenvoudiger op geworden. Ik heb dan ook grote bewondering voor de SVB, die al deze wijzigingen in goede banen moet leiden. Dat is niet altijd even gemakkelijk, ook omdat het gemakkelijk tot fouten leidt. Al deze reparatiemaatregelen kosten qua uitvoering extra geld. Ik ga er maar van uit dat de staatssecretaris de SVB op ruimhartige wijze in staat stelt, alle reparatiemaatregelen op korte termijn uit te voeren en dat hij er bij het CTSV op aandringt, het verzoek van de SVB om extra budget positief te waarderen. Mocht het anders zijn, dan hoor ik dat graag.

Voorzitter! Zoals gezegd ziet GroenLinks de reparatievoorstellen als verbeteringen. Maar intussen is de ANW een ongelooflijke ingewikkelde wet geworden, een lappendeken en uitvoeringstechnisch een ramp. Kortom, een moeilijk uit te leggen wet met nog steeds veel pijnpunten en bij lange na moeders mooiste niet.

□

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Ik spreek mede namens de fracties van SGP en RPF.

Ongelijk erkennen is niet eenvoudig. Dat is overal in het leven zo, maar zeker in de politiek. Mijn eerste ervaring in dit huis was de discussie over het huurwaardeforfait van zeven jaar geleden. In de berekeningen zat toen domweg een rekenfout. Ik weet nog hoe verbaasd ik was over het feit dat het nog zo lastig was om dat simpelweg erkend te krijgen. Dat is ook niet gebeurd: het ging uiteindelijk om het welzijn van het volk, zodat een rekenfout moest worden geaccepteerd.

Als er dan al ongelijk moet worden erkend, gaat dat mondjesmaat en blijkbaar in trappen. Als het moet, kun je nog het beste zeggen dat je het niet wist. Als je dat niet kunt zeggen, zeg je dat er onvoldoende draagvlak in de samenleving blijkt te zijn. Zeggen dat je het bij het verkeerde eind had, blijkt toch wel erg lastig te zijn. Dat constateer ik aan de hand van de bij dit wetsvoor-

Veling

stel horende stukken. De wet heet een reparatie van gebleken onbillijkheden te zijn. Met dat "gebleken" wordt gezegd, dat dit pas naderhand aan het licht kwam. In de memorie van toelichting staat dat het gaat om reparatie van onbedoelde en ongewenste effecten. In de Tweede Kamer is daarover gesproken, waarbij onder andere een curieuze uitleg aan de orde kwam van het onbillijk moet zijn. Dat is klaarblijkelijk niet zozeer iets dat het oordeel van het kabinet weergeeft, maar het gaat om effecten waarvan in het verkeer met de Kamer is gebleken dat daarvoor onvoldoende steun bestaat in de samenleving. Er is dus opnieuw iets gebleken wat voorheen niet duidelijk was: onvoldoende steun. "Wij wisten het niet allemaal." In reactie op mijn vragen in dit huis wordt dan een aantal voorbeelden genoemd van dingen die inderdaad destijds niet helemaal helder waren: halfwezenuitkeringen voor kinderen die door grootouders worden verzorgd en een paar andere dingen.

Toch is het onmiskenbaar zo dat de substantie van het voorstel dat nu voorligt, betrekking heeft op reparatie van wel degelijk bedoelde effecten. Ik vind het heel zuinigjes en eigenlijk ook een beetje misplaatst om daarvoor weg te lopen. De hele reparatie op het gebied van het overgangsrecht is de reparatie van effecten die wel terdege beoogd waren en die ook uitvoerig zijn besproken. Wat vindt het kabinet zelf? Wat is dit voor reparatie? Is dat onder druk gebeurd of komt men nu terug op een verkeerde beslissing? Ik ben erg nieuwsgierig naar de notitie over het overgangsrecht, want mogelijkerwijze kan die op dit punt meer licht werpen.

Wat bij de behandeling van de ANW destijds voor onze fracties buitengewoon pijnlijk was, was de benadering van het huwelijk. Ik zie nu maar even af van de discussie die je daarover kunt voeren en over de gelijkstelling van het huwelijk met minder verplichtende vormen van samenwonen en -leven. Het kabinet koos heel duidelijk voor een individualistische benadering. Dat vonden wij een miskennis van wat de verbinding van twee levens kan betekenen. Het gaat om levensverbintenissen en die zijn meer dan gelegenhedencoalities die je als de omstandigheden zich wijzigen, weer kunt veranderen. De suggestie wordt eigenlijk gewekt dat wanneer een

partner wegvalt, er een vervolg moet zijn. Wij hebben deze benadering aangevoeld als een miskennis van het unieke, belangrijke van een levensverbintenis, het huwelijk of andere levensverbintenissen die daarmee veel gelijkenis hebben. Zo'n verbintenis is in beginsel onomkeerbaar. Ook al wil dat je niet bewust, er is toch sprake van een samengroeien van twee levens. Dan is het wegvallen van een partner een ramp, hoe je het ook wendt of keert. Er wordt een wederzijdse afhankelijkheid aangegaan, in heel veel opzichten. Natuurlijk heeft die wederzijdse afhankelijkheid ook een financiële kant.

Dat de AWW moest worden aangepast, is onmiskenbaar. Dat het behoeftebeginsel een duidelijke rol moest gaan krijgen, was ook voor ons duidelijk, maar het ontmantelen van de AWW, zoals is gebeurd, was beslist onjuist. Naar onze opvatting behoort de overheid die wederzijdse afhankelijkheid te erkennen en te koesteren. Wanneer mensen in financiële problemen geraken door het buiten hun wil verbroken worden van zo'n wederzijdse afhankelijkheid, moet de overheid zich niet terugtrekken. Dat geldt zeker voor de "bestaande gevallen". Wanneer mensen zijn getroffen door de dood van hun partner in een situatie waarin zij niet anders konden dan rekenen op een zekere financiële regeling, behoort de overheid daar niet voor weg te lopen. Wij zijn gewend om wat meer op de zelfstandigheid van partners in een huwelijk of een andere vorm van samenwonen en -leven te letten. Maar ook in de huidige omstandigheden betekent het verlies van een partner een ramp. Daarom zou er ook voor nieuwe gevallen een voorziening moeten zijn, al was het maar een voorziening in de sfeer van een overbrugging, want het gaat om mensen die in omstandigheden van rouw wel wat anders aan hun hoofd hebben dan de financiële sores.

De coalitie heeft onder druk vanuit de samenleving en door inbreng van de Tweede Kamer een voorstel tot reparatie gemaakt en dat ligt nu voor. Ik moet constateren dat het allemaal tamelijk moeizaam ging en dat een aantal wijzigingsvoorstellen zijn afgewezen, doordat de coalitie, maar dan ook alleen de coalitie, deze heeft geblokkeerd. Het ging daarbij om een wat royelere verzorgingsuitkering en een vrijlatingsregeling in

verband met arbeidsongeschiktheid. Ik constateer dat eigenlijk opnieuw de coalitie, tegen een belangrijk deel van de Tweede Kamer in, een beleid steunt dat ik individualistisch en marktgericht noem.

Dat is opvallend omdat in de oppositie tegen het paarse kabinet op dit punt twee gedachtegangen samenkomen. In de eerste plaats is dit de socialistische gedachtegang die solidariteit voorop stelt en die de overheid een belangrijke taak toekent in het bewaken daarvan. In de tweede plaats is er de christelijke benadering die stelt dat wij zuinig moeten zijn op een samenleving waarin mensen structureel verantwoordelijk voor elkaar zijn en dat de overheid moet optreden als beschermer van degenen die dat nodig hebben. Deze beide gedachtegangen zijn door het paarse kabinet niet gevolgd. Dat geeft te denken. Daaruit maak ik op dat in ieder geval de PvdA niet in dat klimaat thuis hoort. Een kabinet dat zich op deze manier laat kennen, is niet goed voor onze samenleving. Dat doet mij ook met enige zorg kijken naar het mogelijke ontstaan van een tweede paars kabinet.

Voorzitter! Wij zullen de voorstellen steunen, maar zonder veel enthousiasme over het resultaat.

□

De heer **Batenburg**: Mijnheer de voorzitter! Zoals reeds in december 1995 in deze Kamer werd opgemerkt, is de ANW van een dermate slechte kwaliteit, dat de wet in deze vorm nooit door de Eerste Kamer had mogen worden aangenomen. Voorzover ik mij kan herinneren, stond er een kabinetsbelang op het spel. Het wetsvoorstel inzake de ANW zoals het er lag, moest door de Eerste Kamer worden aangenomen, ondanks het feit dat in die dagen bij de afdeling voorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid massa's telefoontjes binnenkwamen van huilende en wanhopige mensen die het niet meer zagen zitten. Overigens verscheen in het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid mijn opmerking dat wij bij inwerkingtreding van deze wet schrijnende gevallen kunnen tegenkomen waaraan niemand gedacht heeft.

Voorzitter! Inmiddels zijn wij 3,5 jaar verder en gebleken is dat de

Batenburg

uitvoering van deze wet voor grote groepen van vooral oudere mensen tot grote problemen heeft geleid, omdat zij een groot deel van hun inkomen zijn kwijtgeraakt en de vaste lasten zijn gebleven zoals ze waren.

Ondanks de voorgenomen reparatiemaatregelen naar aanleiding van de gebleken onbillijkheden blijven er problemen. Zo zullen vooral ouderen met een partner van beneden de 65 jaar geen profijt hebben van deze reparatiemaatregelen en daardoor in de kou blijven staan.

Ik noem een voorbeeld. Partners jonger dan 65 jaar van wie de overleden echtgenoot ouder is dan 65 jaar, verliezen hun AOW-uitkering. Zij komen ten gevolge van de kortingen op de AOW in de bijstand terecht. Deze generatie is over het algemeen onverzekerbaar, gezien de te hoge premies voor deze groep van ouderen. Veelal hebben deze ouderen na een lang arbeidszaam leven een groot bedrag aan AWW- en AOW-premies betaald. Zij worden nu onterecht slachtoffer van de ANW, zoals deze nu voorligt. In schril contrast hiermede staat een jong persoon van bijvoorbeeld 23 jaar met een kind, niet werkend, die nog maar weinig premie heeft betaald maar wel een volledig ANW-recht heeft. De wetgever heeft dergelijke onbillijkheden niet onderkend en heeft derhalve de verantwoordelijkheid voor deze onrechtmatigheden oplossingen aan te dragen. Kan de bewindsman mij aangeven hoe hij deze onrechtmatigheden denkt op te lossen? Overigens schaar ik mij geheel achter het betoog dat de woordvoerder van het CDA heeft gehouden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet) (24263).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hirsch Ballin** (CDA):
Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel dat voorligt – één van de laatste die wij met de nu demissionaire minister van Justitie zullen bespreken – heeft een lange geschiedenis. Het is op 7 juli 1994 op voordracht van de toenmalige minister van Justitie, mr. A. Kostó, bij de Raad van State aanhangig gemaakt en ruim een jaar later onder verantwoordelijkheid van zijn opvolgster bij de Tweede Kamer ingediend. De vaste commissie voor Justitie heeft tijdens de schriftelijke voorbereiding al een opmerking gemaakt over de lange voorbereidingstijd van de memorie van antwoord. Er waren verschillende momenten van vertraging in dit wetgevingsproces. Wij hebben op verschillende momenten gewezen op wettelijke gebreken, laatstelijk ook in de Penitentiaire maatregel die na publicatie in het Staatsblad is voorgehangen. Daarbij wordt de door de regering erkende drukfout in artikel 4, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel gecorrigeerd. Wat gebeurt er met een gebrek dat door de Raad van State was signaleerd en waarop in het nader rapport niet is gereageerd, namelijk het ontbreken van een wettelijke grondslag voor artikel 58?

Het gevangeniswezen moet niet van de ene naar de andere beoogde datum van inwerkingtreding van deze belangrijke nieuwe wetgeving worden geleid. Daarom hebben wij er graag aan meegewerkt het wetsvoorstel, na de beantwoording van onze vragen over de Penitentiaire maatregel, toch nog voor het zomerreces te agenderen. Ik vraag de minister van Justitie welke datum van inwerkingtreding op dit moment is voorzien. Is 1 juli aanstaande, zoals is aangegeven in de brief van 9 maart 1998, Kamerstuk 25600-VI, nr. 164C, nog wel een verstandige keuze? Verdient 1 oktober nu niet de voorkeur?

Dan kom ik op de inhoud van het voorstel, in samenhang met de algemene maatregel van bestuur en het op basis daarvan te voeren beleid. Een belangrijke verandering in het wetsvoorstel is de invoering van het penitentiaire programma, waar wij veel twijfel bij hebben. Bij de vaagheid van de uitwerking kan

die twijfel op dit moment moeilijk worden weggenomen. Het lijkt ons van belang om dat hier nogmaals aan de orde te stellen.

Het penitentiair programma dat nu een plaats heeft gekregen in de wetgeving, heeft wel erg veel weg van een extra vervroegde invrijheidstelling onder voorwaarden, voorafgaand aan de vervroegde invrijheidstelling die bijna een automatisme is bij de huidige wetgeving. Net als onze collega's in de Tweede Kamer hebben wij hierover in ander verband opgemerkt dat het onze voorkeur heeft om het systeem van de vervroegde invrijheidstelling te vervangen door een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling, waarbij een beoordeling kan plaatsvinden, dan wel een systeem waarbij er een zekere marge is voor de feitelijke executieduur van de uitspraak van de strafrechter.

Dit penitentiair programma lijkt wel erg veel op een extra vervroegde invrijheidstelling. De regering verwacht daarmee vanaf het jaar 2000 250 en in 1999 al 200 detentiejaren te kunnen besparen. Is dat zo gauw niet wat veel? Zijn de prognoses voor de penitentiaire capaciteit mede gebouwd op de verwachting dat het penitentiair programma in deze omvang kan worden toegepast?

Afgezien van de vaagheid van de doelstelling en de regeling is het moeilijkste punt bij het penitentiair programma in onze ogen de verantwoordelijkheid van de directeur voor personen die aan zo'n programma deelnemen. In de nota naar aanleiding van het verslag gaat het over de verantwoordelijkheid van "het ministerie van Justitie", zo staat het er. Bedoelt de minister de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie of wordt hiermee een ambtelijke verantwoordelijkheid bedoeld?

Ik stel deze vraag niet omdat het hier misschien een verschrijving betreft, maar omdat er in de stukken over het wetsvoorstel onduidelijke uitspraken zijn gedaan over de relatie tussen de selectiefunctionaris of de directeur en de minister. Deze uitspraken geven in ieder geval aanleiding tot vragen en kritiek.

Gelet op de wettelijke regeling moet de vraag worden gesteld of de directeur niet net als de selectiefunctionaris door de toekenning van bevoegdheden bij en krachtens de