

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet) (24169);**

- **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten (24258).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Vandaag staan wij voor de behandeling van een wetsontwerp dat vele, zeer vele direct betrokkenen nu al maanden lang in angstige spanning gevangen houdt. Hun verwachtingen zijn hoog gespannen ondanks het feit dat onze mogelijkheden slechts beperkt zijn. Hoe dit ook zij, het is een goede zaak dat er in ieder geval duidelijkheid wordt geschapen. Niets is zo fnuikend als de voortdurende onzekerheid over de toekomst.

Recht doen en vinden raakt altijd ons geweten, maar is in deze situatie bepaald geen gemakkelijke opgave. Meer dan ooit zal het er vandaag om gaan, inhoud te geven aan de woorden van prof. Levenbach die hij uitsprak tijdens zijn afscheidscollege. Deze woorden zijn ook geciteerd bij de verdediging van de begroting van Sociale Zaken voor het dienstjaar 1967 in dit huis, te weten: "Verdiept steeds uw inzicht, scherpt uw verstand maar behoedt bovenal de gerechtigheid".

In de afweging die het CDA over de Algemene nabestaandenwet en het AOW-wetsvoorstel moet maken, zal de zin voor gerechtigheid ons leiden, met als kernvraag: wordt voldaan aan het criterium dat de overheid een schild behoort te zijn voor de zwakken in de samenleving en mag hiervoor ook een beroep worden gedaan op de solidariteit van de burgers?

Prof. Weijel opende indertijd het eerst hoofdstuk van zijn boek "Achtergronden van sociale zekerheid" met de veelzeggende titel "Nood is het steeds wederkerende thema". Vanuit de eigen verantwoordelijkheid ± de mens moet actief zorgen ± stelde hij dat desalniettemin een mens in nood kan raken: de maatschappelijke situatie kan hem verhinderen in eigen onderhoud te voorzien, hij kan door een calamiteit worden getroffen, enz. Een mens in

nood raakt zijn vrijheid kwijt, evenals vaak zijn mogelijkheden tot individuele ontplooiing en wordt zo doende afhankelijk van hulp, zoals in 1959 nog veelal het geval was bij het verlies van de kostwinner. Net zo min als in die jaren sparen voor de oude dag voor de grote meerderheid, die maar net genoeg had om dagelijks van te leven, mogelijk was, net zo min was sparen voor een eventueel overlijden mogelijk.

Hulpverlening, ook in deze situaties, uit solidariteit en verantwoordelijkheid voor elkaar, hangt nauw samen met het sociale wezen van de mens. Daaraan mag ook de overheid appelleren. In de naoorlogse jaren is de gedachte aan verzekeringen voor de gehele bevolking gegroeid, mede onder invloed van het werk van de commissie-Van Rhijn. De volksverzekeringen werden geboren, in zeker zin niet alleen als verzekering tegen een bepaald risico, maar ook voor het garanderen van bestaanszekerheid, van een bestaansminimum. De rechtsgrond, de politieke legitimatie voor het optreden van de overheid, was dan ook de bestaande nood.

Het ging er bij de twee eerste volksverzekeringen om dat iedereen op zijn oude dag, en in het tweede geval ook bij overlijden van de kostwinner, gevrijwaard zou zijn van gebrek, van materiële nood, als het inkomen van deze kostwinner wegviel. De volksverzekeringen kregen hierdoor slechts het karakter van een basisuitkering als een bodemvoorziening, waardoor iedereen, voor zover mogelijk, zich bewust kon blijven van eigen verantwoordelijkheid.

Voorzitter! Na deze inleiding kom ik op het wetsontwerp. Naar onze overtuiging is de fractie van het CDA verkeerd begrepen. In de memorie van antwoord wordt op een door ons niet beoogde wijze gesproken over de equivalentie tussen premieplicht en uitkeringsrecht. Er is immers binnen de volksverzekeringen geen sprake van het strikte equivalentiebeginsel met een direct verband tussen de hoogte van de premie en de hoogte van de uitkering. Binnen de volksverzekeringen wordt de nadruk meer gelegd op het solidariteitsbeginsel. Op grond hiervan worden inkomensafhankelijke premiebijdragen geheven en naar relatieve behoefte verschillende uitkeringen verstrekt. Het is uiteraard

wel juist dat de kans voor alleenstaande vrouwen om weduwe te worden aanzienlijk minder reëel is en deze in zekere zin "overtrokken" solidariteit is indertijd en ook nadien steeds aanvaard omdat het risico niet geheel en al was uitgesloten. De AWW-uitkeringen werden immers onafhankelijk van de duur van de verzekeringen verstrekt. De AWW gaat uit van het zogenaamde risicosysteem: er bestaat recht op uitkering indien degene aan wiens overlijden het recht op uitkering wordt ontleend wegvalt. Een alleenstaande kan op oudere leeftijd nog trouwen en weduwe worden, derhalve risico lopen. Het is uit dien hoofde wel vanzelfsprekend dat indertijd binnen de Algemene kinderbijslagwet een alleenstaande vrouw die de leeftijd van 45 jaar had bereikt niet meer premieplichtig was. Het is overigens niet juist dat nabestaanden zonder kinderen en jonger dan 40 jaar nooit recht hebben gehad op een uitkering, zoals de memorie van antwoord stelt. Voor hen was er immers de tijdelijke uitkering. Daarmee werd ook recht gedaan aan de relatieve behoefte. Het ging ons er bij de schriftelijke inbreng vooral om, te benadrukken dat er nog steeds sprake is van een premiegefinancierde verzekering en dat in dat kader als het risico zich voordoet, tegenover de plicht tot premiebetaling het recht op een uitkering moet blijven bestaan. Bij de honorering van dat recht mag weliswaar rekening worden gehouden met de relatieve behoefte, maar deze kan nimmer tot nul worden gereduceerd. Dan wordt een grens overschreden. Daarop heeft de CDA-fractie willen wijzen en dit standpunt heeft de fractie nog steeds. De afwijzing van het handhaven van de ANW voor bestaande rechthebbenden met inachtneming van een overgangsregeling en de introductie van een algemene voorzieningenwet onder meer voor nieuwe gevallen is in dit licht wel erg kort door de bocht geformuleerd. Dit voorstel had een oplossing kunnen betekenen voor een moeilijk dilemma. Nogmaals, als gevolg van de door het kabinet gekozen aanpak moest de vraag naar ont koppeling van bestaande en nieuwe gevallen wel worden opgeroepen. Er zal door een groep toekomstige weduwen/weduwren immers moeten worden bijgedragen in de kosten van reeds ingegane en

## Van Leeuwen

toekomstige uitkeringen. Premies worden betaald voor een volksverzekering die voor hen dit risico niet dekt, als zij weduwe of weduwnaar worden. Natuurlijk mag ook naar de mening van de CDA-fractie door de jaren heen telkenmale de vraag worden gesteld of de nood nog zodanig is, dat er een moreel of feitelijk recht bestaat op het niveau van de tot dan verstrekte uitkering. Maar met de volledige uitsluiting van categorieën weduwen en weduwnaren kan de ANW in feite niet langer meer als een verzekering worden gezien. Het is juist, dat bij een voorziening over het algemeen een algemene middelen- en vermogenstoets wordt toegepast.

Staatssecretaris **Linschoten**: Er is van de kant van de CDA-fractie sprake van een hardnekkig probleem. Op deze wijze heeft de AWW altijd in elkaar gezeten. Grote categorieën zijn in het verleden altijd categoriaal uitgesloten geweest van de verzekering, terwijl zij wel moesten meebetalen. Ik denk aan de potentiële weduwnaars die op basis van deze volksverzekering, premiegefinancierde regeling, nooit enige dekking hebben gehad. Mevrouw Van Leeuwen doet net alsof sprake is van een nieuw element. Het is juist de AWW die vanaf het begin op die wijze opgezet is geweest. Categoriale uitsluitingen van grote groepen die wel moesten meebetalen aan deze premiegefinancierde volksverzekering.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): In de gedachten van die tijd werd binnen een huwelijk wel premie betaald. Na de uitspraak van de Centrale raad van beroep is het op een moderne wijze ingevuld en krijgen op het ogenblik weduwnaren dezelfde rechten. In de context van de wet, zoals die in 1959 tot stand is gekomen kan de staatssecretaris zich hierop niet beroepen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Het gaat mij om het systeem van de wet.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Het systeem van de wet was toen heel duidelijk. Het ging ervan uit dat er een kostwinnersverhouding was en dat binnen het huwelijk premie werd betaald om het recht voor de weduwe te garanderen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Alle

ongehuwde mannen in die periode hebben premie betaald voor deze volksverzekering, zonder dat zij ooit enige dekking hebben gehad. Het element van op basis van de solidariteitsgedachte aangesproken worden op het medefinancieren van een volksverzekering zonder dat je daaraan ooit een recht kunt ontleen is altijd onderdeel geweest van deze wetgeving. Het is niets nieuws.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Het eerste onderscheid heb ik duidelijk gemaakt. Dat was binnen het verband van het huwelijk. Wat het tweede onderscheid betreft, moet je kijken naar de wetstekst. Er is inderdaad premie betaald. Ik heb eraan toegevoegd, dat je dan ook het risico moet lopen. De ongehuwde mannen liepen in die context niet het risico om weduwnaar te worden. Wat de alleenstaande vrouw betreft, hebben wij altijd gekozen voor een systeem waarin ook zij meebetaalden, hoe moeilijk dat ook was. Ze kunnen op een gegeven moment dat risico gaan lopen.

Staatssecretaris **Linschoten**: Wij zijn het met elkaar eens, dat er in het kader van de AWW vanaf het begin categoriale uitzonderingen zijn geweest en dat het een volstrekt normaal gegeven is bij het fenomeen volksverzekering.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): U legt een eenzijdig verband. In de context van de wet loop je een risico. Als de weduwe of weduwnaar dat risico loopt en premie meebetaalt, dan is het net gedekt. Dat is heel wat anders dan de gevallen die u noemt.

Staatssecretaris **Linschoten**: De kern van de zaak is, of je bij een volksverzekering categorieën kunt uitsluiten op grond van welke overweging dan ook die in de wet vastligt. Dat wij het nu over andere categorieën hebben dan in het verleden het geval was, doet aan het principe niets af. Het gaat om een volksverzekering. Bij het beoordelen van de situatie is niets anders aan de orde dan er altijd al aan de orde is geweest bij de AWW, zij het dat wij thans andere categorieën aanwijzen.

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Ik vind dit een wat scheve voorstelling van zaken. De AWW was een verzekering die in principe voor alle ingezetenen relevant was. Ze

discrimineerde inderdaad de weduwnaar. Dat is verklaarbaar in de context van die tijd. Het is later recht getrokken via de rechter. Dat neemt niet weg dat het in principe een volksverzekering was die relevant was voor iedere ingezetene. De ANW verschilt op dit punt radicaal van karakter. Ik vind, dat de staatssecretaris beide wetten te veel in elkaars verlengde ziet. Dat is een onjuiste interpretatie.

Staatssecretaris **Linschoten**: Nee, dat doet geen recht aan hetgeen ik heb gezegd. Het gaat mij ten principale om het karakter van het fenomeen volksverzekering. Daarbij houd ik overeind wat ik zo even heb gezegd.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik begrijp dat de staatssecretaris er behoefte aan heeft, vanaf het begin argumenten van ons in een andere context te plaatsen. Ik ben collega Van de Zandschulp zeer erkentelijk. Mooier dan hij had ik het niet kunnen zeggen. Ik probeerde een antwoord te geven op concrete vragen.

Voorzitter! Ik herhaal wat ik heb gezegd. Er zal door een groep toekomstige weduwen/weduwnaren immers moeten worden bijgedragen in de kosten van reeds ingegane en toekomstige uitkeringen, premies worden betaald voor een volksverzekering die voor hen dit risico niet dekt, als zij weduwe of weduwnaar worden. Natuurlijk mag ook naar de mening van de CDA-fractie door de jaren heen telkenmale de vraag worden gesteld of de nood nog zodanig is dat er een moreel of feitelijk recht blijft bestaan op het niveau van de tot dan verstrekte uitkering. Met de volledige uitsluiting van categorieën weduwen/weduwnaren kan de ANW in feite niet langer meer als een verzekering worden gezien. Het is juist, dat bij een voorziening over het algemeen een algemene middelen- en vermogenstoets wordt toegepast. In het kader van de door ons beoogde nieuwe algemene voorzieningenwet had dit probleem kunnen worden opgelost. Onze conclusie kan voor dit onderdeel geen andere zijn dan dat de rechtsgrond voor en het karakter van de volksverzekering binnen deze ANW ernstig geweld wordt aangedaan.

Een samenvatting van dit onderdeel van ons betoog mondt uit

## Van Leeuwen

in de volgende stellingname. Binnen de volksverzekering die de Algemene nabestaandenwet beoogt te zijn en die derhalve een basisuitkering ofwel een bodemvoorziening dient te garanderen voor iedereen die het risico loopt, wordt de volstrekte uitsluiting van bepaalde categorieën afgewezen. Zou de staatssecretaris hierop willen ingaan? Misschien heeft hij er geen behoefte aan, maar laat hij dan in ieder geval een antwoord geven op de vraag waarom hij in het licht van ons betoog niet bereid geweest is, een tijdelijke uitkering voor weduwen zonder kinderen te handhaven. Misschien zit ik nog wat te vast in het verleden, maar met "weduwen" bedoel ik overigens ook weduwnaren.

Staatssecretaris **Linschoten**: Voorzitter! Ik ben natuurlijk bereid om daarop in te gaan. Ik heb alleen geprobeerd om aan te geven dat er altijd volstrekte uitsluitingen zijn geweest, ondanks dat ook de fractie van mevrouw Van Leeuwen in die periode de Algemene weduwen- en wezenwet als een verzekering, als een volksverzekering zag.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Als u dat dan maar goed overeind houdt. Ik kom er straks nog wel met een vraag over de AOW op terug.

Mijnheer de voorzitter! Het gaat er verder om dat er voldoende respect moet blijven voor bestaande rechten, zodat er op basis van de uitgestelde werking een overgangsrecht voor lopende uitkeringen moet zijn geregeld. De betrouwbaarheid van de overheid als wetgever is immers in het geding.

Wij houden vast aan ons pleidooi voor de uitgestelde ofwel eerbiedigende werking. De bestaande rechten van betrokkenen geheel of gedeeltelijk wegtoetsen kan naar het oordeel van de CDA-fractie niet, dat zou een ongeoorloofde aantasting van de rechtszekerheid zijn. Ondanks de in de memorie van antwoord gegeven uitleg, waarom een en ander strookt met de herziene Europese code, wordt dit her en der nog steeds in twijfel getrokken. In de afgelopen dagen heb ik daar ook weer adressen over ontvangen. Ik vraag de staatssecretaris dan ook of de brede toetsing aan de internationale verdragen, zoals geadviseerd, intussen heeft plaatsgevonden en zo ja, welk resultaat dit heeft gehad.

De betrokkenen hebben veelal op basis van verkregen rechten voorzieningen getroffen en zij hebben zich op een bepaald uitgavenpatroon vastgelegd. Toegegeven, het is geen makkelijke opgave te komen tot een op de eisen van de tijd afgestemde Algemene nabestaandenwet die zorgvuldig rekening houdt met verkregen rechten. Er is immers in 1959 niet uitgegaan van feitelijke criteria, maar van geobjectiverde criteria, in feite dus van een fictie. Er werd verondersteld dat weduwen zonder voorziening in behoeftige omstandigheden zouden komen te verkeren. Er waren echter toen reeds weduwen die aan de objectieve criteria voldeden en die niettemin in staat waren, arbeid te verrichten en dat ook metterdaad deden. Hun aantal werd destijds echter te gering geacht om een systeem te vervaardigen waarin de feitelijke, dat wil zeggen de individuele bestaande behoefte een grotere rol zou spelen. In feite dus het loondervingsprincipe, zij het dat dit toen veelal samenviel met de daadwerkelijk bestaande behoefte. Met andere woorden, het nu veel gehoorde argument dat aan degenen voor wie dat nooit bedoeld was een uitkering ± en nog wel een ongetoetste uitkering ± wordt verstrekt, kan als zodanig geen opgeld doen. Het is ook inherent aan een volksverzekering, die een bodemvoorziening garandeert in de verwachting en vanuit de noodzaak, dat zo mogelijk aanvullende voorzieningen worden getroffen.

Willens en wetens is enkele jaren later ook een ander argument nog onderstreept dat ons in de huidige situatie eveneens sterk bezighoudt, namelijk dat reeds op jongere leeftijd de bescherming van een blijvende uitkering zou moeten worden gegeven. Zo werd in 1962 de leeftijdsgrens voor een blijvende uitkering verlaagd naar 40 jaar, omdat de kans voor weduwen van die leeftijd op intreding op de arbeidsmarkt achteraf te gering bleek. Als dit wetsontwerp onverhoopt zal worden aanvaard, zal de geschiedenis zich ongetwijfeld herhalen!

Voorzitter! Het heeft jaren geduurd, ook al was er sprake van toegenomen emancipatie van vrouwen en hierdoor ook van toegenomen arbeidsparticipatie, aleer het voornemen tot herziening van de AWW werd uitgesproken.

Sinds dat moment ± ik noem 16 juli 1987 als datum van de hiertoe strekkende adviesaanvraag aan de SER ± botsen de meningen. Voor de SER was het een belangrijk uitgangspunt dat er toen, in 1987, en in de komende decennia behoefte zou blijven aan een wettelijke nabestaandenregeling. Zonder dat zouden veel nabestaanden in behoeftige omstandigheden komen te verkeren. Op basis hiervan zag de SER twee mogelijkheden ofwel uitkeringsvarianten: enerzijds het recht op uitkering afhankelijk van het inkomen uit of in verband met arbeid van de overledene, anderzijds het recht op uitkering afhankelijk van het inkomen uit of in verband met arbeid van de nabestaande. Ofwel feitelijke inkomensderving tegenover het al dan niet door arbeid in eigen levensonderhoud kunnen voorzien. In feite werd in de eerste proeve van een Algemene nabestaandenwet gekozen ± zij het in beperktere zin ± voor de tweede variant en dat gebeurt ook nu weer.

Binnen de SER leidde de vraag van inkomensderving of inkomens-toets als uitgangspunt voor een nieuwe nabestaandenregeling tot een verschil in uitwerking. Uiteindelijk werd de "entree-eis" als het meest rechtvaardig beschouwd. Daarom zou het van belang kunnen zijn geweest, na een aantal jaren over een hernieuwd advies van de SER te kunnen beschikken. U zult van mij willen aannemen dat onze fractie dat in ieder geval op prijs zou hebben gesteld, voorzitter. Zo'n advies zou de huidige reacties van de Stichting van de Arbeid, de FNV en het CNV, alsmede het RCO, in het juiste perspectief hebben kunnen zetten.

De visie van het kabinet dat "het recht op een wettelijke uitkering op minimumniveau dient te worden voorbehouden aan die nabestaanden die niet in staat worden geacht om zelf in het inkomen te voorzien", toont aan dat er in feite geen enkele relatie meer is tot het te dekken risico, te weten het overlijden van de echtgenoot/partner, en dat dit ook niet wordt beoogd. In de adressen van RCO, CNV en FNV en Stichting van de Arbeid worden de bezwaren tegen deze benadering herhaald. Wat is de reactie van de staatssecretaris op deze adressen? Brengt het klemmende beroep van het bedrijfsleven het kabinet nog tot andere gedachten? Overigens is het

## Van Leeuwen

zeer bijzonder dat zo'n breed, gevarieerd gezelschap van sociale partners, pensioenfondsen en ouderenorganisaties ons oproept, tegen deze Algemene nabestaandenwet te stemmen. Het feitelijke gevolg van dit wetsontwerp is dat op termijn nog slechts een zeer beperkt aantal nabestaanden een werkelijk beroep kan doen op de nieuwe wet. Een zojuist verschenen persbericht van het ministerie op basis van de memorie van antwoord geeft in die zin een vertekend beeld van de verwachte effecten dat er slechts een momentopname vanuit een beperkte optiek wordt geboden. Dan nog zullen 26.700 weduwen van de 110.000, ofwel ruim 24%, op korte termijn, namelijk per 1 januari 1998, met de gevolgen worden geconfronteerd. Nieuwe weduwen/weduwenaars zonder kinderen echter al per 1 april aanstaande, terwijl op langere termijn alle rechthebbenden met de gevolgen van de nieuwe ANW worden geconfronteerd. Overigens zijn deze cijfers voor ons niet altijd te volgen. Gevraagd naar het aantal nabestaanden met een WAO-uitkering kreeg de CDA-fractie het antwoord, dat het op basis van zeer globale gegevens over 1990 gaat om ca. 15% van de nabestaanden, ofwel een kleine 20.000. Dat is in verhouding tot het totale aantal toch wel erg veel. Kan de staatssecretaris een nadere verklaring geven?

Naar ons oordeel zal in er alle categorieën derhalve pijn, zeer veel pijn worden geleden. Bij doordiening van deze problematiek ± er is ook een nauwe samenhang tussen de AOW en de AWW, door dezelfde kring van verzekerden, een overeenkomstige financieringssysteem etcetera ± dringt zich de vraag op wat het kabinet in de toekomst met de AOW voor heeft. Dit ook gelet op de stellingname in de memorie van antwoord "dat de ANW vergelijkbaar is met andere volksverzekeringen met een inkomensvervangend karakter, zoals de AOW voor ouderen, waarbij de basisuitkering aangevuld kan worden met inkomen uit vermogen of een aanvullend ouderdoms- respectievelijk invaliditeitspensioen". In het rapport van het Actuarieel Genootschap wordt dit gevaar ook gesignaleerd. Het is van tweeërlei aard: Af er wordt ook bij de ANW erkend dat er altijd sprake moet zijn van een basisuitkering, Af er wordt op z'n minst gesuggereerd dat ook binnen de

AOW de huidige basisuitkering niet heilig is. Gaarne verneem ik het standpunt van de staatssecretaris ter zake.

In de memorie van antwoord wordt met betrekking tot het overgangsrecht een wonderlijke redenering gevolgd. Het kabinet staat op het standpunt dat de afweging tussen gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel ± let op deze volgorde! ± voldoende is gemotiveerd. De zinsnede "Er wordt aan het rechtszekerheidsbeginsel zoveel als mogelijk is binnen de uitgangspunten van de nieuwe wet recht gedaan, zeker nu het amendement-Kalsbeek c.s. is verwerkt in het wetsvoorstel" is veelzeggend! In het "zoveel als mogelijk" zit al de nodige beperking! Zonder amendement-Kalsbeek c.s. was aan het rechtszekerheidsbeginsel zeker onvoldoende inhoud gegeven. Het amendement-Kalsbeek c.s. heeft weliswaar voor de nodige, niet door het kabinet beoogde reparatie gezorgd, maar naar ons oordeel nog steeds onvoldoende. Het is bovendien duidelijk dat de uitgangspunten van de wet zich niet verdragen met de door de CDA-fractie gestelde noodzaak tot het handhaven van het rechtszekerheidsbeginsel. Er wordt ook een merkwaardige redenering gebruikt om de eerbiedigende werking aan te tonen. Een recht in naam behouden, dat vervolgens materieel geheel of gedeeltelijk wordt weggetoetst. Samengevat gaat het er dus om dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de uitgestelde werking moet worden toegepast. Dat wil zeggen dat de rechten in casu de uitkeringen van bestaande gevallen worden gehandhaafd.

Ik kom nu op de praktische uitwerking. Het kabinet onderschat naar het gevoel van de CDA-fractie de gevolgen van de diverse voorstellen sterk. Ook de CDA-fractie wil ter zake een poging doen het inzicht van de wetgever in de treurige situatie die voor vele nabestaanden zal ontstaan, te verdiepen, alhoewel wij mogen aannemen dat ook de staatssecretaris honderden schrijnende gevallen onder ogen heeft gekregen zonder dat het verdiepte inzicht hem zichtbaar tot wijzigingen in de wetgeving heeft kunnen bewegen. Maar het is nog niet te laat.

De vele ontvangen brieven, die diepe indruk op ons allemaal hebben

gemaakt, hebben wij in enkele groepen gerubriceerd. Allereerst is er een categorie nabestaanden die bij overlijden van de echtgenoot, afhankelijk van de leeftijd van de kinderen en hun emotionele beleving van het overlijden en afhankelijk van het te verwachten inkomen aan AWW en eventueel aanvullend pensioen, zal besluiten bij reeds aanwezige arbeid korter te gaan werken, om meer thuis voor de kinderen te kunnen zijn, of voor het eerst noodgedwongen in deeltijd te gaan werken. Een te billijken keuze, gelet op het feit dat in een moeilijke periode zowel de vader- als de moederrol dient te worden vervuld. Dat beoogde toch ook minister-president Kok in dit huis te zeggen toen hij inging op de naar zijn zeggen behartigenswaardige opmerkingen van onze fractievoorzitter over het gezins- en familieleven? De heer Kok zei het zo: "Eigen mogelijkheden om het leven, bestaande uit vrije tijd en bestaande uit arbeid, zo in te richten dat er ruimte is voor wat het kostbaarst is. Dit kan soms de opvoeding van kinderen zijn".

Een te billijken keuze derhalve, die door veel nabestaanden met kinderen is gevolgd. Moeder en vader zijn in combinatie met een beperkte deeltijd baan, dientengevolge vaak laaggeschoolde arbeid, wat echter noodzakelijk is om het hoofd boven water te houden. Nu worden die op korte termijn afgestraft met inlevering van enkele honderden guldens, oplopend tot eventueel de gehele uitkering.

Vervolgens is er de categorie nabestaanden die vastzit aan een bepaald uitgavenpatroon, veelal ontstaan vóór het overlijden, zoals vaste lasten van behoorlijke omvang voor het zo gepropageerde eigen woningbezit. Dus nabestaanden die wel moeten werken en zich hierover vaak schuldig voelen, getuige hun reacties, en die nu eveneens in financiële moeilijkheden zullen komen. Dat zijn alle de wrange vruchten van het niet handhaven van bestaande rechten.

Een derde categorie, die wel bijzonder hard wordt getroffen, zijn de nabestaanden die een AWW-uitkering combineren met een WAO-uitkering of anderszins. Om het duidelijk te stellen, beperk ik mij deze keer alleen tot de WAO. Deze nabestaanden hebben zelfs de mogelijkheid niet om iets aan de

## Van Leeuwen

komende situatie van vaak aanzienlijke inkomensterugval te doen. Het argument dat er bij inkomen in verband met arbeid geen sprake is van arbeidsparticipatie en dat deze dan ook niet kan worden ontmoedigd, zodat geen vrijlating noodzakelijk is, is dan wel bijzonder wrang, zo niet hardvochtig. De staatssecretaris stelt wel in de memorie van antwoord dat daar niet te licht over moet worden gedacht, maar hij doet dat met de aangevoerde argumentatie juist wel. Uit de schriftelijke inbreng is wel gebleken dat in dit huis daaraan bepaald niet licht wordt getild. Alle nabestaanden met een WAO-uitkering hebben beseft van verantwoordelijkheid getoond door te gaan werken, al was dat een dubbele belasting. Wij mogen toch aannemen, mijnheer de staatssecretaris, dat zij thans terecht een WAO-uitkering ontvangen? De CDA-fractie vraagt zich in dit verband bovendien af of de gekunstelde redenering voor deze categorie niet meer is ingegeven door bezuinigingsdoeleinden, nu een behandeling op gelijke wijze 150 mln. zal vergen. Wat betekent dat in premiepercentage uitgedrukt?

De CDA-fractie wil ook stilstaan bij de verwachtingen van het kabinet inzake de mogelijkheden van nabestaanden om in hun eigen onderhoud te voorzien. Het kabinet verwacht dat het verwerven van inkomen door middel van arbeid in de meeste gevallen geen problemen zal opleveren. Het gaat immers om arbeidsgeschikte redelijk jonge personen (geboren na 1950). Is het de staatssecretaris ontgaan dat juist een werkzoekende tussen 40 en 50 jaar nauwelijks meer aan bod komt op de reguliere arbeidsmarkt, zeker niet na er een tijd uit geweest te zijn en zonder opleiding of met een verouderde opleiding? Degenen die door omstandigheden al werkloos zijn geworden, zullen vrijwel zeker doorlopen naar de categorie langdurig werklozen. Vandaar onze cynisch bedoelde vraag over de Melkert-banen. Had de feitelijke situatie in ieder geval ook om die reden niet moeten leiden tot een verlenging van de overgangstermijn die in diverse opzichten te kort is? Ik zal die maar niet allemaal herhalen. En hoe zit het met de inzet van extra arbeidsmarktinstrumenten als scholing en dergelijke?

Overigens blijkt dat het kabinet zelf ook niet alle vertrouwen heeft in

de op het oog zo overtuigend uitgesproken stellingname. Anders zou de helft van de besparingen niet weglekken naar de bijstand. Dat zou nog wel eens meer kunnen worden ± heeft de staatssecretaris zich dat gerealiseerd? ± door een weglekken naar andere voorzieningen, zoals de AWBZ. Is daarmee voldoende rekening gehouden?

Het kabinet is er zich voorts van bewust dat de circa 10.000 gerechtigden die in 1998 de uitkering geheel verliezen, hun uitgavenpatroon zullen moeten aanpassen en dat dit voor sommigen niet eenvoudig zal zijn. De CDA-fractie komt tot de conclusie dat dit in een groot aantal gevallen zelfs onmogelijk is op basis van lopende verplichtingen. Slechts één schrijvend voorbeeld. Ik heb de rubricering in groepen gebruikt, want ik wil hier de weduwe en de weduwnaar echt niet als een stuk casuïstiek opvoeren. Ik vind dat ontstellend moeilijk. Ik neem toch één voorbeeld van de laatste dagen. Dat is de weduwe met multiple-sclerose, die haar woning zal moeten verlaten, zoals haar dochter schrijft, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. En dan zal zij natuurlijk aangewezen zijn op het verpleeghuis. Ik zeg dan: tel uit de winst, maar bovenal tel uit het leed.

**Staatssecretaris Linschoten:** Zou mevrouw Van Leeuwen wat dieper op die casuspositie kunnen ingaan? Dan kan ik daar in mijn antwoord ook op ingaan. De stellingname dat iemand die multiple-sclerose heeft, arbeidsongeschikt mag worden verondersteld en ook onder de nieuwe wet verzekerd blijft, hoeft niet automatisch te leiden tot de conclusie die zij hier trekt. Dan moet er iets anders aan de hand zijn.

**Mevrouw Van Leeuwen (CDA):** Wel op de wijze waarop nu de WAO-uitkering wordt verrekend. Dat is toch heel logisch? Tenzij de staatssecretaris het heel anders bedoelt. Ik heb ook een vraag over de mensen die nu al ernstig ziek zijn en die nooit gewerkt hebben. Die vallen toch terug. Dat moet de staatssecretaris dan nog maar eens uitleggen. Misschien hebben wij het allemaal niet goed begrepen, maar ik heb dit ook uit de andere vragen gedestilleerd. Ik zal in tweede termijn daarover graag discussiëren met de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft het blijkbaar niet aangedurfd om concreet in te gaan op de vraag naar aanpassing van het uitgavenpatroon bij een inkomen van 1200. De conclusie kan geen andere zijn dan dat hij daartoe net zo min als de CDA-fractie kans ziet.

Ook de problematiek van de aanvullende verzekeringen blijft ons bezighouden. De verwondering van de CDA-fractie over het gemak waarmee over het afsluiten van aanvullende verzekeringen is gesproken, is na de gewisselde stukken gebleven. Om in dit geval een lang verhaal met vragen kort te houden, vragen wij het oordeel van de staatssecretaris over het rapport van het Actuarieel Genootschap, dat in hoofdlijnen de bezwaren van de CDA-fractie weergeeft. Die zal ik dan ook niet herhalen. Het gaat er nu vooral om of de financiële gevolgen juist berekend zijn.

Moet voorts het wel zeer harde oordeel van de sociale partners en anderen worden onderschreven dat het financieel vrijwel onmogelijk en daarmee volstrekt illusoir is om individueel of collectief voor een vervangende regeling te zorgen? En is de staatssecretaris ± dat is hij uiteraard ± op de hoogte van het voorstel van het Verbond van Verzekeraars dat de CDA-fractie eerst enkele dagen geleden heeft ontvangen, waardoor mij de tijd ontbrak om het zelf nog te toetsen? Hoe beoordeelt hij dat voorstel?

De vraag over de weduwen met een verhoogd risico en ernstig zieke weduwen had betrekking op weduwen in de thuissituatie, die derhalve nog niet werken en derhalve ook geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen verwerven. Dit kunnen zowel bestaande als nieuwe gevallen zijn. Aanvullende verzekeringen zijn dan vrijwel niet mogelijk, zo niet geheel uitgesloten. Daarom stellen wij opnieuw de vraag hoe in deze leemte kan worden voorzien.

Het is ons wat dit onderdeel betreft tenslotte duidelijk geworden dat artikel 85 van de Algemene nabestaandenwet weliswaar is geschrapt, maar dat de principiële discussie in een later stadium zal worden gevoerd. Wij houden ter zake ons kruis droog.

Ik kom nu tot het vraagstuk van de ongehuwd samenwonenden, dat in beide wetsontwerpen een rol speelt. De fractie van het CDA blijft erbij dat

## Van Leeuwen

de handhavingsproblemen op grond van de nu gekozen systematiek aanzienlijk zullen zijn. Nog vanmorgen hebben wij een nieuwe noodbrief van de werkgeversorganisaties, met daarbij behorend een brief van de Sociale verzekeringsbank, ontvangen. Het betekent meer dan alleen een getalsmatige vergroting. Inhoudelijk is het onderzoek naar het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning en het hebben van wederzijdse verzorging een lastige opgave, ook al is verdergaande aansluiting op systemen, bijvoorbeeld het GBA, een goede ondersteuning. Is dat overigens al overal betrouwbaar?

Begrijpt de fractie van het CDA het goed ± hier wreekt zich dat er geen tijd was voor een nader voorlopig verslag over het AOW-voorstel ± dan wordt in de ANW/ABW een aantal situaties waarin er van een gezamenlijke huishouding sprake is, slechts genoemd om de uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk tegemoet te komen. Is dat niet te gek voor woorden? De staatssecretaris erkent immers zelf in de memorie van antwoord dat zich uiteenlopende uitvoeringspraktijken zullen ontwikkelen en dat zelfs wetswijziging moet worden overwogen om de definities met elkaar in overeenstemming te brengen. En dan maar achteraf kritiek hebben op deze uitvoeringsorganisaties!

De beantwoording van de diverse ook door andere fracties gestelde vragen versterken ons in de mening dat beter gewacht had kunnen worden op het voorstel tot zware registratie. Bij de gegeven uitleg van het formeel of het materieel criterium plaatsen wij eveneens vraagtekens. De grootste moeite houden wij echter met het nu gaan hanteren van verschillende begrippen in de sociale-zekerheidswetten en het loslaten van het duurzaamheidsvereiste in de definitie van artikel 3 van de ANW. Ter zijde merkt onze fractie nog op dat dit begrip ook voor verzekeraars moeilijk hanteerbaar zal zijn.

In het AOW-wetsvoorstel speelt verder vooral de problematiek van de bloedverwanten in de tweede graad een rol. Het is natuurlijk nimmer de bedoeling van de fractie van het CDA geweest om het openlijk uitspreken van het afwegingsproces rond de categoriale uitzonderingsgrond van bloedverwanten in de tweede graad te

kritisieren. Als de staatssecretaris dit uit onze inbreng geproefd heeft, neem ik het bij dezen terug. Waar de fractie van het CDA wel kritiek op heeft, die zij ook in het verslag heeft neergelegd, is dat er nu wordt afgeweken van de in 1986 gemaakte keuze, terwijl niet wordt gewacht, zoals wel is toegezegd, op het wetsvoorstel zware registratie. Naast dit argument weegt het mee dat er door deze wetswijziging beslist geen uniforme definitie zal zijn, gelet op de uitzondering voor bloedverwanten in de eerste graad en de meerpersoonsrelaties.

Bovendien wordt nauwelijks of niet aangetoond dat er op basis van behoefte en draagkracht geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor een uitzonderingspositie is. Bij het samenwonen van broer en zus bestaan immers veelal situaties, zeker op het platteland, waarin de zus eerst vader en moeder in de thuissituatie tot aan het overlijden heeft verzorgd en daarna noodgedwongen, immers veelal zonder opleiding, de verzorging van de overblijvende broer ter hand heeft genomen.

De fractie van het CDA had ook de term willekeur, die andere fracties gebruikt hebben, kunnen gebruiken voor het opheffen van de uitzonderingssituatie juist op dit moment. Met andere woorden: er is wel voldoende gesproken over de vraag of en, zo ja, op welke punten samenwonende broers en zusters wezenlijk verschillen, maar dit heeft niet tot de beoogde resultaten geleid. Ten slotte weegt voor de fractie van het CDA ook de uitspraak van de Centrale raad van beroep uitermate zwaar. Deze hield indertijd immers het standpunt van de wetgever over het partnerbegrip, inclusief de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad, voor redelijk en objectief, omdat de wetgever hiertoe expliciet had besloten op grond van redelijke en objectieve criteria.

De fractie van het CDA wil vervolgens het standpunt ter zake van de zorgplicht verduidelijken, voor zover dit niet voldoende uit ons standpunt tot dusverre is gebleken. Bij terugval uiteindelijk op 100% voor broer en zus samen zal degene die met extra zorgtaken was belast, de handen meer dan vol hebben om de financiële eindjes aan elkaar te knopen om niet afhankelijk te worden van aanvulling via de ABW. Dit is een juist voor deze categorie

ouderen moeilijk te verteren situatie. De tijd die hiervoor benodigd is, kan niet worden besteed aan de mantelzorg, die alsdan zal moeten worden overgenomen door de vanzelfsprekend veel duurdere professionele zorg, via het persoonsgebonden budget of anderszins. Uiteraard zal hiervoor, zoals door de staatssecretaris wordt aangegeven, een aanvraag moeten worden ingediend. De fractie van het CDA betreurt, los van de principiële bedenkingen, deze ontwikkeling in hoge mate. Het betekent bovendien een veelal duurder uitkomst, die ook veel onrust meebrengt. Deze ontwikkeling komt wel op ons af, zeker nu staatssecretaris Terpstra dezer dagen de thuiszorg heeft gekapitteld om zelfs hulpverlening voor bloedverwanten in de eerste lijn niet te weigeren. Ik voorspel een toename van de hulpverleningsaanvragen uit dezen hoofde.

Het is de fractie van het CDA verder bekend dat er tijdens de behandeling in de afgelopen tijd op is gespeculeerd dat bij broers en zusters materieel gewin nu de overhand zal krijgen. Dit was echter niet in onze vraagstelling besloten en zo zal het ook niet werken. Wel is er de feitelijke onmogelijkheid om de mantelzorg voort te zetten.

Voor de meerpersoonsrelaties mag dan de toetsingscommissie hebben voorgesteld om de leefvormbepaling te beperken tot tweepersoonsrelaties, maar er is nog geen wetgeving op dit punt. Dit is opnieuw een gegeven dat de fractie van het CDA in haar afweging tot het standpunt brengt dat eerst de discussie hierover met spoed met een wetsontwerp moet worden afgerond. Hierbij speelt het ook een rol dat er enerzijds telkenmale een afweging ten opzichte van begrippen in de Algemene bijstandswet wordt opgevoerd en anderzijds hiervan weer wordt afgeweken.

Voor de gevolgen van het gekozen overgangsrecht voor de Ziekenfondswet en de AWBZ geven wij het kabinet het voordeel van de twijfel. Wel stellen wij een antwoord op twee nog levende vragen op prijs. Wanneer nieuwe rechthebbenden voor de bepaling van medeverzekering vanaf 1996 worden gelijkgesteld met gehuwden, waardoor de jongere partner kan worden meeverzekerd bij de ZFW-verzekerde, die dan AOW-gerechtigde is, wat gebeurt er dan bij

## Van Leeuwen

het bereiken van de 65-jarige leeftijd door de jongere partner? Blijft de situatie dan ongewijzigd?

Verder vraagt de fractie van het CDA zich af of er in het kader van de Wet op de loonbelasting voor het partnerbegrip van dezelfde interpretatie wordt uitgegaan of dat er een eigenstandige beoordeling zal plaatsvinden. Wij hebben het laatste begrepen. Welke verwarring zal dit geven?

Het zal de staatssecretaris niet verwonderen dat de fractie van het CDA zich niet voetstoots gewonnen geeft op het punt van de wijziging van de datum van de overlijdensuitkering. De fractie van het CDA is er ook nu nog niet van overtuigd dat dit niet bij wet had moeten worden geregeld. De door de staatssecretaris gevolgde redenering kan wel opgaan voor werknemersverzekeringen, maar niet voor de AOW na bijna 40 jaar uitgaan van de maand-systematiek, dat wil zeggen:

beëindiging met ingang van de maand na overlijden. Het kabinet mag dan wel stellen de berekeningen van de Sociale verzekeringsbank niet te onderschrijven, maar het verschil tussen 60% en 15% ontgaat ons ten enenmale. Los hiervan ontstaat er op z'n minst bij die 15% een niet gering probleem. Dit wordt nog versterkt voor alle alleenstaanden die in een bejaardenoord of een AWBZ-inrichting verblijven, altijd nog een tamelijk groot aantal. Van vandaag op morgen kan de kamer moeten worden ontruimd enzovoort. De fractie van het CDA vindt dit van weinig pleit getuigen. In de praktijk zullen zich nog meer moeilijkheden voordoen. Verder vragen wij ons af op welke wijze nevenincasso kan worden voorkomen of dient te worden opgelost.

De fractie van het CDA handhaaft ten slotte haar standpunt dat er nu geen voorschot moet worden genomen op de discussie die volgend jaar in volle omvang over de toekomst van de AOW moet worden gevoerd. Ook al onderschrijven wij het uitgangspunt dat tijdige voorbereiding op welke wijziging dan ook noodzakelijk is, dan nog betwijfelt de fractie van het CDA of deze wijziging zal moeten worden gekozen, gelet op het nu ook door het kabinet onder meer gehanteerde argument voor uitstel, namelijk de gebrekkige handhaafbaarheid. Zou een pensioengerechtigde in 2015 zich dan niet aan de werking van de

maatregel kunnen onttrekken? Is dat het argument waarop de staatssecretaris zich nu beroept om het probleem vooruit te schuiven? Bovendien zullen in de brede discussie ook de verzelfstandiging versus de individualisering diepgaand aan de orde moeten komen alsook de uitwerkingen die in de praktijk tot onrechtvaardigheid kunnen leiden. Afschaffing van de partnertoeslag in 2015 op die voorgestelde wijze kan ook een ongewenste vorm van rechtsongelijkheid doen ontstaan. Metterdaad zal dan een AOW'er met een partner onder de 65 jaar zonder eigen inkomen, een lagere uitkering ontvangen dan een alleenstaande AOW'er, tenzij ik het niet goed begrepen heb. Maar ik heb uit de stukken niets anders gehaald. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Het is een bewijs te meer dat de discussie breed moet worden gevoerd.

Voorzitter! Ik rond af. Onze uiterst kritische inbreng kan de vraag naar de financiering van onze verlangens oproepen. Welnu, voor de meerkosten willen wij een beroep doen, een gerechtvaardigd beroep, op de solidariteit van alle burgers. Ik heb het aan het begin reeds gesteld: de overheid mag daaraan appelleren. Nimmer is gebleken dat deze bereidheid tot solidariteit ten aanzien van ouderen, weduwen en wezen in de samenleving niet aanwezig was.

Samenvattend heeft de fractie van het CDA grote, zo geen onoverkomelijke bezwaren tegen de voorliggende Algemene nabestaandenwet. Zowel rechtsgrond als karakter van een volksverzekering worden gewild aangedaan, bestaande rechten worden aangetast en onvoldoende gerespecteerd, bepaalde categorieën nabestaanden worden onevenredig zwaar getroffen door volledige uitsluiting of zware kortingen, terwijl de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid onder sterke druk staan. Ook tegen het AOW-voorstel hebben wij ernstige bedenkingen op grond van kwaliteit en uitvoerbaarheid, het nemen van een voorschot op de toekomstige AOW-discussie, alsmede het afschaffen van de uitzonderingsgrond nu voor bloedverwanten in de tweede graad.

□

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Mijnheer de voorzitter! Dit is

de derde keer in de betrekkelijk korte tijd van minder dan tien jaar dat aan de Eerste Kamer een wet wordt voorgelegd die beoogt de bestaande volksverzekering Algemene weduwen- en wezenwet te vervangen. De vorige keer zat het probleem vooral bij de CDA-fractie, toen in hoofdzaak het definitieprobleem over huishouden, de gelijkstelling van samenwonenden met gehuwden, speelde. Het wijzigingsvoorstel kon niet op een meerderheid in beide Kamers rekenen. Dat was overigens toen niet een van de punten waar D66 zo'n groot probleem mee had. Ook nu hebben we dat niet.

Thans ligt ons een aantal andere zaken zwaar op de maag. In de eerst plaats is dat de snoeiharde bezuiniging van 800 mln., die moet worden opgebracht door een groep van iets minder dan 200.000 personen. Zelden heeft ons een dergelijke lawine van brieven met uitvoerig gedocumenteerde casussen bereikt. Niet vaak wordt er een zo klemmend beroep gedaan op de Eerste Kamer: het georganiseerd overleg van werkgevers- en werknemersorganisaties doet hand in hand met een aantal andere maatschappelijke organisaties als pensioenfondsen, een klemmend beroep op de regering om dit wetsvoorstel terug te nemen.

D66 is geschrokken van de ijskoude toon waarop deze staatssecretaris de vele bezwaren tegemoet treedt. Allereerst treft dit de mensen die reeds nabestaanden zijn en die als gevolg van deze wet voor het overgrote deel het spook van een aanzienlijke inkomensachteruitgang zien opdoemen. Wie in inkomen achteruitgaat moet zich maar ± ik citeer pagina 12 van het verslag aan de Eerste Kamer ± "in beginsel door middel van arbeid in onderhoud voorzien of zijn leefstijl aanpassen". Met andere woorden, je zorgt er maar via werk voor dat je je bestaan op hetzelfde niveau kunt handhaven of je moet je maar met minder redden wanneer de verdienende partner wegvalt. Alsof dat voor iedereen mogelijk is!

Vervolgens treft dit ook twee werkenden, die het risico onderkennen dat hun partner zou kunnen overlijden en die zich een aanzienlijke inkomensachteruitgang zouden willen besparen. Gelukkig zijn er mensen die daarover nadenken. Maar het antwoord is even koud. Zij moeten zich maar particulier

## Gelderblom-Lankhout

verzekeren. Alsof dat zonder meer mogelijk is c.q. betaalbaar zou zijn.

Maar, voorzitter, laat ik met wat positiefs beginnen. D66 is het met de regering eens dat de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden een fundamentele discussie en daarmee ook herziening van een systeem van nabestaanden-verzekering mogelijk moet maken. De huidige wet waarbij de overheid meent via een volksverzekering zorg te moeten dragen voor een achterblijvende behoeftige weduwe ± zij is immers zonder inkomsten wanneer de echtgenoot overlijdt ± is aan het begin van de 21ste eeuw zeker aan herziening toe. Daarmee is dan meteen een van de uitgangspunten van deze ANW aan de orde. De man was immers alleenverdiener en toen hij overleed bleef er een weduwe achter die ofwel nooit in haar eigen inkomsten had voorzien, ofwel bij het huwelijk daarmee was gestopt. Niet eens zolang geleden werd zij dan immers gedwongen ontslag te nemen en derhalve hield zij op eigen inkomsten en dus een eigen pensioen c.q. nabestaanden-pensioen te verwerven.

De AWW was bedoeld om dit calamiteitsrisico af te dekken en die wet wordt als volksverzekering gefinancierd door een inkomensafhankelijke premie. Die premie naar draagkracht bedroeg in 1995 1,8% in de eerste schijf van ons belastingstelsel. Een essentieel verschil is, dat in de huidige AWW andere vormen van inkomsten buiten beschouwing worden gelaten.

Het verschil tussen het inkomensdervingsprincipe en het behoeftecriterium dat bij deze ANW een grote rol zou moeten spelen, bestond in die toenmalige situatie nauwelijks. In feite waren de beide principes aan elkaar gelijk. Die twee begrippen inkomensdervingsprincipe en behoeftecriterium zijn in de volksverzekeringen in de loop der jaren uit elkaar gegroeid. Daar waar de bestaande AWW een inkomensafhankelijke uitkering geeft, gaat het nu voorliggende wetsvoorstel ANW volledig uit van het behoefteprincipe, terwijl iedereen tot nu toe dacht voor de calamiteit van inkomensachteruitgang, het inkomensdervingsprincipe, te zijn verzekerd.

De regering gaat, daarbij gesteund door de meerderheid in de Tweede Kamer, nu uit van een behoefte op minimumniveau, terwijl het toch een

volksverzekering betreft. D66 tekent in de Tweede Kamer hiertegen verzet aan, maar vindt niet veel steun. Opvallend is dat van regeringszijde geen moeite wordt gedaan, het begrip behoefte nader te definiëren. Vanuit dat behoefteprincipe wordt vervolgens een inkomensstoets geïntroduceerd die volgens D66 in strijd is met de verzekeringsgedachte.

Gedwongen door de gerechtelijke uitspraak van gelijke behandeling van weduwnaars en weduwen in de AWW, zien achtereenvolgende regeringen een mogelijkheid tot bezuiniging, die overigens voor nieuwe gevallen goed te verdedigen valt. Het probleem zit in de bezuiniging die nu ook moet worden opgebracht door degenen die reeds nabestaande zijn. Door met deze wet akkoord te gaan, komt de Eerste Kamer in strijd met zijn eigen uitgangspunten, neergelegd in de kamerbreed aangenomen motie-Van de Zandschulp die eerbiedigende werking als uitgangspunt heeft. Dat wil zeggen, de Eerste Kamer huldigt het standpunt dat bij wijziging van volksverzekeringen er geen verslechtering van rechten, dus ook geen vermindering van uitkeringsrechten, mag plaatsvinden wanneer het risico reeds is ingetreden. In onze termen: brandende huizen zijn immers niet te verzekeren. Rechtszekerheid hoort ook bij een volksverzekering uitgangspunt te zijn. De huidige voorgestelde ANW is in strijd met dit principe. In feite bestaat er slechts volledige eerbiedigende werking voor twee jaar min drie maanden, dat wil zeggen voor nabestaanden die op 1 januari 1995, 63 jaar oud zijn.

De eerbiedigende werking voor hen die hun partner al verloren hebben, wordt, als er niets gebeurt, kennelijk opgeofferd aan de beoogde bezuinigingsmogelijkheid van 800 mln., c.q. het verlagen van de premie en daarmee van de lastendruk in de eerste schijf. Dat focussen op die bezuiniging van 800 mln. leidt overigens tot nogal "kort door de bocht"-redeneringen. D66 verwacht namelijk dat de bezuiniging minder groot zal zijn wanneer alle wegleffecten naar bijstand, IHS en studiefinanciering berekend zullen worden, terwijl tevens verwacht mag worden dat reparatie van het ANW-gat tot verminderde belastingopbrengsten zal leiden. Ik kom op die punten natuurlijk nog terug.

De door de regering van vitaal belang genoemde bezuiniging is naar onze mening vooral optisch. Immers, indien slechts de helft van de op 1,7 mld., weliswaar als theoretisch berekende, weglek naar de bijstand doorgaat, is dat ook 800 mln. Indien het ANW-gat wordt herverzekerd tegen van de belasting aftrekbare premies, is de verminderde belastingopbrengst inmiddels berekend op 700 mln. Daarmee zijn dus dan wel de eerste schijf van de belasting en de collectieve-lastendruk verlaagd, maar dat is een kwestie van definitie: macro-economisch zijn alleen bedragen verschoven.

De regering berekent dat er van het huidige aantal van iets minder dan 200.000 uitkeringsgerechtigden met een recht op AWW uiteindelijk slechts 23.000 ANW-gerechtigden zullen overblijven. Uit de veelheid van cijfers wil ik de effecten voor de diverse groepen even uit elkaar halen en achtereenvolgens bespreken.

Allereerst degenen die reeds nabestaanden zijn en een baan hebben, vallend onder het begrip "loon uit arbeid". Zij vallen onder de door amendement in de Tweede Kamer verruimde vrijlating, maar gaan er desondanks in heel veel gevallen aanzienlijk in inkomensachteruit. Dat betreft:

A. de groep van ±10.000 die geen recht meer heeft op ANW, omdat zij genoeg verdienen, te weten het enorme inkomen van ! 3838 bruto per maand, wat omgerekend minder is dan ! 50.000 per jaar. Werkelijk een enorm inkomen! Uit brieven blijkt dat dit degenen zijn met een volledige baan, voor het merendeel (namelijk 6000 van de 10.000) mannen met jonge kinderen, van wie de echtgenote is overleden. De gevolgen daarvan zijn dat zij door het wegvallen van de AWW-uitkering de legale kinderopvang/huishoudelijke hulp moeten ontslaan. Wij hebben hierover brieven gekregen, waarvan de problematiek ook aan de staatssecretaris bekend is. De ! 450, de 20% wezenuitkering, is niet voldoende voor het aanhouden van die legale kinderopvang/huishoudelijke hulp. In tegenstelling tot wat de staatssecretaris meent, is meer uren werken om het inkomensverlies te compenseren onmogelijk. Want die mensen werken juist volledig. Deze mannen ± het geldt trouwens ook voor een aantal vrouwen, namelijk 4000 ± konden



## Gelderblom-Lankhout

door de van de AWW-uitkering betaalde hulp hun volledige baan behouden. Meer uren werken kan dus niet.

De effecten zijn derhalve precies het tegenovergestelde van het beoogde beleid:

effect 1: een werkloze erbij, de ontslagen hulp en  
effect 2: vermeerderde stress bij de nabestaande, waardoor het risico van uitval ontstaat, hetgeen op termijn WAO zou kunnen betekenen.

Of men gaat minder uren werken. Daarmee verdwijnen carrièrekansen en ontstaat het risico van ontslag op langere termijn. Uit de combinatie van deze effecten volgt onvermijdelijk:

effect 3: verminderde premie- en loonbelastingopbrengst. Tel uit je bezuiniging.

De tweede groep (B) bestaat uit degenen die tussen de 1380 en 3838 per maand verdienen. Het meerdere boven de 1380 mag men voor 30% behouden, dankzij het in de Tweede Kamer aangenomen amendement. Dit betreft de grote groep vrouwen met een deeltijdbaan. Meer uren werk is er voor hen nauwelijks te vinden. Trouwens waarom zouden ze, het inkomen daaruit wordt toch voor 70% weggetoetst. Liever zal men in het grijze circuit wat aanvullende inkomsten zoeken. Ook hier is dus het te verwachten effect tegengesteld, namelijk minder premie- en belastingopbrengsten.

Ronduit rampzalig is de uitwerking voor de nabestaanden die thans al vallen, of straks gaan vallen, onder de uitwerking van het begrip "inkomen als gevolg van arbeid". Dat zijn degenen die arbeidsongeschikt zijn, of verplicht met VUT zijn gegaan, of als oorlogsinvaliden een uitkering hebben. Voor hen geen vrijstelling van 50% van het minimumloon plus 30% van het meerdere van de uitkering, indien zij in de termen van de ANW vallen.

Ik spreek met opzet over "rampzalig", omdat voor deze groep zelfs de theoretische kans om door werken de inkomensachteruitgang te compenseren niet bestaat. Zij zijn immers arbeidsongeschikt verklaard.

Daarnaast is er nog iets ernstigers aan de hand. De motivering van de staatssecretaris dat twee uitkeringen op basis van een volksverzekering naast elkaar "in zijn algemeenheid een ongewenste situatie is" berust op een redeneerfout. De redenering

snijdt hout bij een uitkering die een opeenvolgend risico dekt uit dezelfde oorzaak, zoals bij de Ziektewet en wanneer de ziekte langer duurt de WAO-uitkering. Het is volstrekt logisch dat daarbij een anti-cumulatiebeding is opgenomen.

Bij het wegtoetsen van een inkomen als gevolg van arbeid wanneer men in de termen van de ANW een recht krijgt op ANW, gaat het om twee volksverzekeringen en twee risico's die geen enkel verband met elkaar hebben en ook geen volgtijdig karakter hebben. Men heeft premie betaald voor beide risico's die op zich niets met elkaar te maken hebben. Het gaat niet aan om wanneer zich onverhoopt het ene na het andere risico voordoet, de ene verzekering en dus de uitkering, met de andere in verband te brengen.

Stelt u zich de volgende vergelijking voor: de ene week kom je in het ziekenhuis terecht, je bent keurig verzekerd. En de volgende week waaien de pannen van het dak. "Jammer", zegt de verzekeraar, "u hebt wel twee premies betaald, maar u ligt al in het ziekenhuis. Het is een ongewenste situatie, die pannen van uw dak."

De redenering van de staatssecretaris zou ook kunnen gaan betekenen dat je wanneer je in het ziekenhuis ligt  $\pm$  een AWBZ-voorziening  $\pm$  dus een ANW-korting krijgt. Is dat soms de bedoeling?

In dezelfde alinea staat nog een redeneerfout. Vrouwen worden geacht te kunnen werken. Daarmee is D66 het zeer eens. Dat geldt des te meer wanneer hun man bijvoorbeeld in de WAO is terechtgekomen en zichzelf gezond zijn. De WAO'er kan op de jonge kinderen passen, zij zorgt voor een welkome aanvulling op de WAO-uitkering. Een veel voorkomende situatie. In de toekomst zal overigens ook de omgekeerde situatie veelvuldiger voorkomen.

De redenering dat bij het overlijden van die werkende partner van een WAO'er hij voor die tijd ook alleen van de WAO leefde, klopt nu juist niet meer. Want dat is juist de situatie die wij niet meer willen. Dus is er alle aanleiding voor in ieder geval een gedeeltelijk recht op ANW naast de WAO. Er is hierbij sprake van een systeemfout, een redeneerfout.

D66 vraagt van de regering een aanpassing om deze systeemfout te herstellen, ook al realiseren wij ons dat dat geld kost. Maar een

aanpassing die het onderscheid tussen inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid volledig gelijk stelt, kost 150 mln. Ik vind dat daarover te praten moet zijn.

In het voorlopig verslag heeft D66 gevraagd wat een tijdelijke gewenningsuitkering zou kosten. Zij meent dat voor het toekennen van een dergelijke gewenningsuitkering goede argumenten zijn en zij denkt dat daar ook een draagvlak voor is. Voor de huidige nabestaanden is er een overgangsregeling met een gewenning van twee jaar min drie maanden. Deze regeling gaat in op 1 januari 1998. Als deze wet zou worden aangenomen, is er na 1 april 1996 voor degenen die dan geen recht hebben op ANW helemaal niets.

Concreet betekent dit dat een weduwe van 43 jaar met twee studerende kinderen ouder dan 18 jaar, de maand volgend op het overlijden van haar partner geacht wordt in haar eigen inkomsten te voorzien.

In alle rouwrituelen, en in sommige zijn duizenden jaren wijsheid opgeslagen, wordt ervan uitgegaan dat het rouwproces een jaar duurt, dat wil zeggen, voor je niet alleen rationeel weet dat het leven verder gaat, maar ook jij zover bent dat je met je hele lijf weet dat dat ook voor jou geldt. Wie denkt dat het mogelijk is om binnen 14 dagen na het overlijden van een geliefde aan het werk te kunnen  $\pm$  stel dat er al een baan is  $\pm$  verzuimt rekening te houden met de wijsheid van eeuwen rouwverwerking. D66 vraagt van de regering een gewenningsuitkering te ontwerpen  $\pm$  ingaande 1 april 1996  $\pm$  van minimaal drie en liefst zes maanden voor iedereen ouder dan 30 jaar. De premiekosten zijn gering: 0,05% voor drie maanden, 0,1% voor zes maanden. Op minimumniveau is dat ongeveer 1 per maand. Op deze manier blijft er nog iets van een solidariteitsverzekering intact. Ik denk, dat er echt een breed draagvlak is voor een dergelijke gewenningsbijdrage.

Overigens een vraag ter zijde. Is de studiefinanciering ingesteld op het ineens verdwijnen van de ouderlijke bijdrage in de studiekosten wanneer een van de twee ouders overlijdt? Kan de studietoelage acuut worden herberekend? Wil de staatssecretaris dat verifiëren bij zijn

## Gelderblom-Lankhout

collega van Onderwijs en bij zijn collega van Financiën?

Voorzitter! Uit berekeningen van het RCO/VNO blijkt dat bij degenen die reeds een particulier dan wel bedrijfsmatig een nabestaandenpensioen hebben gekoppeld aan de pensioenverzekering, door de nieuwe ANW de bodem uit deze verzekering kan worden geslagen indien zij geen rechthebbende zijn conform de nieuwe ANW. In dat soort gevallen zal dus, indien geen baan of geen goed betaalde baan gevonden kan worden, met een aanzienlijke inkomensachteruitgang rekening gehouden moeten worden. Onder het minimumniveau zakken is denkbaar en een beroep op bijstand is dan onvermijdelijk. En daarop heeft men nooit gerekend. Naast bij degenen die thans reeds nabestaanden zijn, bestaat duidelijk onrust over deze consequenties van de nieuwe wet bij degenen die zich realiseren dat zij nabestaanden zouden kunnen worden. Bij jongere mensen is gelukkig het denken over dit soort, met de dood van een geliefde gepaard gaand risico's veel minder een taboe, zeker wanneer beiden werken en gezinsverantwoordelijkheid delen. Het antwoord dat bij overlijden van een van de partners de kosten dalen, klopt natuurlijk van geen kanten, zeker niet wanneer er jonge kinderen zijn. D66 is geschrokken van de hoge bedragen die in de memorie van antwoord te lezen vallen voor het particulier verzekeren van het ANW-gat. Het zijn forse premies die gevraagd worden wanneer iedereen een dergelijk risico op eigen houtje gaat afdekken. Dat laatste geldt des te meer wanneer bovendien gezondheidsrisicos in de vaststelling van de premie worden betrokken. Dan wordt het pas echt onbetaalbaar.

Voorzitter! De fractie van D66 heeft daarom gebruik gemaakt van het aanbod van verzekeraars en pensioenfondsen om over dit zogenaamde ANW-gat overleg te voeren. De fractie van D66 is het, in tegenstelling tot de staatssecretaris, met verzekeraars en pensioenfondsen eens dat er een ANW-gat dreigt. Zij denken dat er betere mogelijkheden zijn wanneer dit te verzekeren ANW-gat betrokken zou worden in het georganiseerd overleg. Premies en bedragen die in dit overleg over de tafel zijn gegaan, zowel van de kant van verzekeraars als pensioenfondsen, liggen, wanneer er sprake

zou zijn van een gemeenschappelijke aanpak ± ik spreek uitdrukkelijk niet over collectief verplicht ± aanzienlijk lager dan de bedragen die in het voorlopig verslag zijn genoemd; 127 per maand is een behoorlijk bedrag, zeker zo lang er nog een verplichte ANW-premie naast zit. Bovendien is men dan, wanneer het gemeenschappelijk aangepakt wordt, bereid te accepteren zonder medische selectie, zo heeft men ons gemeld.

Voorzitter! Wij zien in de voorstellen twee voordelen. Allereerst zou een gemeenschappelijke aanpak via het overleg van de sociale partners een verzoek tot reparatie van het ANW-gat kunnen betekenen en wel onder drie voorwaarden:

1. Wanneer een uitkering op minimumniveau wordt afgesloten, betekent dit dat de gang naar de bijstand niet nodig is. Weliswaar is de uitkering niet veel hoger, maar men hoeft niet naar de bijstand. Er is sprake van een recht zonder al die toestanden.

2. Er is sprake van sparen in plaats van looneisen en dat is goed voor onze economie.

3. Het accepteren van een baan aan de onderkant van het loongebouw wordt aantrekkelijker, want ook de werkende partner is dan verzekerd van een nabestaandenpensioen.

Ik teken daarbij aan, dat een laag betaalde baan macro-economisch weliswaar de aftrekbare premie voor het nabestaandenpensioen kost, maar wel loon- en inkomstenbelasting oplevert. Een verzekering afgesloten door iemand uit het grijze circuit, kost alleen de aftrekbare premie. Kortom, als er met de verzekeraars iets te regelen valt, is dat ook een stimulans voor het accepteren van banen aan de onderkant van het loongebouw en dat willen wij toch allemaal? Daarom neem ik het de regering kwalijk, dat zij tot nu toe zelfs de mogelijkheden niet heeft afgetast, ook al ziet de regering geen taak voor de overheid bij de reparatie van het door de ANW geslagen gat! Ik vraag de regering dan ook om niet vijf jaar lang ± conform de nieuwe horizonbepaling ± met de armen over elkaar te gaan zitten kijken, maar een positieve intentieverklaring voor de mogelijkheid die pensioenfondsen en verzekeraars bereid zijn op tafel te leggen; een positieve intentie om oplossingen te zoeken die in het

kader van de algehele herijking van de sociale zekerheid zonder meer noodzakelijk is.

Ten slotte een enkele opmerking over de AOW, voorzitter. De fractie van D66 heeft met voldoening vastgesteld dat de gelijkstelling-clausule van gezinnen met samenwonenden ook gaat gelden voor samenwonende broers en zusters. Dat betekent, dat zij ook 50% AOW krijgen als samenwonenden in plaats van 70% als alleenstaande. Voor samenwonende broers en zusters die al 65 zijn, zal dat echter niet gelden. Zij vallen onder een echt overgangsrecht met eerbiedigende werking zoals de Eerste Kamer dat wenst. Zo hoort het. Het probleem van de drie samenwonenden die ieder 70% krijgen en bij overlijden van een van de drie ieder op 50% terugvallen kan de staatssecretaris niet oplossen. Ik heb nog geprobeerd iets listigs te verzinnen, maar het is niet gelukt, het zij zo. Het is een fout in de wet, maar ik weet ook geen oplossing.

Uit de casus die wij in het voorlopig verslag hebben overlegd, blijkt dat, wanneer een huurcontract aantoonbaar dat er een duidelijk geval van kamerverhuur c.q. onderverhuur is, men niet valt onder het begrip samenwonenden. Ik wil daarop even doorgaan. Dat levert een aantal vragen op. In de ANW is namelijk sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Betekent dit, dat, wanneer iemand bij een ANW'er een kamer huurt, er geen sprake is van samenwonen? Betekent dit ook, dat, wanneer de Sociale verzekeringsbank op grond van het onweerlegbaar rechtsvermoeden tot beëindiging van het ANW-recht heeft besloten, die beslissing kan worden teruggedraaid wanneer er een onderverhuurcontract kan worden overlegd? Met andere woorden: moet de SVB dan terugkomen op haar besluit dat er kennelijk sprake is van samenwonen? Hoe zit het met het onweerlegbaar rechtsvermoeden in die twee wetten?

Worden de inkomsten uit kamerverhuur betrokken bij de inkomensstoets ingevolge de ANW? Ik heb het inkomensbesluit gelezen. Mij is echter niet klip en klaar duidelijk, dat het niet zo is. Het is wellicht voor degenen die nu vrezes als gevolg van inkomensachteruitgang hun huis te moeten opeten, een kleine kans daaraan te ontkomen door een kamer te gaan verhuren in die eigen

woning. Dan moet het bedrag natuurlijk wel vrij zijn van toetsen.

Samenvattend: de fractie van D66 heeft problemen met deze nieuwe nabestaandenwet. In de eerste plaats moet er iets gebeuren voor degenen die hun ANW uitkering volledig zien weg getoetst tegen hun uitkering als gevolg van arbeid. Vergelijkbare vrijstellingsmogelijkheden van inkomen als gevolg van arbeid met inkomen uit arbeid zijn noodzakelijk.

In de tweede plaats is een gewenningsuitkering voor nieuwe gevallen die de pijn van het overlijden van de partner in de eerste weken na diens dood verzacht, uitermate wenselijk. Wij denken dat daarvoor ook een draagvlak bestaat.

In de derde plaats vragen wij een positieve reactie van de regering in de richting van het georganiseerd overleg. Wij zijn ervan overtuigd dat daardoor de bereidheid om voor de toekomstige nabestaanden pensioenregelingen te treffen, zal toenemen.

Het zal duidelijk zijn, voorzitter, dat wij het antwoord van de regering met buitengewone belangstelling tegemoet zien.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Voorzitter! In het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel is de huidige AWW al heel lang de meest verouderde wet. Ten onrechte is de AWW niet meegenomen in de stelselherziening van 1987. Het ziet er nu naar uit dat de ingrepen ruwer uitvallen naarmate de noodzakelijke aanpassing langer is uitgebleven.

De AWW van 1959 berustte op enkele destijds zeer plausible veronderstellingen. Man en vrouw zijn getrouwd, de man is de kostwinner, de vrouw is de kostbereidster, bij de dood van de man valt het gezinsinkomen weg en de weduwe behoort niet in behoeftige omstandigheden achter te blijven. Die overwegingen resulteerden in een eenvoudige en adequate wet. De vraag of de AWW is gebaseerd op het behoefte- dan wel inkomensdervingscriterium is ternauwernood relevant, want beide principes vielen toen vrijwel samen.

Het ontwerpen van een nabestaandenregeling is nu een veel ingewikkelder opgaaf. De maatschappij zit in een overgangsfase tussen kostwinnersdominantie en het streven naar individuele economi-

sche zelfstandigheid. De breuklijn tussen oud en nieuw loopt grotendeels langs generatielijnen, maar deels ook langs opleidings- en sociale-klassengrenzen. Voor zover wij ietwat gemakkelijk over tweeverdieners spreken, zouden wij veel vaker over eenenkwart- of anderhalfverdieners moeten spreken. Naast het huwelijk kennen wij andere relatie- en samenlevingspatronen, die soms wel en soms in het geheel niet met het huwelijk vergelijkbaar zijn. In de praktijk van een mensenleven heeft men vaak niet een stabiele status. Alleenstaand of gehuwd, alleenverdiener of tweeverdiener; dat wisselt vaak per levensfase. Bij de vormgeving van een nieuwe nabestaandenregeling stuit men dan ook op enkele dilemma's. Ik zet twee uitersten tegenover elkaar.

Een wettelijke collectieve regeling zonder enige toets naar inkomen of de mogelijkheid van eigen inkomstenverwerving en zonder toets naar samenleven betekent een basisinkomen zonder verplichtingen naar de gemeenschap. Een strikte terugwenteling naar individuele verantwoordelijkheid creëert op de verzekeringsmarkt het probleem van zelfselectie en risicoselectie. Bij enkele jaren afwezigheid op de arbeidsmarkt, met het stijgen van de leeftijd en met een gebrekkige gezondheidstoestand is de arbeidsmarkt al niet vriendelijk, maar zijn de barrières op de verzekeringsmarkt nog groter, zo niet onoverkomelijk. Bij deze en andere dilemma's opteer ook ik voor een compromis met een mixture van een elementaire wettelijke regeling en aanvullende semi-collectieve of individuele regelingen. Ik ben ook bereid in de wettelijke regeling bezwaarlijke elementen te accepteren, zoals enige inkomenstoets, hoewel vanuit verzekeringsstandpunt een onding.

Tot zover zullen de staatssecretaris en ik niet van mening verschillen. Om deze gecompliceerde opgave tot de nieuwe Algemene nabestaandenwet enigszins fatsoenlijk uit te voeren, heb ik in elk geval ruime overgangstermijnen nodig. Hier beginnen mijn problemen met het voorliggend wetsvoorstel. Die ruime overgangstermijnen heb ik in tweeënlei opzicht nodig, in de eerste plaats voor de lopende gevallen de dato wetswijziging. De argumenten zijn bekend. Er is sprake van gerechtvaardigde verwachtingen, ontleend aan een wettelijke

verzekering. Op basis daarvan zijn mensen soms langdurende financiële verplichtingen aangegaan. Nadat het verzekerd risico eenmaal is ingetreden, is een aanvullende of vervangende verzekering per definitie uitgesloten. Ik kom daarop terug. Ik bespreek eerst de structurele regeling.

In de tweede plaats betekent de ANW naar de toekomst toe een forse hervorkaveling van verantwoordelijkheden met een sterk afnemend overheidsaandeel. Mensen moeten zich daarop kunnen voorbereiden. Daarbij zullen zij zich de volgende vragen stellen. Wat levert het aanvullend nabestaandenpensioen op? Zullen CAO-partijen als gevolg van de ANW hun pensioenreglementen aanpassen? Staat nog een particuliere verzekering open en zo ja, tegen welke kosten? Welke vergelijkingsmaatstaf moet ik hanteren om uiteenlopende particuliere aanbiedingen te kunnen beoordelen?

Precies een week geleden kreeg ik een analytische beschouwing van het Actuariel Genootschap onder ogen. Eveneens een week geleden kreeg ik een nog zeer embryonaal aanbod van het Verbond van Verzekeraars ter inzage tot collectieve verzekeringen op bedrijfsniveau zonder risicoselectie. Dat zijn op zichzelf nuttige en noodzakelijke bouwstenen voor de medewetgever om zich een beeld te vormen bij de vraag in welke mate de reductie van het overheidsaandeel mogelijk is. Ik meen dat de overheid bij een voorgenomen herverdeling van verantwoordelijkheden al in de voorbereiding van een wetsvoorstel met de relevante maatschappelijke actoren ± de arbeidsmarktpartijen, de pensioenfondsen, verzekeraars, consumentenvertegenwoordiging ± om de tafel moet zitten om mogelijkheden en knelpunten te inventariseren en gezamenlijk na te denken over gewenste overgangstermijnen. Een actieve, begeleidende en eventueel bemiddelende overheidsrol in zo'n ingrijpend maatschappelijk transformatieproces is vereist. In plaats daarvan kiepert het kabinet nu de problematiek van de privatisering over de schutting: de maatschappij losse het maar op. Ik vind dit geen verantwoorde werkwijze.

De macro-financiële en -economische effecten van dit wetsvoorstel zijn niet geraamd. Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdt rekening met een weglek naar

## Van de Zandschulp

de bijstandswet. Er zal ook enige weglek zijn naar huursubsidie, WSF 18+ en andere inkomensafhankelijke regelingen. Er zal sprake zijn van verminderde belasting- en premie-opbrengsten naarmate meer personen kiezen voor semi-collectieve of individuele verzekeringen. Het ANW-gat creëert nu een potentieel premievolume van 3,5 mld., aldus het Actuarieel Genootschap. Dat volume groeit naarmate zo meteen de sterfhuisconstructie vordert. Indien de helft van de bevolking zich verzekert, gaat het om een premie van ongeveer 1,5 mld., leidend tot 500 à 750 mln. minder belasting en premie-inkomsten, aldus de becijfering van het Actuarieel Genootschap. Het gaat dan bovendien om de overgang van een omslagstelsel naar kapitaaldekking. In de aanloopfase zijn de kosten daarvan hoger. Dat kan een opstuwend effect op de arbeidskosten hebben. Een integrale afweging van macro-economische en -financiële gevolgen of zelfs maar een indicatie daarvan ontbreekt bij de toelichting op het wetsvoorstel. Ik vind dat een ernstige tekortkoming.

Ik heb nog een vraag over de fiscale begeleiding van de nabestaandenwet. Wij hebben begrepen dat behalve via de pensioenregelingen ook door middel van een lijfrenteverzekering het hiaat kan worden gedicht. Betekent dit dat de aftrekbaarheid van de lijfrentepremies daartoe zal worden aangepast dan wel dat er meer ruimte wordt gecreëerd in de zogenaamde tranches? Ik vraag dit, omdat ik heb begrepen dat het kabinet de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen in lijn ziet met het eigen beleid. Dat betekent dat privaat of collectief een aanvullend nabestaandenpensioen kan worden opgebouwd ter hoogte van 50% van het eindloon, ongeacht de vraag of er sprake is van een recht op ANW.

De vragen naar rechtsgrond en karakter van de ANW leiden het kabinet tot een summier maar complex antwoord dat steunt, kreunt en soms ook wringt. De rechtsgrond ligt in het behoeftebeginsel, hetwelk een toets naar inkomen uit of in verband met arbeid rechtvaardigt. In de uitwerking wordt daarna een fors verschil in behandeling van inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid aangebracht. Ik kom daar zo meteen op terug.

Tegelijkertijd heet de ANW een basisvoorziening die aanspoort tot eigen besparingen, bedrijfspensioenregelingen of pensioenverzekeringen. Inkomsten daarvan worden daarom buiten de inkomstenstoets van de ANW gelaten. Het probleem is hierbij onder andere dat die basisvoorziening als bodem voor aanvullende regelingen via een sterfhuisconstructie naar geboortecohort straks verdwijnt, tenzij er kinderen beneden de 18 jaar zijn. Voor de alleenverdiener en eventueel ook voor de kleine tweeverdieners tot ver in de middengroepen, zegge 70.000 à 80.000 per jaar, zal het nabestaandenpensioen vanuit de arbeidsvoorwaardelijke regeling na het wegvallen van de basisvoorziening beneden het bijstandsniveau liggen en worden weggevoerd met de Algemene bijstandswet. Op zichzelf acht ik een sterfhuisconstructie naar geboortecohort in de ANW wel bespreekbaar. Als ik kijk naar gegevens over arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen, prognoses daarover en de leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt, denk ik dat het beslissend geboortjaar iets verder in de tijd zou moeten liggen.

Het kabinet beschouwt de ANW nog steeds als een volksverzekering. Als argumenten worden genoemd de afbakening van een kring van verzekerden, de aparte financiering via premies en het ontbreken van een algehele middelen- en vermogenstoets. Er ontbreekt echter één karakteristiek, die essentieel is voor een volksverzekering. Een volksverzekering is relevant voor het hele volk, dat wil zeggen voor alle ingezetenen. Voor alle andere volksverzekeringen is die karakteristiek inderdaad geldig. In het debat tussen de staatssecretaris en mevrouw Van Leeuwen lag het gelijk naar mijn mening aan de kant van mevrouw Van Leeuwen. De paar voetnoten daarbij van de staatssecretaris doen daar niet aan af. Die ene karakteristiek, die essentieel is voor een volksverzekering, ontbreekt dus.

Een eerder ANW-voorstel, dat ook een inkomstenstoets bevatte, doch dat nimmer het Staatsblad heeft gehaald, hield in afgeslankte vorm de relevantie voor alle ingezetenen overeind, onder andere via een inkomensafhankelijke gewenningsuitkering van een half jaar. Nu in dit voorstel zo'n voor ieder relevant element geschrapt is, wordt naar

mijn mening de grens tussen volksverzekering en voorziening overschreden. Ik mis zo'n inkomensafhankelijke gewenningsuitkering des te meer nu vandaag via een ander wetsvoorstel van ons gevraagd wordt, de overlijdensuitkering in het Burgerlijk Wetboek en de sociale-zekerheidsuitkeringen te reduceren tot slechts één maand. De meerkosten van een inkomensafhankelijke gewenningsuitkering van een half jaar bedragen 0,1% premie in de eerste schijf. Dat is een premie van maximaal 44 per jaar, voor een minimumloner pakweg de helft. Als ik deze probleemstelling in een referendum aan het Nederlandse volk zou voorleggen, denk ik dat de overgrote meerderheid zich zou uitspreken voor zo'n inkomensafhankelijke gewenningsuitkering van een half jaar. Waarom doen wij het dan niet?

Het kabinet beschouwt de ANW als een behoefteregeling die een toets naar inkomen uit of in verband met arbeid behoeft. Over eventuele bescheiden vrijlatingen bij een minimumbehoefteregeling hebben wij hier met voorafgaande kabinetten, van welke samenstelling dan ook, al meer keren gediscussieerd, onder andere bij de toeslagenwet, de IOAW en de partnertoeslag in de AOW. Vorige kabinetten betoogden steeds dat een vrijlating in beginsel strijdig is met het behoeftecriterium. Slechts een kleine vrijlating van inkomen uit arbeid was mogelijk om de arbeidsparticipatie niet te sterk te ontmoedigen, maar die vrijlating moest minimaal blijven, juist ter wille van het behoeftecriterium. Zo kregen wij in de toeslagenwet een vrijlating van 5% van het minimumloon en bij de partnertoeslag in de AOW een vrijlating van 15% van het minimumloon, beide plus 1/3 van het meerdere als het om inkomen uit arbeid gaat. De vrijlating van inkomen uit arbeid wordt nu in de ANW via het amendement-Kalsbeek c.s. opgetrokken tot een substantieel niveau, namelijk 50% van het minimumloon en 1/3 van het meerdere. Dit biedt soelaas aan weduwen met een parttimebaan en het verlicht de problematiek van het te krappe overgangsrecht voor veel lopende gevallen aanzienlijk.

Een substantieel in plaats van een marginale vrijlating van inkomen uit arbeid moet wel consequenties hebben voor de behandeling van inkomen in verband met arbeid. Een

## Van de Zandschulp

groot verschil tussen beide valt niet goed te verdedigen. Ik vergelijk de positie van twee weduwen. De ene is na 25 jaar arbeidsparticipatie zojuist volledig arbeidsongeschikt verklaard. De tweede, met nauwelijks een arbeidsverleden, heeft zojuist een parttimebaan aanvaard. De eerste ziet haar WAO-uitkering geheel afgetrokken van de ANW-uitkering. De tweede weet dat haar parttime-loon geheel of althans voor een groot deel buiten schot blijft. Ik kan dat niet echt rechtvaardigen. Het kabinet zegt: neem nu eens een ander geval: een WAO'er, alleenverdiener, verliest zijn partner. Bij enige vrijlating van de WAO zou hij er ineens in inkomen op vooruitgaan, terwijl hij voor die tijd alleen van de WAO leefde. Hier valt de kabinetsargumentatie in eigen zwaard. Want neem nu eens een ander geval: een minimumloner, alleenverdiener, verliest zijn partner. Bij enige vrijlating van het inkomen uit arbeid zou hij erop vooruitgaan, terwijl hij voor die tijd alleen van het minimumloon leefde.

Het volledig wegtoetsen van inkomen in verband met arbeid is het meest schrijnend voor bestaande gevallen die op 1 januari 1998 volledig aan de inkomenstoets onderworpen worden. Maar voor toekomstige gevallen is dit verschil in behandeling een complicerende factor als het gaat om de bepaling van de behoefte aan een particuliere verzekering. Neem nu de volgende veel voorkomende situatie: de man werkt full time, de vrouw heeft een ruime parttimebaan. Gegeven de substantiële vrijlating van inkomen uit arbeid besluit dit echtpaar geen of slechts een kleine particuliere verzekering te sluiten op het overlijdensrisico van de man. Kort na het overlijden van de man wordt de vrouw geheel arbeidsongeschikt of VUT-gerechtigd. Achteraf is er dus sprake van onderverzekering. Het kabinet acht de mondig, geïndividualiseerde burger heel wel in staat om naar eigen behoefte een eigen verzekeringspakket samen te stellen, maar juist de vormgeving van de romp-ANW maakt het moeilijk om de toekomstige particuliere verzekeringsbehoefte vast te stellen. Het is een vormgeving die soms zal leiden tot oververzekering en soms tot onderverzekering.

Ik kom op de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden. Vanuit de huidige chaotische situatie

blijken er sterke argumenten voor een gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de ANW, zoals harmonisatie met andere sociale-zekerheidsregelingen en een volledige erkenning van wederzijdse zorgverplichtingen van een homoseksueel paar. Er zijn eveneens sterke argumenten tegen, zoals de grote privacy- en fraudegevoeligheid. Uit de aard van een nabestaanden-uitkering ligt een beperking voor de hand tot degenen die metterdaad een wederzijdse zorgverantwoordelijkheid aanvaard hebben. Dat pleit voor het hanteren van formele criteria: huwelijk, samenlevingscontract en, binnenkort, geregistreerd partnerschap. Het kabinet heeft terecht een grote beduchtheid voor selectief winkelen door de calculerende burger. Dat reële risico is echter mede veroorzaakt door een overheid die per wet en per regel steeds weer andere regels op dit punt bedenkt. Bij afwezigheid van een eenduidige sturing door de overheid bedenken verzelfstandigde diensten en semi-collectieve regelingen zoals de aanvullende pensioenregelingen alle hun eigen variant. De wetgever zou er beter aan doen, ongehuwd samenwonenden te confronteren met een reële keus: of volledige gelijke behandeling met gehuwden of behandeling als ongehuwden, maar dan over de hele linie met een pakket dat op een zekere termijn gelijkwaardige voor- en nadelen biedt, in de verwachting dat andere maatschappelijke actoren in hun regelingen zo'n heldere en scherpe overheidskeus volgen. Het alternatief is een wapenwedloop in trucs tussen calculerende overheid en calculerende burger. Dat lijkt mij een heilloze weg.

De voorgestelde ANW kiest bij het begrip "gezamenlijke huishouding" voor de formulering van de nieuwe bijstandswet. Ik heb daartegen op zijn minst twee forse bedenkingen. De eerste is het schrappen van elk duurzaamheidsvereiste. Bij uitstek in de Algemene nabestaandenwet kan ik een duurzaamheidsseis niet missen. Ik illustreer dit met een voorbeeld. Na een 25-jarig huwelijk waaruit twee nog minderjarige kinderen zijn geboren, start Henk de Groot op 28 april 1996 een echtscheidingsprocedure tegen zijn vrouw Maria. Enkele dagen later verlaat hij de echtelijke woning. Bij gebrek aan een

huisvestingsalternatief trekt Henk in bij een alleenstaande vriend of vriendin of bij zijn zuster; dat is niet relevant. Hij levert een financiële bijdrage aan de kosten van de huishouding. Een week later komt hij door een tragisch verkeersongeluk om het leven. Aan wie moet de Sociale verzekeringsbank nu de nabestaandenuitkering uitbetalen? Ik denk dat iedereen in deze zaal op grond van billijkheid die vraag zou beantwoorden met: aan zijn echtgenote en haar twee kindertjes. Op grond van artikel 3, lid 1, van de wet wordt de nabestaandenuitkering echter via twee hersenkrakende ficties ± gehuwd is fictief ongehuwd; fictief ongehuwd is fictief gehuwd met een ander ± toegekend aan die nieuwe zeer recente en misschien zelfs betrekkelijk toevallige huisgenoot of huisgenote. Wie dit een absurde uitkomst vindt, moet met mij concluderen dat enige duurzaamheidsseis verbonden moet worden aan een nieuwe gezamenlijke huishouding.

Mijn tweede bedenking betreft het volgende. Via een klakkeloze kopie van de nieuwe Algemene bijstandswet wordt nu in de ANW bij het begrip "gezamenlijke huishouding" in vier evident veronderstelde situaties het rechtens bedenkelijke begrip "onweerlegbaar rechtsvermoeden" geïntroduceerd. Bij de behandeling van de nieuwe bijstandswet heb ik daar al bezwaar tegen aangetekend. Die opgesomde vier evident geachte situaties zijn ook naar mijn indruk in 99...% van de gevallen inderdaad evident. In het werkelijke leven komen soms echter situaties voor die evident lijken, maar dat niet zijn. In de discussie over de bijstandswet werd ik verwezen naar het individualiseringsartikel van de bijstandswet, waarbij B en W in uitzonderlijke situaties kunnen afwijken van het principe van gezinsbijstand. De Algemene nabestaandenwet kent zo'n nooduitgang niet. Gelet op de handhavingsproblematiek, acht ik in de vier evident geachte casusposities een omkering van de bewijslast wel verdedigbaar. Dat betekent dat het uitvoeringsorgaan ervan mag uitgaan dat er in die vier situaties sprake is van een gezamenlijke huishouding, tenzij de aanvrager tegenbewijs kan leveren. Een weerlegbaar rechtsvermoeden beweegt zich binnen rechtsstatelijke normen; een onweerlegbaar

## Van de Zandschulp

rechtsvermoeden overschrijdt die grens.

Na deze principiële opmerkingen maak ik nog een pragmatische opmerking. Als die evidente situaties inderdaad zo evident zijn als zij ook naar mijn indruk lijken, dan heeft de uitvoerder geen behoefte aan een onweerlegbaar rechtsvermoeden, maar volstaat een weerlegbaar rechtsvermoeden. Dat wil zeggen: een omkering van de bewijslast. Beide begrippen zouden dan vrijwel naadloos samenvallen.

Ik kom nu aan de bespreking van het overgangsrecht. In deze Kamer heeft dat debat een ruime voorgeschiedenis uitmondend in een unanieme kameruitspraak. In die motie werd overwogen dat verzekeren aan het verzekeringskarakter en het lange-termijnperspectief gerechtvaardigde verwachtingen ontlenen en dat bij wijziging van sociale-verzekeringswetten ten aanzien van degenen bij wie het verzekerd risico al is ingetreden, eerbiedigende werking uitgangspunt dient te zijn. Eventuele afwijkingen van dat uitgangspunt vergen een verzwaarde motivering van de wetgever. Dat debat ten principale doe ik nu niet nog een keer over. Het kabinet stelt dat de huidige AWW-gerechtigden in beginsel hun uitkering behouden en dat er in dat opzicht dus sprake is van volledige eerbiedigende werking. Op 1 januari 1998 verliezen wel ongeveer 10.000 AWW-gerechtigden hun uitkering geheel. Voor hen gaat het recht niet verloren, maar de toepassing van de nieuwe inkomensstoets leidt tot een nulrecht. Betrokkenen zullen dit niet als eerbiedigende werking ervaren. Ik erken dat het theoretische behoud van dit recht in sommige situaties ook van materiële betekenis kan zijn. Valt immers het inkomen uit of in verband met arbeid weg, dan herleeft het ANW-recht. Ik erken ook dat de amendering door de Tweede Kamer de overgangsregeling voor een aantal situaties iets van haar scherpste beroofd heeft, met name ten opzichte van de parttime werkende weduwe.

Hoewel kabinet en Eerste Kamer uiteenlopend oordelen over de uitgangspunten bij het overgangsrecht, zouden zij het toch ten minste eens moeten kunnen worden over het volgende. Naarmate een wijziging ingrijpend is en mensen minder alternatieven hebben, dient het overgangsrecht daar meer

rekening mee te houden. Het evenredigheidsbeginsel betekent dat voor de burger nadelige gevolgen van een overheidsbesluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Ik citeer nu een zin uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de notitie inzake het overgangsrecht. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel moet mijns inziens verhinderen dat een ANW-uitkering op 1 januari 1998 volledig wordt ingetrokken. Die voorbereidingstijd is te krap en voor velen is een alternatieve oplossing afwezig. De onevenredige hardheid treft vooral de volledig arbeidsongeschikte nabestaande die langlopende verplichtingen is aangegaan. Van de vele indringende brieven hierover noem ik er twee. Een volledig arbeidsongeschikt verklaarde weduwe heeft haar huis laten aanpassen aan haar graad van invaliditeit, waarmee haar woonlasten zijn gestegen. Een andere WAO-gerechtigde weduwe heeft dit jaar haar buitenlandse partner laten overkomen met behulp van een garantverklaring van vijf jaar aan de vreemdelingendienst. Bij een volledige verrekening van de weduwenuitkering met de WAO daalt haar inkomen beneden de in het vreemdelingenrecht vereiste inkomensgrens van 1800 netto per maand, hetgeen in beginsel leidt tot uitzetting van haar partner.

Op grond van het evenredigheidsbeginsel meen ik dat, nadat het verzekerd risico is ingetreden, wetswijzigingen mensen niet in existentiële problemen mogen brengen. Ten minste voor personen die hun uitkering per 1 januari 1998 geheel dreigen te verliezen, is een ruimer overgangsrecht nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een geleidelijke reductie vanaf 1998. Wanneer aan deze 9900 bestaande gevallen die hun uitkering geheel zullen verliezen, in 1998 nog 80% van de volledige uitkering verstrekt zou worden, ontstaat er een besparingsverlies van 180 mln. op de ingeboekte besparing van 820 mln. voor dat jaar. Afhankelijk van de vormgeving van zo'n geleidelijke reductie vermindert daarna het besparingsverlies. Bij een zo rigoureuze voorgestelde bezuiniging acht ik zo'n vermindering overzienbaar. Zij weegt meer dan op tegen de schade die het aanzien en het gezag van de overheid oplopen indien personen ±

"brandende huizen" in verzekeringstaal ± via wijziging van polisvoorwaarden achteraf op essentiële onderdelen van de kwaliteit van hun leven bedreigd worden. Het evenredigheidsbeginsel dwingt hier tot een gematigder uitwerking.

Het is overigens opvallend dat bij twee andere sociale-zekerheidswetten die vandaag en morgen op de agenda staan wel gekozen wordt voor volledige eerbiedigende werking, niet alleen theoretisch maar ook materieel. Ik doel op de AOW wat betreft de samenwonende broers en zussen, en op de voorgestelde afschaffing van de kinderbijslag voor personen van 18 jaar en ouder. De kamerbrede motie ten principale van februari van dit jaar en een latere toespitsing inzake de kinderbijslag van collega Schuurman, sijpelen langzaam door. Des te opvallender is het contrast met het voorgestelde overgangsrecht ANW. Ik kan dat alleen verklaren uit een verschil in financieel belang. Het financieel belang is ook voor onze fractie een relevant onderdeel van de afweging, maar mag nimmer ondergeschikt verklaard worden aan rechtsstatelijke normen, zoals het evenredigheidsbeginsel.

Ik kom nu toe aan een afronding van mijn betoog en enkele voorlopige conclusies. Hierbij besteed ik ook aandacht aan enkele losse onderdelen die ik heb laten liggen. Dit agendapunt betreft namelijk de gezamenlijke behandeling van twee wetsvoorstellen, de wijziging van de AOW en de nieuwe nabestaandenwet.

Over het wijzigingsvoorstel AOW heb ik slechts terloops een opmerking gemaakt. Ik bespreek het nu nog zeer beknopt. Gelet op het gegeven dat destijds bij de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden via het begrip "gezamenlijk huishouden" gekozen is voor materiële criteria, zal ik nu geen bezwaar maken tegen het schrappen van de uitzondering van bloedverwanten in de tweede graad. De volledig eerbiedigende werking maakt het mij mogelijk, dit onderdeel zonder bezwaar te steunen.

De, voor mij plotseling, aangebrachte horizonbepaling met betrekking tot de toeslag van de jongere partner gaat nu wat snel over tafel. Op het eerste gezicht is dat voorstel wel erg prematuur. Wie kan er immers twintig jaar vooruit kijken? Maar juist tegen de achter-

## Van de Zandschulp

grond van pijnlijke debatten over overgangsrecht en gewekte verwachtingen, kom ik toch tot een iets welwillender beoordeling ervan.

Ik heb de toeslag voor de jongere, zelf nog niet AOW-gerechtigde partner altijd als een Fremdkörper in de AOW beschouwd, maar tegelijkertijd als een onmisbaar vehikel gedurende lange tijd bij de overgang van een kostwinners-AOW naar een individueel recht. Op langere termijn ± mijn termijn zou iets langer zijn dan die van het kabinet ± vind ik afschaffing van de partnertoeslag in de AOW zelf acceptabel. Ik heb echter wel bedenkingen tegen de verwijzing naar de Algemene bijstandswet voor een eventueel noodzakelijke aanvulling tot het sociaal minimum. Het gaat hier om een oudere generatie die soms in een lang arbeidzaam en spaarzaam leven enige persoonlijke reserveringen voor de oude dag heeft weggezet. Wegtoetsing daarvan via de strenge vermogenstoets van de bijstandswet gedurende de paar jaar tot de jongere partner zelf AOW-gerechtigd wordt, vind ik te hard. Hier ligt een oplossing in de trant van de Toeslagenwet, de IOAW of een nieuwe extra vrijlating oudedagsvoorziening in de bijstandswet toch wel zeer in de rede. Nu de staatssecretaris pretendeert twintig jaar vooruit te kunnen zien, mag ik van hem toch vragen, hier te kiezen voor een iets zachtere landing in het zicht van de AOW-positie van beide echtelieden. Zonder vreugde zullen wij het wetsvoorstel tot wijziging van de AOW steunen.

Zoals de staatssecretaris begrepen zal hebben, stuit zijn ANW-voorstel bij ons op meer aarzelingen en zelfs op zeer forse bedenkingen. Wij kiezen volmondig voor een modernisering die tevens een afslanking betekent van het wettelijk nabestaandenregime. Wij zijn ook bereid om lelijke elementen, zoals enige vorm van inkomens- of vermogensafhankelijk halfweduwepensioen en een alimentatievervangende uitkering bij het overlijden van de ex-echtgenoot. Het wetsvoorstel schiet echter ernstig tekort op het punt van de noodzakelijke overgangsregimes. In de eerste plaats voor lopende gevallen, waarbij ook bij een continuering van een

theoretisch recht toch in een beduidend aantal gevallen inbreuk wordt gemaakt op het eerste uitgangspunt van eerbiedigende werking en ook op het evenredigheidsbeginsel. Hier is enige vorm van reparatie onontkoombaar.

In de tweede plaats schiet het wetsvoorstel tekort bij de begeleiding van de overgang van een overwegend publiekrechtelijk naar een meer privaatrechtelijk verzekeringsstelsel. Een actief begeleidende en eventueel bemiddelende overheidsrol is hier gewenst. Sociale Zaken is wel het meest nonchalante departement bij voorgenomen privatiseringsoperaties, terwijl het hier gaat om een zeer moeilijk thema. De tijd die maatschappelijke actoren en individuen wordt gelaten om naar alternatieven te zoeken, is te krap. Vanaf 1 april 1996 zal er sprake zijn van nieuwe gevallen die vaak nog onvoorbereid zullen zijn. Ook degenen die geporteerd zijn van een overgang naar meer private regelingen zouden toch het brede maatschappelijk belang van een gewenningsuitkering voor iedereen moeten erkennen.

Ook ter zake van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden roept de ANW-formulering ten minste twee bedenkingen op: de afwezigheid van elk duurzaamheids criterium en het rechtsstatelijk bedenkelijke onweerlegbaar rechtsvermoeden. Het onderscheid tussen "inkomen uit arbeid" en "inkomen in verband met arbeid" is in de voorstellen dubieus en voor mij tot dusverre nog niet van een goede rechtsgrond voorzien. Hoezeer mijn fractie ook doordrongen is van de urgentie van aanpassing van de AWW, het aan de orde zijnde wetsvoorstel dwingt op onderdelen tot herbezinning. Het kabinet moet of onze bezwaren overtuigend weerleggen of zich bereid tonen tot reële tegemoetkomingen wil het onze fractie over de streep trekken.

De vergadering wordt van 11.55 uur tot 12.05 uur geschorst.

### Voorzitter: Heijne Makkreel



De heer **Heijmans** (VVD): Voorzitter! Ik kan niet tegen hen zeggen: "Ga na school maar naar je vader; het lijkt

mij vrij bot om de kinderen na schooltijd bij een graf te laten thee drinken". Dit citaat uit een van de ruim honderd brieven die ik ± en ik neem aan ook mijn collega-woordvoerders ± de laatste weken ontving, is vol emotie. Geen wonder; dood zijn is toch wel even iets anders dan werkloos of arbeidsongeschikt zijn.

Nog enkele andere citaten, ook emotioneel maar meer dan dat: "En betaald hebben we. De overheid komt haar verplichtingen aan ons nu niet na. Achteraf gezien zijn we bij de neus genomen, we hebben 30 jaar betaald voor sociale zekerheid. Ik reken dit de overheid aan als een duidelijke wanprestatie". En: "De sociale zekerheden in ons land, eens een groot goed en een stokpaardje van vele politici vallen om als de Berlijnse muur".

Voorzitter! In bijna alle brieven wordt nadrukkelijk geschreven dat er toch premie is betaald, dat gewekte verwachtingen niet worden nagekomen en dat bestaande gevallen moeten worden ontzien. Ik stel er een citaat tegenover uit de memorie van antwoord aan ons huis: "Het onderscheid tussen deze drie groepen van sociale-zekerheidsregelingen (werknemers-, volksverzekeringen en voorzieningen) is daarmee glijdend en kan ook nooit op basis van een enkel criterium worden gemaakt. Voor de inzichtelijkheid van het stelsel heeft dit zeker nadelen. Anderzijds staat daar het voordeel tegenover van een vormgeving die per regeling nauwkeurig kan worden gericht op het doel, respectievelijk de doelgroep". Het komt op mij over als het verweer met een luchtbuks uit een schuttersputje en onder een camouflagenet tegen de gerichte artillerie van de briefschrijvers en -schrijfsters. Ik vraag dan ook aan de staatssecretaris: hebben zij eigenlijk geen gelijk met hun aanval op de verzekeringsgedachte?

Die verzekeringsgedachte houdt namelijk in dat je premie betaalt om je in te dekken tegen een bepaald risico in de gerechtvaardigde verwachting dat je bij het ingaan van zo'n risico de afgesproken prestatie krijgt. Van die gedachte is in ons stelsel niets of niet veel meer over als gevolg van endogene en exogene invloeden. Er rijpt bovendien in de beleving van ons sociaal-verzekeringssysteem een nieuwe orthodoxie ± de penetratie van

## Heijmans

aanpalende doeleinden in het stelsel ± die haar kans krijgt door het ontbreken van referentiekaders, rechtsgronddiscussies.

Voorzitter! Ik stel voorop dat deze ontwikkeling niet van de laatste jaren is. Het beginpunt ligt op 1 januari 1983, toen de eerste reductie van de uitkeringen werd ingevoerd. Vanaf dit moment is gebleken dat we ons sociaal-verzekeringstelsel niet kunnen beheersen ± en dat is noodzakelijk, al zijn we nog geen Frankrijk ± zonder te zondigen tegen elementaire spelregels. Met nadruk mag worden gezegd ± ik refereer aan het verhaal van mevrouw Van Leeuwen ± dat het zich nu in een golf van sociale bewogenheid badende CDA onder de kabinetten-Lubbers constructief heeft meegedaan aan de afslanking van het stelsel, zo niet het voortouw heeft genomen.

Ik noem enkele ontwikkelingen van binnenuit: de inkomensafhankelijkheid in relatie tot het behoeftecriterium; het element van opbouw van prestaties in een risicoverzekering; de aanwending van premies voor andere doeleinden dan die waarvoor ze zijn bestemd, zoals loonkostensubsidies, het spekken van de schatkist, de inkoop van arbeidsbemiddeling ± ik kom hier bij de Veegwet nog op terug ± het Rotterdamse plan om geen premies meer te laten betalen maar een heffing op de omzet van bedrijven, zoals de Volkskrant onlangs meldde.

Het grote exogene thema is het sluipenderwijze aanpassen van de rechtsgrond, niet meer als centraal punt het zich verzekeren tegen risico's maar het activerend werkgelegenheidsbeleid. Op zich is dat beleid nuttig en nodig ± geen misverstand hierover ± maar het heeft niets met verzekeren te maken.

Voorzitter! Ik durf dan ook de stelling aan dat we de facto geen sociale verzekeringen in de ware zin meer hebben. Dit geldt in elk geval voor de volksverzekeringen maar ook, zij het in mindere mate, voor de werknemersverzekeringen. We kennen alleen nog een soort sociale voorzieningen, die overigens soepeler in het algemene regeringsbeleid kunnen worden ingepast, en dat zal de ± bezuinigende ± overheid welkom moeten zijn. Het systeem van sociale verzekeringen wandelt rond in de kleren van de keizer. Of moeten we zeggen: de kleren voor

de kiezer, die een schijnbare zekerheid moet worden geboden?

Ik heb altijd gepleit ± en dit huis weet dat ± voor een sociaal-verzekeringstelsel als een sub-systeem dat zo onafhankelijk mogelijk van de overheid volgens eigen wetmatigheden moet kunnen fungeren. Maar als het niet meer kan? Moeten we dan niet consequent zijn en afscheid nemen van onze premiegefinancierde verzekeringen? Het zou in elk geval brieven kunnen uitsparen met terechte opmerkingen als: we hebben toch premie betaald en de overheid is onbetrouwbaar.

Ik laat het nu bij deze korte bespiegeling die niet zozeer is geëntieerd dan wel geactualiseerd door de meer dan honderd brieven. Bij gelegenheid, bijvoorbeeld de behandeling van de begroting, kom ik erop terug.

Voorzitter! Ik heb nog eens mijn bijdrage nagelezen aan het debat over de nabestaandenwet eind 1992. Veel van wat ik toen namens mijn fractie heb gezegd, gaat nu nog op. Ik begon met een verhaaltje over George Sand, de grote feministe uit 1832, zoals Renée Doumic van de Académie Française haar in 1909 typeerde, dit mede in relatie tot de noodzaak het huwelijk te herzien en het zicht op een toekomst die meer of minder verwijderd is van een vrije verbintenis. Toen ik het oorspronkelijke wetsontwerp las dat we nu behandelen ± dus voor de amendering ± dacht ik dat Sand zich de uitspraak van haar vriendje Heine maar eens moest proberen te herinneren, namelijk dat in Nederland alles 50 jaar later gebeurt. Het uitstel is, dank zij het amendement-Kalsbeek, gelukkig tot drie jaar beperkt gebleven, als het wetsvoorstel hier wordt aangenomen.

Die gelijkstelling was voor mijn toenmalige fractie ± en voor de huidige ± geen punt van kammernis. De mogelijkheden om fraude tegen te gaan, zijn sindsdien niet onaanzienlijk verbeterd. We kennen de koppeling van het bestand van de Sociale verzekeringsbank aan het GBA, het sofinummer en het amendement-Kalsbeek c.s. heeft het in de nieuwe bijstandswet geïntroduceerde begrip "onweerlegbaar rechtsvermoeden" in deze nabestaandenwet opgenomen. In tegenstelling tot de heer Van de Zandschulp heeft mijn fractie niet zoveel bezwaren tegen dit begrip. Ik ga er dan echter wel van uit dat

bezwaar gemaakt kan worden tegen op onjuiste gronden genomen beslissingen of administratieve fouten. Kan de staatssecretaris dit bevestigen?

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Toch weerlegbaar?

De heer **Heijmans** (VVD): Als je het zo wilt noemen niet strikt onweerlegbaar. Ik wacht het antwoord van de staatssecretaris af.

Verbazingwekkend is de ietwat "vlakke" brief van de SVB aan de staatssecretaris d.d. 12 oktober. Ik hoorde vanmorgen dat er weer een nieuwe brief is van de SVB. Ik ken deze niet en moet deze dus buiten beschouwing laten. Ik heb het commentaar van de staatssecretaris gevraagd op deze brief van 12 oktober en dan in relatie tot de brief van de Bank aan de SVr d.d. 21 april 1991 en aan de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken d.d. 12 november 1992. In de memorie van antwoord wordt hier niet op ingegaan. In hoeverre staan de moeilijkheden die de SVB opsomde, nog overeind? Mijn vraag slaat in het bijzonder op de volgende passage in de tweede brief: "Voorts moet erop gewezen worden dat voor de controle in het buitenland voor de SVB zowel met betrekking tot het al dan niet samenwonen als met betrekking tot het genoten inkomen nagenoeg geen mogelijkheden" ± namelijk voor gegevensverzameling ± "aanwezig zijn". Het is merkwaardig dat de bank in haar laatste brief aan de huidige staatssecretaris hierover zwijgt, te meer omdat in het recente verleden zowel met de kinderbijslag als met de WAO-keuringen negatieve ervaringen zijn opgedaan. Kan de staatssecretaris hier iets over zeggen?

De consequentie van de gelijkstelling van samenwonenden met getrouwen is dat de eerste groep geen 140 maar 100% minimumloon gaat krijgen. Volgens mijn fractie is dat een logisch en acceptabel gevolg van die gelijkstelling, zij het dat het overgangsrecht ook hierbij in gebreke blijft. Het gaf al lang ergernis dat mensen in België voor de kerk trouwden ± daar is immers geen relatie tussen het burgerlijk en kerkelijk huwelijk ± en in Nederland samenwoonden, zodat ons land mocht zorgen voor het tijdelijk welzijn en onze zuiderburen voor het eeuwig zalig zijn.



## Heijmans

Wij zijn de laatste tijd overstelpt met cijfers, zowel over het aantal nabestaanden dat zijn uitkering geheel zal verliezen als over besparingen of besparingsverliezen. Kan de staatssecretaris of het kabinet voor "besparingsverliezen" geen ander woord zoeken? Ik vind het een onmogelijke uitdrukking, maar dit terzijde. Ook over de hoogte van premies voor particuliere verzekeringen zingen cijfers rond. Zij hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij zijn gebaseerd op aannemingen en extrapolaties of op eerder gedane publikaties, die dan weer zijn gebaseerd op aannemingen, enz. Dezer dagen kwam het Verbond van Verzekeraars met een concreet aanbod ± hierover is al gepraat ± dat volgens mij ook voor de staatssecretaris enige kou uit de lucht kan nemen: een nabestaandenverzekering op minimumniveau zonder selectie, opdat ook "smeulende huizen" zich kunnen verzekeren. Het aanbod geldt voor alle werknemers voor wie een pensioenverzekering is afgesloten en die voor 1 april bij hun verzekeraar zijn aangemeld. De premie is maximaal die welke geldt voor het verzekerde aanvullende nabestaandenpensioen. De eerste vijf jaar wordt bij overlijden een reductie op de uitkering toegepast van 50% tot 90%. De verzekeraars dringen erop aan dat de overheid in deze periode aanvult tot 100%. Hoe denkt de staatssecretaris over dit aanbod?

Voorzitter! Ik kom nu op het voor mijn fractie verreweg moeilijkste punt: het overgangsrecht. Zodra dit onderwerp ter sprake komt, wordt de grijsgedraaide plaat weer opgezet: de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid. Er is drie jaar geleden ook over gesproken en toen klonk hetzelfde wijsje. Ik herinner mij nog dat ik toen heb opgemerkt, dat wij spraken over sociale zekerheid en niet over sociale gelijkheid. Het refrein werd herhaald tijdens de debatten over het overgangsrecht in februari van dit jaar ± dat gebeurde overigens tot ontevredenheid van dit huis ± waaruit de kamerbreed aanvaarde motie Van de Zandschulp c.s. voortspoot. Op welke gronden meent de staatssecretaris dat hij voldoet aan die motie? Is de staatssecretaris nog steeds niet overtuigd van het argument dat bestaende 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? Waarom wel "brandende huizen" bij de WAO en niet bij de ANW? Ik wil een vergelijking maken. Die is overigens van een geheel andere orde. Wij kennen een nieuw decoratiesysteem met gedeeltelijk nieuwe criteria. Vindt de staatssecretaris dat zij die een onderscheiding hebben gekregen op grond van oude, niet meer relevante criteria, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid hun strik moeten inleveren? Dan lopen er straks in ons land, en vooral in Den Haag, wel heel veel "blote" borsten rond.

De bewindsman zegt in zijn memorie van antwoord dat in het algemeen de overgangstermijn van twee jaar voldoende lang geacht kan worden. Op grond van welke criteria is hij tot die conclusie gekomen? Wat kost een verlenging van deze termijn tot bijvoorbeeld drie of vier jaar?

Een van de zeer moeilijke punten voor mijn fractie ± bij een eventuele oplossing vormt zich haar scepsis echter niet om in een enthousiasme; dat moet wel worden gezegd ± vormen de nabestaanden wier WAO-uitkering straks wegvalt. Op zichzelf hebben wij er wel enigszins begrip voor dat de cumulatie van uitkeringen geen ideale situatie is, zij het dat zij vele jaren naast elkaar hebben bestaan. De memorie van antwoord is over dit probleem wel erg kil: het kabinet realiseert zich dat juist deze betrokkenen voor een opgave worden gesteld, maar daarom is dan ook een overgangstermijn ingesteld. Maar realiseert het kabinet zich ook dat deze betrokkenen, die al dan niet hun rouwproces hebben verwerkt en zich weer in het leven hebben gevoegd, binnenkort een tweede opdoffer krijgen als de overgangstermijn voorbij is? Wij hebben gevraagd of het niet in de lijn van de rechtsgelijkheid ligt als deze mensen, die niet kunnen werken, een zelfde vrijlating krijgen op hun uitkering als werkende nabestaanden op hun inkomen uit arbeid. Dit verzoek is ook door mijn collega's gedaan. De staatssecretaris gaat in de memorie niet op deze vraag in. Mijn fractie stelt het zeer op prijs als hij dat nu wel wil doen, en dan in positieve zin.

Ik vind overigens dat de staatssecretaris wel erg gefixeerd is op een fictieve arbeidsmarkt. Als hij zonder meer schrijft dat nabestaanden zelf

in hun onderhoud kunnen voorzien door middel van arbeid, dan lijkt mij dat, gezien de arbeidsmarkt van 1995, een wel erg krasse bewering. Hetzelfde geldt voor zijn uitlating dat de ANW een inkomensstoets kent omdat het kabinet geen overheids-taken ziet voor de verstrekking van een uitkering aan nabestaanden als blijkt dat er reeds een arbeidsinkomen is. Los van het feit dat het geen taak voor de overheid is om ANW-uitkeringen te verstrekken ± zij worden immers uit premie betaald en de overheid heeft alleen wet- en regelgevende bevoegdheden; was de staatssecretaris even het verschil tussen verzekering en voorziening kwijt? ± zie ik de vrijlatingsregeling niet alleen als een prikkel om te gaan werken, maar ook als een tegemoetkoming aan het geheel of gedeeltelijk ontbreken van eerbiedigende werking. Daarom verzoekt mijn fractie dringend om een vrijlating voor nabestaanden met WAO.

Sociale verzekering vraagt om eerbiedigende werking, maar een correcte uitvoering van de verzekeringsgedachte vraagt haar prijs: 900 mln. in 1998. Ik meen, maar ik ben niet zo sterk in cijfers, dat het 1,2 mld. structureel is. Dat is een hele buidel met geld. Daar staat tegenover dat de portemonnaie van veel nabestaanden over twee jaar wel erg plat wordt, getuige de meer dan 100 brieven en telefoontjes van soms huilende mensen. Het wetsvoorstel heeft geen of nauwelijks maatschappelijk draagvlak. Dezer dagen kregen wij nog een gemeenschappelijke brief met het verzoek om "neen" te zeggen van alle vakcentrales, de Raad van centrale ondernemingsorganisaties, de ondernemings- en bedrijfspensioenfondsen en meer specifieke belangenorganisaties.

Het is duidelijk: wij tasten de verzekeringsgedachte, of wat er nog van over is, en het vertrouwen van burgers in hun overheid nog meer aan, of wij aanvaarden een financiële aderlating van 900 mln., met als tussenweg de vrijlating voor mensen met een WAO-uitkering. Alvorens te beslissen, wil mijn fractie het antwoord van de staatssecretaris horen.

Vervolgens maak ik enkele opmerkingen over wetsvoorstel 24285, over de wijziging van de AOW. De kou in dit voorstel is uit de lucht nu de staatssecretaris bij nota van wijziging eerbiedigende werking

## Heijmans

heeft geïntroduceerd voor reeds samenwonende familieleden in de tweede graad. Het is alleen jammer dat die nota pas op het allerlaatste moment is ingediend. Er is nu nodeloos veel verontrusting ontstaan. Hadden de ambtenaren op het departement deze oplossing niet zelf kunnen verzinnen, zodat die eerbiedigende werking in het ingediende wetsvoorstel had gezeten? Overigens vindt mijn fractie de redenering van de staatssecretaris juist: er is in feite toch nauwelijks of geen verschil tussen samenwonende familieleden en andere samenwonenden. Het feit dat om politieke redenen familieleden in de tweede graad werden uitgezonderd, mag naar onze smaak niet verhinderen dat die uitzondering nu ongedaan wordt gemaakt. Dat de overlijdensuitkering tot een maand na de dag van overlijden wordt ingekort is een prijs die mijn fractie wil betalen als compensatie voor het financiële verlies ten gevolge van die eerbiedigende werking. Zonder nu het woord "franje" te gebruiken, herinner ik er wel aan dat de regering nooit behoefte aan zo'n uitkering heeft gehad; ze was het gevolg van een initiatiefwetsontwerp-Boot-van Schaik. Een keuze tussen een korting op de duur van die overlijdensuitkering of op de hoogte en de duur van de reguliere uitkeringen lijkt me dan ook niet zo moeilijk.

Het in het wetsvoorstel opgenomen besluit om na 2015 de AOW-uitkeringen geheel te verzelfstandigen, lijkt op het eerste gezicht een regeren ver over het graf. Maar het is verstandig, omdat tijdig maatregelen moeten kunnen worden getroffen. Overigens doet zich toch de dubieuze situatie voor dat straks een hele premie moet worden betaald voor een halve uitkering. Kan de staatssecretaris hier een bevredigende reactie op geven?

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Weduwe in Doenrade, 59 jaar, werd in 1979 weduwe met drie schoolgaande kinderen, heeft geen aanvullend nabestaandenpensioen. Heeft werk gezocht en werk gevonden: 20 uur per week tegen het minimumloon. Na 14 jaar werken arbeidsgeschiedt geraakt en ze zit nu in de WAO. Vreest een inkomensachteruitgang van ongeveer 1000 per maand. Een

geval apart? Ik weet het niet. Er zijn veel gevallen apart.

De AWW ging uit van de maatschappelijke situatie in de jaren vijftig. Dat de AWW niet meer van deze tijd is en dat er veranderingen nodig zijn, vindt ook de GroenLinks-fractie, maar de manier waarop deze veranderingen in deze wet hun neerslag hebben gekregen is onevenwichtig en onrechtvaardig. Was de AWW een volksverzekering, de ANW heeft meer het karakter van een bijstandsvoorziening. Wat GroenLinks betreft is het doel van een goede ANW het opvangen van een deel van de klap van het wegvallen van het inkomen van de partner en de tijd die hij/zij aan zorg besteedde. Het stelt de achterblijvende, soms alleenstaande ouder, in staat werk en zorg te combineren zonder overspannen of financieel aan de grond te raken. Een houdbare ANW zou in onze ogen moeten voldoen aan de volgende drie punten.

1. Een eerbiedigende werking voor de huidige nabestaanden, voor wie de combinatie van werk en zorg nog niet vanzelfsprekend was. Dat betekent dat degenen die geboren zijn voor 1955 ongemoeid worden gelaten.

2. Een algemeen geldende inkomenstoets op zowel inkomsten uit arbeid, inkomsten uit uitkeringen en inkomsten uit vermogen. Bij een inkomen boven de 3800 bestaat geen recht meer op een uitkering. Het geld komt zo terecht bij groepen die het het hardst nodig hebben.

3. Een fatsoenlijke overgangsregeling. Daarbij is een overgangstermijn van vijf jaar voor ons het absolute minimum.

Het huidige wetsvoorstel lijkt in eerste instantie op papier wel aardig: de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen wordt positief gewaardeerd, samenwonenden krijgen dezelfde rechten als gehuwden. In de memorie van antwoord staat bijvoorbeeld dat "een op het huidige tijdsgewricht toegesneden nabestaandenwet een voortgaande verzelfstandiging van vrouwen betekent". Prachtig, fantastisch. Het wetsvoorstel houdt een grote bezuiniging in, een bezuiniging die nodig bleek omdat door de afgedwongen gelijke behandeling van weduwnaars de kosten van de AWW de pan uit rezen. Een bezuiniging die bovendien mogelijk is doordat getrouwde

vrouwen de laatste jaren vrij massaal de arbeidsmarkt zijn opgegaan en daar voor een deel zijn gebleven, ook toen zij kinderen kregen. Hoe meer partners allebei een eigen inkomen hebben, hoe minder compensatie nodig is als één van de twee wegvalt. Daar is niks mis mee. Maar onder dit gras zit een nest vol adders. Samenwonenden mogen eigenlijk alleen maar "meedoen", omdat dat veel geld oplevert. Tegenover hun gelijke rechten staan immers ook gelijke plichten ± begrijpelijk ± maar in dit geval nogal wrang: hun recht op uitkering vervalt als zij met een nieuwe partner (gaan) samenwonen. Voor GroenLinks is het belangrijkste bezwaar dat de pijn onevenredig bij de zwakkeren in de samenleving wordt gelegd. Een groep mensen die zich niet of nauwelijks hebben kunnen voorbereiden. Groepen als Weduwen in de Kou zijn al zeven jaar in de weer met de AWW. Zij constateren dat veel weduwen met elk nieuw wetsvoorstel slapeloze nachten, zenuwinzinkingen en zelfs zelfmoordneigingen krijgen. Als de regering op deze manier verder gaat, dan wordt het aantal nabestaanden vanzelf kleiner. Dit kan toch niet de bedoeling zijn?

Met gebruik van mooie woorden als "emancipatie" en "economische zelfstandigheid van vrouwen" wordt voorbij gegaan aan de realiteit 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.

Wat moeten we vandaag met dit wetsvoorstel? De coalitiepartijen zouden willen repareren wat hun eigen collega's aan de overkant in sneltreinvaart met een dichtgetimmerd containeramendement aan gaten hebben laten vallen. Leve het voortschrijdend inzicht. Prima, nu de daden nog. Om geen misverstanden te laten, geef ik in het kort nog de belangrijkste bezwaren.

Ik begin met de inkomensstoets. De nieuwe ANW moet op termijn 1,2 mld. besparen. Deze besparing kan alleen ontstaan door de veronderstelling dat het aantal uitkeringsgerechtigden in de toekomst zal dalen tot 18.000. Volgens de FNV zijn er momenteel ongeveer 200.000 AWW-gerechtigden. In de stukken van de staatssecretaris gaat het om 131.500 uitkeringsgerechtigden. Waar zit toch het verschil? Het antwoord

## Zwerver

van de staatssecretaris in de memorie van antwoord was op dit punt niet erg helder. Kan de staatssecretaris dit nog een keer duidelijk maken?

Dit wetsvoorstel betekent een grote inkomensachteruitgang voor veel AWW-gerechtigden. De meesten kunnen dit inkomensverlies op geen enkele wijze compenseren. Dit geldt vooral voor AWW'ers met een inkomen in verband met arbeid, bijvoorbeeld de WAO, VUT en WW. Het verlies kan oplopen tot 1750 per maand. De memorie van antwoord stelt koud, kil en koel vast dat deze groep maar een ander uitgavenpatroon moet gaan volgen. Dat maakt weer een nieuwe paragraaf in Melkerts armoedenota. Het kan toch niet de huidige weduwen en weduwnaars worden verweten dat de regering tengevolge van voorgenomen, maar niet aanvaarde, wetgeving met een financieringsprobleem zit? De nabestaanden staan letterlijk en figuurlijk in de kou.

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 is geen vrijlatingsregeling. De stimulans arbeidsparticipatie hoort specifiek thuis in de regelingen die recht geven op inkomen in verband met arbeid. Het koppelen van deze stimulans aan de ANW is wezensvreemd en resulteert in een draak van een regeling. Mensen met een WAO-uitkering, WW-uitkering, mensen in de VUT worden zo gestraft. Waar is het arbeidsperspectief voor deze groepen en wat moet een vutter met arbeidsperspectief? Waarom is deze keus gemaakt? Het hebben van een baan heeft meer voordelen dan het hebben van een uitkering. De bijverdienmogelijkheden zijn bijvoorbeeld veel groter.

Vanaf 1 januari 1996 krijgen enkele honderdduizenden bijstandsvrouwen een sollicitatieplicht. Momenteel is er een grote bezuinigingsoperatie bij de arbeidsvoorziening aan de gang. AWW'ers, vaak herintredende vrouwen met grote afstand tot de arbeidsmarkt, hebben specifiek problemen. Worden er speciale "inpassingsprogramma's" voor deze groep ontworpen? Krijgt deze groep voorrang bij bijvoorbeeld Melkert-

banen? Kan de Arbeidsvoorziening al deze aanwas wel aan?

Voor nabestaanden in de VUT is de situatie wel heel zuur. Zij hebben op basis van hun inkomsten, inkomsten uit arbeid plus een AWW-uitkering, vrijwillig gekozen om vervroegd met pensioen te gaan. De terugval in inkomsten ziet er nu heel anders uit dan ze verwacht hadden. En arbeidsperspectief ontbreekt voor deze groep. Je zult maar je hele leven lang in een deeltijd baan gewerkt hebben en nu van de VUT genieten. Door deze ANW ben je op slag je nabestaandenpensioen kwijt en kun je je huis verkopen. Wat is hier sociaal aan?

De AWW'ers van nu wordt het onmogelijk gemaakt om met VUT te gaan. Zij krijgen te maken met een forse inkomensachteruitgang; zij hebben geen keus en zij zullen tot hun 65ste moeten blijven werken, terwijl er voor werkenden zonder ANW-uitkering wel een keus is. Rechtvaardigheid? Gelijkheid?

Waarom niet gekozen voor een veel ellende besparende en rechtvaardige oplossing? Bijvoorbeeld een inkomensloos toets voor alle gerechtigden met een inkomensafhankelijk deel tot maximaal 3800 per maand, ongeacht de manier waarop dat inkomen wordt verworven. De discussie over inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid is dan overbodig.

De huidige gerechtigden moeten, net als bij andere wijzigingen in de sociale zekerheid, zoveel mogelijk worden ontzien. Een groot gedeelte van deze groep heeft weinig mogelijkheden om eventuele inkomensvermindering ten gevolge van de wetswijziging te compenseren. Dat deugt niet. Vindt collega Van de Zandschulp dat er met dit wetsvoorstel recht gedaan wordt aan zijn motie? En vindt de staatssecretaris dat er recht gedaan wordt aan de nota die het ministerie hierover geschreven heeft? De heer Van de Zandschulp vindt van niet, maar graag nog een reactie van de staatssecretaris, voorzitter.

Er is in het wetsvoorstel een speciale regeling getroffen voor nabestaanden die geboren zijn vóór 1941. Zij hebben, ongeacht hun inkomsten, altijd recht op een vrijlating van 30% van het bruto-minimumloon. De kosten van deze speciale vrijstelling zijn 175 mln. Het voordeel van deze vrijlating komt

vooral bij de "ouderwetse" kostwinners (winnaars?) terecht. Dit geld had beter besteed kunnen worden aan nabestaanden die het echt nodig hebben: het behoeftesprincipe! Waarom heeft de staatssecretaris daar niet voor gekozen?

De overgangperiode van 1 april 1996 tot 1 januari 1998 is veel te kort. Er is hierbij totaal geen rekening gehouden met het rechtsbeginsel van gewekte verwachtingen. Er zijn weduwen die al meer dan 20 jaar een AWW-uitkering ontvangen. Zij hebben hun leven ingericht op basis van deze inkomsten en zij moeten zich nu rond de kerst van 1995 op een gang naar de bijstand voorbereiden, terwijl zij volgens de staatssecretaris en passant hun uitgavenpatroon moeten bijstellen.

In het wetsvoorstel wordt samenwonen gelijkgesteld met het huwelijk. Samenwonen betekent het voeren van een gezamenlijke huishouding. Het maakt niet uit hoelang zo'n relatie bestaat. Individualisering heeft echter twee kanten: enerzijds zorgzelfstandigheid en anderzijds financiële onafhankelijkheid. Dat zit ook in de tegenwoordige tijdgeest, maar dat heeft kennelijk niet zijn weg gevonden in dit wetsvoorstel.

De huidige samenwonende AWW'ers hebben totaal geen mogelijkheid gehad om zich eventueel op een verandering in hun situatie voor te bereiden. Deze groep wist pas op 4 oktober jongstleden dat er iets in hun positie zou veranderen. Ik noem als voorbeeld een weduwe in Bolsward die sinds 1964 een uitkering heeft en die sinds 1968 samenwoont met een weduwnaar die inmiddels acht jaar een AWW-uitkering heeft. Zij hebben op basis van deze inkomsten een huis gekocht. Als de uitkering wegvalt, is het huis niet meer te betalen. Wat hebben deze mensen volgens de staatssecretaris verkeerd ingeschat?

En hoe zit het met de weduwe uit Groenlo die samenwoont met een man met een WAO-uitkering. De peildatum voor samenwonenden is 1 april 1996 en een tweede keer op 1 januari 1998. Als ze op 1 januari 1998 nog samenwonen, vervalt haar uitkering. Hoe zit het als ze op 1 april 1996 samenwonen, maar op 1 januari 1998 niet meer? Behoudt de weduwe dan haar uitkering? En hoe zit het in dit geval met de ziekenfondspremie? Als haar uitkering vervalt, is ze niet meer verplicht

## Zwerver

verzekerd via het ziekenfonds. Graag een antwoord.

Stel dat deze vrouw ook een kind van 10 jaar te verzorgen heeft. Verliest ze dan, omdat ze samenwoont, haar AWW-uitkering van 100% ± 70% plus 30% voor het kind ± en krijgt ze vervolgens voor haar dochter de halfwezenuitkering van 20%? Of behoudt ze voor haar dochter de uitkering van 30%?

De ANW keert uit alleen uit voor degenen die geboren zijn na 1951 en die kinderen onder de 18 jaar hebben. Nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar vormen slechts 10% van alle nabestaanden in de leeftijdsgroep tot 65 jaar. Kan de staatssecretaris aangeven wat de wegk naar de bijstand zal zijn? En als er sprake is van wegk, is dat dan verwerkt in de begrotingsraming voor de komende jaren?

Momenteel verdient 10% van gehuwde vrouwen met een leeftijd tussen 40 en 45 jaar meer dan het minimumloon. Bij vrouwen jonger dan 40 jaar stijgt dat cijfer aanmerkelijk. Als je naar deze cijfers kijkt, is het toch veel logischer om 1955 als uitgangspunt te nemen in plaats van 1950?

In de Volkskrant van 13 december is te lezen dat een collectieve bedrijfsverzekering voor nabestaanden de AWW kan vervangen. Dit zal zeker gelden voor mensen met een baan, zij zullen in staat zijn voor een individuele dan wel collectieve regeling te kiezen. Grote groepen mensen zullen om financiële redenen niet tot zo'n alternatieve regeling komen. De premies zullen hoger worden naarmate de risico's groter zijn. Dit geldt met name voor mensen met een slechte gezondheid. Gaat de overheid dan de aanvullende dekking betalen, zoals de particuliere verzekeraars voorstellen? De looptijd van dit soort verzekeringen, zoals die nu in de krant aangeboden worden, is vijf jaar, met mogelijkheden voor verlenging. De uitkeringstijd varieert van drie tot vijf jaar. Kan de staatssecretaris duidelijk maken wat de bijzondere verantwoordelijkheid van de samenleving is voor mensen die om gezondheidsredenen deze dure verzekering moeten afsluiten? Reeds gerechtigden kunnen zich niet meer herverzekeren. Uit een oogpunt van rechtvaardigheid, solidariteit en rechtszekerheid is dit een onacceptabele situatie.

Voorzitter, ik rond af. "Eerst komt het leven, dan de strijd, dan komt de

dood en men is alles kwijt." Dit zinnetje schijn je ergens in Spaarn-dam te kunnen lezen. Het zou als motto kunnen dienen voor de kille, koele zakelijkheid die de paarse dadendrang rond de nabestaanden-wet kenmerkt. Paars staat daarin volstrekt alleen. Alle fracties in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer, behalve de coalitiepartijen, zien niets in deze wet. En als ik de eerste termijn van mijn collega's goed gevolgd heb, moet ik tot de conclusie komen dat de coalitiepartijen in de Eerste Kamer er eigenlijk ook niets in zien. Ook het complete maatschappelijk middenveld ± de Algemene Vakcentrale, het Christelijk Nationaal Vakverbond, het Comité voor een rechtvaardige Nabestaandenwet, het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties, de Federatie Nederlandse Vakbeweging, de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties, de Stichting voor ondernemingspensioenfondsen, de Vakcentrale Middelbaar en Hoger Personeel, de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen en de Vrouwen Alliantie ± doet een dringend beroep op de senaat om deze wet te verwerpen. Maar de regering weet beter. Ook al is er geen enkel draagvlak, er is in de zomer van 1994 een afspraak gemaakt. Dat is kennelijk de nieuwe paarse filosofie. De coalitieafspraken zijn heiliger dan wat wij, de samenleving, met z'n allen willen.

GroenLinks vindt dat deze wet niet deugt, en wel hierom: er is geen eerbiedigende werking, geen algemeen geldende inkomensstoets en geen fatsoenlijke overgangsregeling. De nabestaanden in Nederland verdienen iets beters dan deze harde, niet sociale wet.

□

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

De behandeling van nog eens twee wijzigingen in het complexe geheel van de sociale zekerheid heeft wel wat van de discussie in een gemeenteraad over nog eens twee losse maatregelen om het autoverkeer in de binnenstad tegen te gaan. Jaar en dag zeggen B en W dat gewerkt wordt aan een totaalplan, maar nu moet men toch maar eerst nog een toegangsweg drastisch versmallen en een serie parkeerplaatsen schrappen. Het is niet waar-

schijnlijk dat een gemeenteraad daarmee akkoord zou gaan. Maar deze Kamer wordt zeer dringend gevraagd wel in te stemmen met een ontmanteling van de ANW en met een bezuiniging in de AOW. Dit zijn twee sets maatregelen die niet worden voorgesteld in het kader van een afgewogen visie op de sociale zekerheid en van een afgewogen visie op de wijze waarop diverse samenlevingsvormen moeten worden behandeld. Die beide wijzigingen hebben vooral daar ook mee te maken. Die visies komen er wel, maar het streven naar verlaging van de collectieve-lastendruk is zo urgent dat de nu voorliggende maatregelen niet kunnen wachten.

Toen ik gisteravond de krant las, dacht ik even dat ik iets gemist had. Premier Kok vindt dat de Eerste Kamer het ANW-voorstel moet aanvaarden, omdat in het regeerakkoord is afgesproken dat "als de nabestaandenwet wordt hervormd andere drastische ingrepen in de sociale zekerheid achterwege kunnen blijven". Maar nee, dacht ik toen, de paarse coalitie zal het regeerakkoord toch niet aanzien voor een samenhangende visie op de toekomst van de sociale zekerheid?

Wij moeten opnieuw oordelen over twee losse voorstellen. En dan heb je al gauw de neiging maar mee te gaan in de discussie over de voors en tegens. Een beetje minder hard voor de toekomst, een beetje meer garantie voor mensen om de gevolgen van de voorstellen te repareren, een beetje zwaarder laten wegen van het rechtszekerheidsbeginsel; daarover worden de messen getrokken. Wij zullen daar nog veel over horen vandaag. Naar mijn idee is er iets aan de hand wat op een wat ander niveau ligt. Ik wil proberen de logica van beide voorstellen in een wat breder verband te bezien.

Het motief voor de volksverzekeringen in de AOW en in de ANW is de opvatting dat alle Nederlanders samen een meer dan minimale solidariteit behoren op te brengen voor bepaalde categorieën mensen, mensen voor wie wij het niet billijk zouden vinden als ze naar de bijstand verwezen werden. Ouderen dus en ook arbeidsongeschikte of kinderverzorgende nabestaanden. Dat is het perspectief. Dat is echter duur. Dus wordt bezien of wij niet wat kunnen opschuiven naar een sterkere toepassing van het

## Veling

behoefteprincipe, bijvoorbeeld door de verandering van het partnerbegrip. Over deze veranderingen wil ik het een en ander zeggen.

Mijn stelling is dat het vandaag gaat om een verandering in visie op partnerschap en vooral ook op het element van afhankelijkheid daarin. Zowel bij de vraag of er sprake is van een partner bij de AOW als bij het creëren van rechten in de ANW gaat het om het partnerbegrip. Het is wel heel merkwaardig dat het begrip "afhankelijkheid" nauwelijks wordt gebezigd in de discussies. Het is ook niet zo'n populair begrip. Als ik het goed gelezen heb, komt de verdediging van de uitzondering van familieleden van de eerste graad in de AOW er het dichtst bij. Ook volwassen geworden kinderen zouden afhankelijk zijn van hun vader of moeder. Maar dan ± en dat is echt curieus ± als een indicatie dat er geen sprake is van een partnerrelatie waaraan rechten en plichten ontleend kunnen worden.

Naar mijn overtuiging kunnen de rechten die aan een partnerschap kunnen worden ontleend, slechts gebaseerd worden op het feit van (wederzijdse) afhankelijkheid. Waar mensen voor die min of meer wederzijdse afhankelijkheid gekozen hebben en dus aanvaarden dat er sprake is van een verplichting tot zorg ± en laten wij wel wezen, doorgaans wordt die verplichting beleefd als de gezamenlijke verplichting tot zorg voor beiden ± kan een basis worden gevonden voor sociale rechten ten gevolge van hun relatie. Iemand die 65 wordt, kan een toeslag krijgen, omdat zijn jongere partner van zijn inkomen afhankelijk is. Waarom anders? Iemand kan een nabestaanden-uitkering krijgen en dus niet naar de bijstand hoeven, omdat hij of zij afhankelijk was van de overledene. Waarom anders? De rechten waarover wij vandaag spreken, worden gecreëerd op grond van afhankelijkheid in een partnerrelatie. Dat is mijn stelling. Volgens mij is dat nog altijd zo, ook onder het regime van de wetsvoorstellen waarover wij nu spreken. Ik nodig de staatssecretaris uit om daarop te reageren. Gaat het niet daarom?

Tot zover over de grond voor het ontstaan van partnerrechten. Vanouds heeft de medaille ook een keerzijde. Aanvaarden mensen zorg voor elkaar en ontstaat dus een partnerrelatie op basis van een

bewust gekozen (wederzijdse) afhankelijkheid en dus wederzijds voordeel, dan is er geen grond meer voor een AOW die bestemd is voor een alleenstaande of voor een nabestaandenuitkering.

Maar zoals bekend is de samenleving veranderd. Een partnerrelatie waarin wederzijdse financiële afhankelijkheid gewoon is, is niet altijd meer wettelijk verankerd. Het kan ook zonder te trouwen. Het gebeurt ook niet altijd via een contract. En er zijn diverse relatievormen gangbaar geworden, waaronder vooral ook meer vrijblijvende. Meer in het algemeen ± dat lijkt mij essentieel ± heeft het begrip "afhankelijkheid" bij velen een negatieve klank gekregen. Wat dan te doen? Zowel in de samenleving als bij de overheid groeide de overtuiging dat de verschillende vormen van samenleven gelijkgesteld zouden moeten worden, maar globaal genomen wel met verschillende motieven. Belanghebbenden in de samenleving vroegen om verruiming van de rechten. De overheid zag met lede ogen aan dat zulks duur werd en keek vooral naar de mogelijkheid om rechten van samenlevende partners te beperken.

In de gegeven omstandigheden zou het het mooiste zijn als er ~~aan~~ partnerschapsrelatie zou kunnen worden gedefinieerd zowel voor het creëren van wettelijke rechten als voor het beperken ervan. Maar dat lukt maar moeilijk en dat zal ook moeilijk lukken. De partnerrelatie waarin de structurele afhankelijkheid bijvoorbeeld AOW- of ANW-rechten kan creëren, is namelijk niet per definitie dezelfde als de partnerrelatie waarin meer vrijblijvend de voordelen worden gezocht van een gezamenlijke huishouding. En toch doet de overheid dat, vooruitlopende op de principiële discussie over de leefvormen. Oppervlakkig bezien is dat begrijpelijk, want het maakt de zaak overzichtelijk. Maar het geeft heel wat problemen, zeker waar de overheid kiest voor een formele en geen inhoudelijke definitie. Want deze definitie is natuurlijk aan twee kanten kwetsbaar. Zij is niet goed of zij deugt niet.

Mijnheer de voorzitter! Deze lange aanloop had ik nodig om onze bezwaren tegen beide voorliggende wetsvoorstellen in een begrijpelijk kader te zetten. Deze bezwaren kan ik nu kort samenvatten.

1. De verruiming van het partnerbegrip in beide wetsvoorstellen creëert rechten waarvoor onvoldoende grond bestaat. Korthedshalve verwijs ik naar de casus die collega Van de Zandschulp noemde, het ontbreken van duurzaamheid in de omschrijving. De omschrijving geeft geen enkele garantie voor wederzijdse verplichtingen. Het is dus de vraag waarom zo'n partnerschap toch rechten zou kunnen creëren.

2. De gelijkstelling van een vrij gekozen, al dan niet verplichtende relatie tussen twee partners met een gezamenlijke huishouding van broers of zussen, waarin dezen zich overigens vaak wel degelijk verantwoordelijk voor elkaar voelen, is naar mijn mening niet gerechtvaardigd, zeker niet waar verwantschap in de eerste graad wel wordt uitgezonderd. De logica is daar zoek. Enerzijds geeft de formele definitie van een partnerrelatie geen grond voor de uitzondering van eerste-graads verwanten. Anderzijds geeft een inhoudelijke typering, die noodzakelijk is, van de verschillende partnerrelaties geen grond voor de gelijkstelling van relaties tussen tweedegraads verwanten en meer verwijderde relaties. De Centrale raad van beroep heeft in zijn argumentatie mijns inziens precies zo geredeneerd. Er is slechts een rechtvaardiging van het verschil tussen een moeder-dochterrelatie en een relatie tussen niet-verwanten, omdat ze inhoudelijk verschillen. De Raad vat het amendement-Kraaijeveld-Wouters/Linschoten op als een poging om dat inhoudelijke verschil te vangen in formele criteria, maar valt terug op de inhoudelijke verschillen om het gerechtvaardigd zijn van dat onderscheid te verdedigen. De raad zal in de toekomst mijns inziens ook heel moeilijk anders kunnen dan de inhoudelijke basis van de nieuwe definitie analyseren. Dit kan nog heel wat verwarring scheppen.

3. In de nieuwe Algemene nabestaandenwet, die naar mijn idee een heel stuk is opgeschoven in de richting van een nabestaanden-bijstandswet, is het partnerbegrip enerzijds verruimd en anderzijds verengd. In de toekomst is een weduwe die geen jonge kinderen heeft en die niet arbeidsongeschikt is, van het ene op het andere moment geen partner meer in de zin van de ANW. Er moge een sterke

## Veling

onderlinge afhankelijkheid zijn geweest, waarschijnlijk ook financieel, zodra de partner is overleden wordt de overgeblevene voor de wet als een individu gezien. Mijns inziens gaat deze aanscherping te ver, en is er bijvoorbeeld grond voor een soort gewenningsuitkering, zoals ook anderen hebben bepleit. Hiervoor pleit te meer het gegeven dat tot in lengte van jaren de arbeidsparticipatie van vrouwen relatief klein zal blijven. Het kan ook zijn dat de nieuwe ANW een prikkel moet geven om in een partnerrelatie de wederzijdse afhankelijkheid uit voorzorg maar niet te groot te laten zijn. Dit vind ik het principiële bedenkelijke van de hele ontwikkeling naar een ander partnerbegrip. Dat zou in de lijn zijn van de filosofie van de Stoïcijnen, die de mensen voorhielden dat zij zich niet te sterk aan medemensen moesten hechten om beter gewapend te zijn tegen de gevolgen van een mogelijk verlies.

4. Iets dergelijks is er aan de hand met de voorgenomen afschaffing van een toelage in de AOW voor een jongere partner. De afhankelijkheid van de jongere partner wordt niet serieus genomen.

5. Nu wordt betoogd dat beide voorgaande bezwaren kunnen worden weggenomen door een particuliere verzekering. In beginsel is deze oplossing naar onze opvatting niet onaanvaardbaar. Het is geen automatisme dat de overheid wettelijke gevolgen verbindt aan een partnerrelatie, hoe intensief deze ook is. Onzes inziens is particulier verzekeren echter juist voor mensen met minimuminkomens en voor mensen met een gezondheidsprobleem in vele gevallen een illusie. De grafieken van de actuarissen zijn niet geruststellend.

Zoals gezegd kan ik onze bezwaren terugvoeren op het gebrek aan consistentie van het beleid voor het partnerbegrip. Wij zijn aan het schuiven; het is onhelder. Enerzijds wordt het verruimd, zodat ook vrijblijvende gezamenlijke huishoudingen eronder vallen, en in het kielzog hiervan ook samenwonende broers of zussen. Dit heeft nog als bijkomende rareiteit dat meerpersoonshuishoudens er weer niet onder vallen. Anderzijds wordt het begrip inhoudelijk versmald doordat tekort wordt gedaan aan het element van afhankelijkheid in een rechten creërende relatie.

Nu heb ik nog niet eens gesproken over het overgangsrecht. Onze vragen over het beoogde eindplaatje voor een ANW klemmen natuurlijk des te meer bij nabestaanden die nu een uitkering ontvangen. Daar komen nog twee extra bezwaren bij. De eerste betreft het onrecht dat een WAO-uitkering geheel op een ANW-uitkering wordt gekort, terwijl verdienen uit arbeid wel gedeeltelijk vrijgesteld zijn. Ook is het de vraag of de termijnen in het overgangsrecht niet te kort zijn om een gerechtvaardigd beroep te kunnen doen op de eigen verantwoordelijkheid om de gevolgen van de verandering effectief op te vangen. Ik laat het hierbij wat het overgangsrecht betreft.

Deze laatste bezwaren tegen het overgangsrecht komen rechtstreeks voort uit de kamerbreed uitgedrukte overtuiging dat bestaande gevallen bij volksverzekeringen die recht op inkomens kennen, moeten worden ontzien, tenzij er bijzonder zwaarwegende, inhoudelijke argumenten zijn. Onzes inziens zijn zulke argumenten door het kabinet niet gegeven.

Wat moet de Eerste Kamer nu? Je kon het zien aankomen. De Eerste-Kamerfracties van de coalitiepartijen doen een beetje kritisch over produkten van hun geestverwanten aan de overkant, en prompt wordt geroepen dat de senaat zich rustig moet houden. De roep om wat minder te politiseren klinkt vooral op als Eerste-Kamerfracties uit de regeringscoalitie dwarsliggen of dreigen dat te doen. Dan wordt gezegd dat de senaat zich zou moeten concentreren op haar eigenlijke taak, het controleren van de kwaliteit van voorgestelde wetten. Maar dat doet hij toch juist? Het probleem van een coalitiefractie-inde-tang is niet dat zij liever politieke spelletjes speelt dan de kwaliteit van wetgeving te bewaken. Het is juist omgekeerd: zij wil graag ruimte om de kwaliteit van de wetgeving te beoordelen, maar krijgt deze niet of nauwelijks.

De boodschap van het kabinet aan de Eerste Kamer is paradoxaal. Volgens het kabinet moeten de coalitiefracties juist wel politiseren, als zij dat maar niet te zelfstandig doen. Als de nabestaandenwet onverhoopt een meerderheid krijgt, gebeurt dit doordat de fracties van de PvdA en D66 ertoe bereid zijn, kwaliteitsoverwegingen op te geven ten gunste van loyaliteit aan de

coalitie. Niet politiseren? Juist wel, zal de minister-president bedoelen. Eerste-Kamerleden moeten vooral partijgangers zijn en dus de politieke lijn van de Tweede-Kamerfracties volgen. De Eerste Kamer mag reflecteren, maar wel in de bijwagen.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! Wie is er in ons land nog voor de door het kabinet voorgestelde nabestaandenwet? Deze vraag is gewettigd, als wij de grote stroom brieven van weduwnaars en vooral weduwen aan de Eerste Kamer zien, die in talloze varianten duidelijk maken dat zij door deze wet zwaar dreigen te worden gedupeerd. Bij een en dezelfde brief van 13 december van dit jaar deden de Algemene vakcentrale, de vakcentrales FNV en CNV, de Raad voor de centrale ondernemingsorganisaties en nog zes andere organisaties een klemmend beroep op de Eerste Kamer om dit wetsvoorstel te verwerpen. Op zichzelf is het een unieke gebeurtenis dat werkgevers en werknemers het samen met belangenbehartigingsorganisaties roerend eens zijn over de onwenselijkheid van een wetsvoorstel.

In de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel in deze Kamer hebben alle fracties grote bedenkingen geuit. De conclusie kan slechts zijn dat er buiten de leden van het kabinet en een meerderheid in de Tweede Kamer geen voorstander van deze wet te vinden is. Dit maakt de steun voor zo'n forse ingreep in het stelsel van sociale zekerheid wel heel erg klein. De kritiek op het wetsontwerp liegt er dan ook niet om. Ik citeer even uit de zojuist genoemde brief van 13 december: de kwaliteit van de wet schiet te kort; de rechtszekerheid van grote groepen burgers wordt op onaanvaardbare manier aangetast; een redelijk overgangsrecht ontbreekt; de mogelijkheid van alternatieve voorzieningen is voor sommige categorieën onbereikbaar; de controleerbaarheid en de uitvoerbaarheid schieten te kort; en een belangrijk fundament voor de aanvullende pensioenvoorzieningen wordt aangetast. In normaal Nederlands: de wet deugt van geen kant en moet dus van de baan. Ik kan de kritiek alleen maar onderschrijven. Mijn vraag aan de staatssecretaris is

## De Wit

dan ook wat hij van deze uitermate kritische opmerkingen vindt.

Laten wij eens de inkomensgevolgen van dit wetsvoorstel voor bestaande gevallen bekijken. Het lijkt erop dat de regering niets heeft geleerd van het debat over de WAO, in het bijzonder de problemen die gerezen zijn rondom de herkeuring van WAO'ers beneden de 50 jaar. Op grond van het amendement-Kalsbeek zijn er voor de bestaande gevallen weliswaar verbeteringen in de wet aangebracht, maar desalniettemin blijven de gevolgen van de wet rampzalig.

Vanaf 1998 worden bestaande gevallen geconfronteerd met de inkomensstoets. Bij een neveninkomen tot 3800 bruto behoudt men geheel of ten dele de uitkering; daarboven wordt die volledig gekort.

De grootste pijn voor de bestaande gevallen zit hem in de volledige korting van inkomen in verband met arbeid, dus concreet: WW, AAW, WAO, VUT of vervroegd pensioen. Dit is een onbegrijpelijke maatregel, die blijkens de vele brieven in vele gevallen leidt tot desastreuze inkomensachteruitgang. Briefschrijvers spreken van bedragen van enkele honderden guldens tot 1500. Dat gebeurt bij personen die juist een uitkering hebben omdat het vaststaat dat zij niet kunnen werken. Dit soort ingrijpende financiële consequenties kan geen normaal mens opvangen. Nogal wat briefschrijvers schilderen daarom het volgende perspectief: behalve het emotionele verlies van de partner dreigt het verlies van datgene wat men samen had opgebouwd, bijvoorbeeld het huis, waarmee men eveneens emotionele banden heeft.

Verder is er de groep van nabestaanden die samenwonen. Als zij geen neveninkomen hebben en dus alleen de weduwenuitkering, zoals ik het maar gemakshalve noem, krijgen zij op grond van het overgangsrecht straks ieder 30% van het minimumloon, ofwel samen 1297 per maand. Voor hen rest dan de gang naar de bijstand. Als zij vermogen hebben, moet dat eerst worden opgemaakt.

Volgens de staatssecretaris heeft de wet gevolgen voor 43.500 bestaande weduwen en weduwnaars, dus 33%. 10.000 mensen verliezen hun uitkering geheel en 33.500 ten dele. Maar ook voor de nieuwe gevallen pakt de wet slecht uit. In de eerste plaats geldt voor hen

natuurlijk de inkomensstoets. Ook hier doet zich dan het onjuiste onderscheid voor tussen inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid. In de tweede plaats krijgen nabestaanden die geboren zijn na 31 december 1949 geen uitkering meer tenzij ze kinderen hebben onder de 18 jaar of arbeidsongeschikt zijn. De wet gaat ervan uit, dat deze groep in staat is om door werk in het levensonderhoud te voorzien en dat ze in staat is om zelf een nabestaandenvoorziening te treffen. We praten over mensen die nu 45 jaar of jonger zijn en hun kansen op de arbeidsmarkt zijn niet altijd even duidelijk, zeker niet wanneer er sprake is van arbeidsongeschiktheid. Verder praten wij over mensen met een aanzienlijk gezondheidsrisico of ernstig zieken. Zij zullen zich moeilijk kunnen herverzekeren. Ook praten wij over nabestaanden die geen inkomen hebben en dat ook niet kunnen verwerven. Zij gaan regelrecht naar de bijstand. Berekeningen van de Raad voor de centrale ondernemingsorganisaties die lijken te sporen met de berekeningen van de staatssecretaris, komen uit op zo'n 18.000 tot 20.000 mensen die op termijn nog een beroep op de Algemene nabestaandenwet zullen kunnen doen.

Een wet die zulke ingrijpende gevolgen heeft en die blijkbaar voor zo weinig mensen gaat gelden, kan ik met de beste wil van de wereld geen volksverzekering meer noemen. Het hanteren van het jaartal 1950 leidt ertoe dat de wet over zo'n twintig jaar nog verder zal zijn uitgewerkt.

In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris een- en andermaal uiteengezet dat de ANW nog wel degelijk een volksverzekering is, die uitgaat van het behoeftepincipe voor die groepen van nabestaanden die niet door middel van arbeid in een inkomen kunnen voorzien. Welnu, in de eerste plaats stel ik vast, dat toepassing van de inkomensstoets de nabestaanden juist in de financiële problemen brengt. Zelfs mensen die wel door arbeid in een inkomen voorzien, respectievelijk hebben voorzien, gaan erop achteruit, zowel de bestaande als de nieuwe gevallen. Vooral voor de bestaande gevallen is dat een groot probleem en er is alles voor te zeggen om de wet alleen voor de toekomst te laten gelden en de

bestaande gevallen geheel buiten schot te laten. De reeds veelvuldig besproken motie-Van de Zandschulp dwingt daar naar mijn mening ook toe. Het onlangs verschenen rapport van de Stichting centrum voor onderzoek van het sociale-zekerheidsstelsel bevestigt dat ook nog eens. Daarin wordt uitgesproken dat er, zeker bij ingrepen in de sociale zekerheid waarbij de bestaande gevallen in financieel opzicht erop achteruit gaan of dreigen te gaan en men niet in staat is om zelf de gevolgen van inkomensdaling teniet te doen door het verrichten van werk of het afsluiten van een aanvullende verzekering, plaats is voor eerbiedigende werking. Ik ben dan ook van opvatting dat op zijn minst de bestaande gevallen geheel ontzien moeten worden, althans dat ten aanzien van het inkomen in verband met arbeid dezelfde vrijlating moet gelden als voor het inkomen uit arbeid. Daarnaast gaat voor de nabestaanden zonder minderjarige kinderen, geboren na 1949 en zonder inkomen, op dat de wet geen enkele voorziening inhoudt behalve de verwijzing naar de bijstandswet. Getoetst aan het uitgangspunt, te weten een voorziening voor degenen die niet in hun levensonderhoud door arbeid kunnen voorzien, is er reden om ook voor deze groep nabestaanden alsnog een voorziening in de wet te treffen. Vanzelfsprekend vraag ik de staatssecretaris om zijn visie op deze twee punten te geven.

De wet moet uiteindelijk een structurele bezuiniging opbrengen van rond de 1,3 mld. Voor het kabinet, en in het bijzonder voor minister-president Kok, is dat aanleiding, de coalitiepartijen in deze Kamer tot de orde te roepen en hen op het hart te drukken, deze wet in elk geval te aanvaarden. Principieel bezwaren tegen de wet dreigen te moeten wijken voor de bezuinigingsdrift van dit kabinet. Mensen die niet kunnen werken, mensen die inkomen hebben, mensen die een nevenuitkering hebben, zij allen worden geconfronteerd met de inkomensachteruitgang die het gevolg is van de ANW. Voor velen dreigt na de dood van de partner het perspectief van de stille armoede van de bijstandswet. Nu zijn de coalitiepartijen in de Eerste Kamer niet gebonden aan het regeerakkoord. Ook zij zouden de bezwaren tegen

## De Wit

deze wet zwaarder kunnen laten wegen dan het realiseren van een bezuiniging. De schriftelijke voorbereiding gaf enige hoop in die richting. De uitlatingen van de heer Wiegel in de Telegraaf van 27 november van dit jaar, wijzen uit dat dit misschien ijdele hoop is. De VVD zal niet tegen de wet stemmen, aldus de heer Wiegel. De bijdrage van de heer Heijmans van vandaag roept in ieder geval twijfel over dit standpunt op, aangezien ik van hem begrepen heb dat hij eerst het standpunt van de staatssecretaris wil afwachten, alvorens een standpunt te bepalen. Ik denk dat het verstandig is om de VVD-fractie daar aan te houden.

Het zal ervan afhangen of PvdA en D66 stand houden. Een ommezwaai van deze partijen op het laatste moment zou het idee van achterkamertjespolitiek alleen maar versterken en afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de politiek en van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is immers geen achterkamer.

Mijnheer de voorzitter! Ter afronding van de ANW stel ik vast, dat de wet te zeer is gebaseerd op het theoretische uitgangspunt dat iedereen die dat wil ook werk heeft en dat mensen die nu 45 jaar of jonger zijn, zelf in staat zullen zijn, een passende voorziening te treffen. De wet wordt daardoor, naar mijn idee, te zeer conjunctuurgevoelig en dat is een slechte basis voor deze wet. Je zou ook kunnen zeggen dat het kabinet daardoor te ver vooruit regeert; anders gezegd, het regeert te ver vooruit over zijn eigen graf heen. Het zal u uit mijn betoog duidelijk zijn, voorzitter, dat mijn fractie geen steun kan verlenen aan de ANW.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over de voorgestelde wijzigingen in de AOW. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel een belangrijke wijziging ondergaan. De broers en zussen die nu samenwonen blijven ongedeerd. Dat is winst. De beantwoording door de staatssecretaris van de verschillende casusposities in de memorie van antwoord, maakt duidelijk dat het partnerbegrip willekeurige trekken vertoont. In de relatie moeder kind kan geen sprake zijn van partners, in de relatie grootouder kleinkind zou dat wel kunnen. Wonen er meer dan twee bloedverwanten samen onder een dak, dan zijn zij geen partners in de zin van deze wet. Dat verandert pas

wanneer er een verdwijnt en er twee overblijven. Er zijn natuurlijk broers en zussen die nu al samenwonen die nog geen 65 jaar zijn. Sluiten zij een zakelijk contract met elkaar of zoeken zij een derde bloedverwant erbij, dan is niet langer voldaan aan het partnerbegrip en moet straks aan ieder van hen 70% worden uitgekeerd.

Het wetsvoorstel heeft daarnaast ook nog andere negatieve gevolgen. Broers en zussen die anders wellicht zouden besluiten om samen te gaan wonen, zullen zich zeker nog eens diepgaand bedenken. Op termijn kunnen zich effecten voordoen op het terrein van volkshuisvesting, huursubsidie, bejaardenhuizen, verpleegtehuizen en thuiszorg. Als ik het goed begrijp, dan verlangt de staatssecretaris harde bewijzen op dat punt. Die zijn er niet en die kunnen er ook nog niet zijn omdat de wet nog niet in werking is. De prijs die betaald moet worden voor het ongemoeid laten van de bestaande gevallen is de forse beperking van de overlijdensuitkering. In vergelijking met de huidige situatie is dat een verslechtering. Juist voor mensen met een laag inkomen is een behoorlijke overlijdensuitkering zeer welkom, al was het alleen maar vanwege de hoge kosten van een begrafenis die vaak niet geheel gedekt worden door een begrafenisverzekering. Nieuw is ook de korting van het inkomen in verband met arbeid in deze wet. Evenals bij de ANW vind ik dat ook in deze wet een moeilijk punt. Analooq aan die wet zou verondersteld kunnen worden dat ook hier een vrijlatingsbepaling wordt ingevoerd. Graag krijg ik het oordeel van de staatssecretaris op dat punt.

Tot slot wil ik nog iets zeggen over de afschaffing met in gang van 2015 van de partnertoeslag. Evenals enkele sprekers voor mij zou ook ik er de voorkeur aan geven om dat punt te betrekken bij de meer fundamentele discussie over de toekomst van de AOW. De ruime termijn die het kabinet hier op dit moment wil nemen, schept naar mijn mening geen duidelijkheid. Kan de staatssecretaris aangeven welke maatregelen de mensen nu al zouden kunnen treffen in het zicht van het jaar 2015?

Ik vat samen, voorzitter! Het bezuinigingsoog van het kabinet viel eerst op de toeslag van de 65-jarigen met een jongere partner. Vanwege

de grote onrust in de maatschappij over dat plan, werd snel naar iets anders gezocht: de broers en zussen. In derde instantie, te weten in de Tweede Kamer, werd weliswaar besloten om de bestaande gevallen te ontzien, maar dat gaat weer ten koste van de overlijdensuitkering en dat leidt tot een korting van het inkomen in verband met arbeid. Ik blijf het al met al een willekeurige ingreep vinden die op termijn allerlei neveneffecten zou kunnen oproepen. Ik zal daarom tegen het voorstel stemmen.

□

De heer **Hendriks**: Voorzitter! Opnieuw wordt deze Kamer gevraagd met spoed en onder hoge druk een wetsvoorstel "er doorheen te jassen". Na de ecotax moet nu de nabestaandenwet nog even voor het eind van het jaar worden goedgekeurd. Alsof het om peanuts gaat. En om kleinigheden gaat het hier toch zeker niet!

Drie keer is deze materie in de Tweede Kamer aan de orde geweest. De tweede keer kon de zaak moeizaam worden doorgedrukt, dusdanig moeizaam dat onze collega's van de overkant de term "stemvee" werd toegedacht. Het lag toen al voor de hand dat het wetsvoorstel in de senaat zou sneuvelen. En dat gebeurde dan ook, glansrijk, door de motie-Van de Zandschulp. Zoals bekend was toen het struikelblok de vierjarige termijn van het overgangsrecht. Dan zou je toch denken dat in de nieuwe versie dit pijnpunt zou zijn verdwenen. Mis evenwel! Want wat zien wij nu? Een overgangstermijn van, jawel, twee jaar! Daarover zijn natuurlijk in het voorbereidend onderzoek door de commissie vragen gesteld. De staatssecretaris geeft dan als antwoord een reeks argumenten die handelen over het hoe en het waarom bepaalde bevolkingsgroepen niet of wel door deze wet worden getroffen. In ieder geval zegt hij dat velen die er wél door worden getroffen, dat pas in 1998 overkomt. Dat is toch een termijn van twee jaar, als ik het goed heb? Hoe het Kabinet dan, in één adem met dit verrassende antwoord, kan stellen dat de in het wetsvoorstel gekozen vorm van het overgangsrecht spoort met de motie-Van de Zandschulp, vind ik toch op zijn minst wat raadselachtig en voorts onverteerbaar. Zou dit te



## Hendriks

maken kunnen hebben met het feit dat de onrechtvaardigheden in dit wetsvoorstel pas praktische gevolgen zullen krijgen in een volgende kabinetsperiode? Het gezegde "wie dan leeft, die dan zorgt" lijkt hier wel heel erg op zijn plaats.

Na alles wat de voorgaande sprekers al hebben gezegd en opgesomd, wil ik niet teveel in de cijfers treden. Maar het mag toch inmiddels bekend worden geacht dat het feit dat met deze wet het aantal uitkeringstrekkers dat in het kader van de AWW zo'n 180.000 bedroeg, onder de ANW zal dalen tot circa 15.000. Dit zijn cijfers van de Sociale verzekeringsbank. Dan kan je toch niet langer meer spreken van een volksverzekering, maar hoogstens van een soort bijstandsvoorziening? Is dat nu waar wij in dit land naar toe willen? Kennelijk niet, als je alle stof ziet die dit wetsvoorstel in den lande veroorzaakt.

Hoe spoort dit nu met de Europese wetgeving? De Raad van State constateert in dit wetsontwerp een duidelijke strijdigheid met de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Deze code bepaalt dat de uitkering aan een weduwe bij het overlijden van een kostwinner als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte, niet afhankelijk mag worden gesteld van inkomsten. Naast de Raad van State concludeert ook de staatssecretaris dat deze ANW strijdig is met de Europese Code. Maar, zo stelt hij, die strijdigheid zal worden opgeheven bij het voor Nederland in werking treden van de herziene code. Er wordt dan echter wel aan voorbij gegaan dat de bekrachtigingsprocedure van deze herziening vooralsnog is opgeschort. Het is dan ook logisch dat de Raad van State adviseert om ofwel de inwerkingtreding van de ANW aan te houden totdat de herziene code voor Nederland van kracht zal zijn geworden, of het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de strijdigheid wordt opgeheven. Ik acht het in redelijkheid onmogelijk om aan dit advies voorbij te gaan.

Laat ik een voorbeeld geven van de uitwerking van deze wet. Een weduwe met twee kinderen onder de achttien jaar krijgt onder de AWW een uitkering van 637 per kind per maand. Onder het ANW-regime daalt dit bedrag voor dezelfde weduwe tot 371. Dat betekent voor haar een inkomensachteruitgang van

500 per maand. Is dit redelijk? Ik vind van niet.

In het algemeen zijn voor dit wetsvoorstel een aantal onmiskenbare kwalificaties te geven:

- de controleerbaarheid en de uitvoerbaarheid zijn onvoldoende;
- eventuele alternatieve voorzieningen zijn voor velen niet bereikbaar;
- de basis van de aanvullende pensioenvoorzieningen wordt aangetast;
- de rechtszekerheid van vele bevolkingsgroepen wordt onacceptabel aangetast;
- een behoorlijk overgangsrecht ontbreekt;
- en ± vooral ± de kwaliteit van de wet schiet te kort.

Dit alles in ogenschouw nemende, meen ik, al ben ik wel wat nieuw in deze Kamer, toch te moeten wijzen op de taken van de senaat, die mij in het "inductieprogramma" zo zorgvuldig zijn voorgehouden. Als ik mij goed herinner, behoorden tot deze taken onder meer: toetsing van de wetgeving vooral op zorgvuldigheid en kwaliteit, controle op behoorlijk bestuur en dit alles op een gewetensvolle manier. Als ik nu overzie hoe dit kabinet ons de ecotax door de keel heeft geduwd, heb ik grote vrees dat een dergelijke eis ook nu weer is neergelegd bij de coalitiepartijen in deze Kamer. Ik hoop dat de senaat dit keer zal doen waartoe zij is gehouden: haar werk! Dat kan alleen maar betekenen dat dit wetsvoorstel wederom wordt teruggewezen. Het zal duidelijk zijn dat dit in ieder geval voor mijn fractie het enig mogelijke standpunt is.

De beraadslaging wordt geschorst.

**De voorzitter:** De staatssecretaris zal vanmiddag antwoorden na de behandeling van wetsvoorstel 21195.

De vergadering wordt van 13.28 uur tot 14.30 uur geschorst.

**Voorzitter: Tjeenk Willink**

---

Aan de orde is de **stemming over een motie**, ingediend bij de behandeling van **enkele punten van de agenda van de JBZ-raad van 23 en 24 november 1995**, te weten:

- de motie-Jurgens c.s. over het tijdig aan de Staten-Generaal overleggen van ontwerp-besluiten van de JBZ-raad (23490, nr. 90c).

(Zie vergadering van 12 december 1995.)

**De voorzitter:** Door de woordvoerders van verleden week is gevraagd om, voorafgaande aan de stemming over de motie, een korte derde termijn te houden over de stukken met betrekking tot de JBZ-raad van 23 en 24 november jl. en met name de twee Koninkrijk-bindende ontwerp-besluiten daarvan.

Ik stel de Kamer voor, aan dit verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! In eerste termijn hebben wij gesproken over de vraag, hoe wij moeten omgaan met het instemmingsrecht. Ik heb toen stilgestaan bij het karakter en de betekenis van het instemmingsrecht. Het is niet overbodig dat wij van tijd tot tijd eens even van gedachten wisselen over nieuw staatsrecht. Dat bleek vorige keer ook. Mijn conclusie was dat een vertegenwoordiger van het Koninkrijk ± zij het de minister van Binnenlandse Zaken, zij het de minister van Justitie ± aan tafel van de JBZ-raad niet mag meewerken aan enig besluit, zolang hij of zij ook geen instemming heeft van deze Kamer. Hij kan de discussie aanhoren, hij kan vragen stellen, maar hij kan geen compromissen aandragen. Dat kan hij ook al niet, omdat de zin van het instemmingsrecht nu juist is dat deze Kamer daaraan meedoet. Een vertegenwoordiger die bij zo'n vergadering compromissen aandraagt, loopt het grote risico dat hij compromissen aandraagt op punten waar de bezwaren van deze Kamer helemaal niet liggen. Hij weet immers nog niet, waar hier eventueel de schoen wringt.

Daarom is naar de mening van mijn fractie het zogenaamd