

Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld: 4 december 1995

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de onderstaande vragen.

1. Inleiding

Sedert een aantal jaren leeft de gedachte – zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op – dat de Algemene Weduwen- en Wezenwet, bedoeld als een verzekering voor weduwen die bij overlijden van hun echtgenoot tot aan hun 65-jarige leeftijd een uitkering zouden krijgen, aan herijking toe was op grond van veranderde en veranderende omstandigheden.

Dat ging nog meer spelen toen de Centrale Raad van Beroep de uitspraak deed dat de AWW-uitkering ook moest worden toegekend aan weduwnaren (artikel 26 Bupo-verdrag).

Als eerste argument voor noodzakelijke veranderingen speelde evenwel de toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. In de loop der jaren groeide diensgevolge een situatie van in zekere zin «overtrokken» solidariteit binnen deze volksverzekering, waardoor het draagvlak om de hiervoor benodigde premies op te brengen op den duur zou kunnen gaan ontbreken.

Hiernaast was er de noodzaak om – waar mogelijk – te komen tot bezuinigingen in de collectieve sector.

De leden van de **CDA**-fractie wilden zich opnieuw in hoofdlijnen bij deze gedachtengang aansluiten om te voorkomen, dat door hun kritische inbreng de indruk zou kunnen ontstaan dat deze leden zich willen los maken van de lange voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel.

Bij de behandeling van het eerste «gemoderniseerde» wetsvoorstel, dat recht zou moeten doen aan de hierboven geschetste benadering speelden echter twee belangrijke kwesties. Enerzijds gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden inclusief de uitvoerbaarheid terzake en anderzijds de regeling van het overgangsrecht, die de leden verhinderden met het voorliggende wetsvoorstel in te stemmen.

Het is derhalve vanzelfsprekend, dat in deze bijdrage bij deze twee aspecten meer in het bijzonder wordt stilgestaan om hiernaast aandacht

¹ Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhoud (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (Groen-Links).

te geven aan andere, eveneens gewijzigde of nieuwe voorstellen, zo stelden deze leden.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel.

Aan de ene kant deelden zij de mening dat de huidige AWW een wel zeer verouderde wet is, die zich reeds lang leent voor modernisering en ook enige mate van afslanking. Een aanpassing van de huidige AWW ligt reeds 8 à 10 jaar wel zeer in de rede.

Aan de andere kant hadden zij op enkele belangrijke onderdelen forse bedenkingen bij het thans voorliggende wetsvoorstel. Hun bedenkingen betroffen vooral de volgende twee zaken:

1. het overgangsrecht, dat voor vele thans rechthebbenden wel zeer krap bemeten is. Weliswaar wordt voor zeer velen het feitelijk effect ervan aanzienlijk gemitigeerd dankzij het groot-amendement-Kalsbeek c.s., anderzijds zijn er categorieën rechthebbenden die dankzij het krappe overgangsrecht fors in problemen kunnen komen;

2. de «sterfhuisconstructie» van de voorgenomen wet voor een groot deel van de huidige verzekerden. Indien en voorzover een dergelijke sterfhuisconstructie al te rechtvaardigen valt, vergt een overgangsproces tussen een overheersend publiekrechtelijk verzekeringsstelsel naar toenemende private regelingen, een actieve begeleidende en bemiddelende overheidsrol, die deze leden tot dusver niet of nauwelijks ingevuld zagen.

Op deze 2 thema's kwamen zij verderop in dit verslag uitvoeriger terug. Ook op enkele andere onderdelen zoals de (vormgeving van) de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden, de (vormgeving van) de inkomensstoets en de handhaafbaarheid hadden zij een aantal informatieve, maar ook deels kritische vragen.

De leden van de fractie van **D66** hadden zonder vreugde kennis genomen van het derde voorstel voor een nieuwe nabestaandenwet.

Zij waren het met de regering eens dat gewijzigde maatschappelijke omstandigheden een fundamentele discussie en herziening van een nabestaandenverzekeringssysteem mogelijk moeten maken. De huidige wet waarbij de overheid via een volksverzekering zorg moet dragen voor een achterblijvende behoeftige weduwe – want zonder inkomsten wanneer de echtgenoot overlijdt – is aan het begin van de 21ste eeuw zeker aan herziening toe.

Zij meenden echter dat het wetsvoorstel ten onrechte nalaat de inkomensachteruitgang die in veel gevallen zal optreden afdoende in de overwegingen te betrekken.

Men verzekert zich vanuit de gedachte bij een calamiteit op vrijwel hetzelfde niveau verder te kunnen leven.

Het uitgewerkte behoeftecriterium waarbij de inkomensstoets bij nabestaanden met een deeltijdbaan een aanzienlijke en bij nabestaanden met een WAO-uitkering een desastreuze inkomensachteruitgang veroorzaakt past naar hun mening niet in een op deze tijd toegesneden nabestaandenverzekering. Zij zouden bij verdere specifieke vragen over het inkomensbegrip op deze problematiek terugkomen. De uitwerking die aan het begrip volksverzekering in deze wet wordt gegeven plaatst de verzekeringsgedachte op de achtergrond, tast reeds ingegane rechten van grote groepen verzekerden voor wie de calamiteit heeft plaatsgevonden aan en dreigt aldus het vertrouwen in de politiek te ondermijnen.

De leden van de fractie van **D66** voelen zich weliswaar formeel niet gebonden aan het regeerakkoord, waarin dit voorstel staat ingeboekt voor een bezuiniging van 800 miljoen in 1998.

Zij voelen het als hun plicht voorstellen van dit kabinet positief tegemoet te treden. Zij verwachten daarom dat de regering begrip heeft voor het feit dat zij grote problemen zien – gezien de voorgeschiedenis

met wijzigingsvoorstellen in de Eerste Kamer die ook niet van het principe van eerbiedigende werking uitgingen.

Vastgesteld moet worden dat in dit wetsvoorstel in feite slecht volledige eerbiedigende werking bestaat voor die nabestaanden die over twee jaar 65 jaar zijn. Gezien het feit dat dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer bovendien een aantal wijzigingen heeft ondergaan, hadden deze leden een groot aantal vragen dat door de memorie van toelichting en de Nota n.a.v. het verslag niet meer adequaat beantwoord is.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** deelden mee grote moeite te hebben met het wetsvoorstel zoals dat door de regering is ingediend. Dit wetsvoorstel vergroot de tweedeling in de samenleving, werkt met name zeer nadelig uit voor vrouwen, heeft onduidelijke regeling over het overgangsrecht en een zeer onrechtvaardige vrijlatingsregeling.

Het lid, behorende tot de fractie van het **AOV**, stelde vast dat het kabinet de nabestaandenuitkering wil beperken tot diegenen die het echt nodig hebben. Met deze doelstelling kon dit lid zich wel verenigen, want tegenover de gemeenschap zou hij niet kunnen verdedigen dat nabestaanden met een redelijk tot zeer goed inkomen nog eens extra ondersteund moeten worden, zoals tot nu toe het geval is.

Dit lid achtte het teleurstellend te moeten constateren, dat het kabinet het deelnemen aan arbeid wil stimuleren door aan (toekomstige) werkende nabestaanden een vrijlating van 50% van het bruto-minimumloon, plus een derde deel van het inkomen boven deze 50% te gunnen, maar aan de andere kant de niet-werkenden, die in de onmogelijkheid verkeren arbeid te vinden of te kunnen verrichten, de bedoelde vrijlating te onthouden. (N.B.: Het inkomen minus de vrijlating wordt van de nabestaandenuitkering afgetrokken). Dit lid zei het nare gevoel te hebben dat in dit wetsvoorstel, dat overigens met de beste bedoelingen is opgesteld, een soort van dwangmiddel wordt gehanteerd om van nabestaanden, die echt geen werk kunnen vinden of om welke geldige reden dan ook niet kunnen werken, het onmogelijke te eisen, met als gevolg dat deze mensen tot wanhoop worden gebracht.

Overigens is het niet ondenkbaar dat zich bij de inwerkingtreding van deze wet schrijnende gevallen zullen aandienen waaraan niemand gedacht heeft. Het zou naar de mening van dit lid op zijn plaats zijn geweest als in het overgangsrecht voor dergelijke gevallen een arbitragemogelijkheid was opgenomen.

Het was dit lid bekend, dat dagelijks bij de afdeling Voorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid massa's telefoontjes binnenkomen van huilende en wanhopige mensen, die het niet meer zien zitten. Dit lid deelde mee dat de fractie van het AOV daarvoor geen verantwoordelijkheid wenst te dragen.

Het lid van de **SP**-fractie merkte op met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het betekent opnieuw een diepe ingreep in ons stelsel van sociale zekerheid.

Het lid van de fractie van het **GPV**, mede namens de fracties van **SGP** en **RPF** sprekend, deelde mee met grote aarzeling kennis te hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Weliswaar zijn er goede redenen om de huidige AWW aan te passen. En verschillende elementen in het voorstel zijn positief te beoordelen. Maar er zijn vragen te stellen bij de manier waarop deze elementen zijn uitgewerkt.

Het lid **Hendriks** merkte op dat zijn fractie veel onrechtvaardigheden en onduidelijkheden in het voorliggende wetsvoorstel ziet. Hij zei niet anders te kunnen concluderen dan dat het aanvaarden van het voorliggende

wetsvoorstel veel emotionele en financiële ellende zal veroorzaken; het zullen vooral de vrouwen zijn die de tol moeten betalen. Dit lid zei zich daarom tegen dit wetsvoorstel te zullen verklaren.

2. Rechtsgrond en karakter

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD**, die meedeelden dit wetsvoorstel met kritische belangstelling te hebben ontvangen, merkten op teleurgesteld te zijn over de aan «de overzijde» gehouden discussie aangaande het karakter van het wetsvoorstel: verzekering of voorziening. Het naar het inzicht van de staatssecretaris voor een volksverzekering pleitende argument van de solidariteit spreekt hen niet erg aan; immers ook in fiscalibus kan solidariteit worden onderkend (Bijstandswet). Zou de staatssecretaris nog eens consistent en gecoördineerd willen aangeven waarom het volksverzekeringskarakter in deze wet overeind blijft, en dit dan tegen de achtergrond van het behoefteprincipe, de inkomensafhankelijkheid, het overgangsrecht, de aanwending van premiegelden anders dan voor het financieren van de uitkeringen en het activerend (bemiddelings)beleid? Zou de staatssecretaris nog eens duidelijk willen uitleggen op grond van welke argumenten hij van mening is dat het overgangsrecht in de ANW aansluit op de motie-Van de Zandschulp c.s.?

De staatssecretaris heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer gezegd: «Als je echter aanpassingen in een volksverzekering aanbrengt, die afwijken van de opvattingen die wij in de beginjaren van de volksverzekeringen daarover hadden, tast dat wat mij betreft (...) niet het karakter van de volksverzekering aan.» Is over dat afwijken van de oorspronkelijke opvattingen ooit een rechtsgronddiscussie gevoerd en wat zijn volgens de opvatting van de staatssecretaris de grenzen die niet mogen worden overschreden wil nog sprake zijn van een (volks)verzekering? Kan hij het criterium van de verzekeringsgedachte nader duiden?

De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer gezegd dat in het onderhavige voorstel natuurlijk elementen zitten, die redelijk fundamenteel afwijken van de situatie zoals die zou zijn ontstaan wanneer het hier om een voorziening ging. Zou hij deze mededeling nader willen specificeren? Deze leden veronderstelden dat hij doelde op de vermogenstoets, maar deze is toch niet essentieel voor een voorziening (verg. IOAW en IOAZ)? In de memorie van antwoord verklaart de bewindsman het verschil tussen de arbeidsplicht voor bijstandsmoeders (en -vaders) met kinderen ouder dan vijf jaar en de zorgplicht van nabestaanden voor kinderen tot 18 jaar uit het verschil tussen voorziening en verzekering. De leden van de VVD konden op zich billijken dat het voorzieningssysteem strenger is dan dat van een verzekering. Het argument dat een nabestaande met kinderen vanaf 18 jaar «geen zorgverplichtingen meer heeft en kan deelnemen aan de arbeidsmarkt» (memorie van toelichting pag. 11) konden ze minder goed plaatsen. Heeft een bijstandsmoeder dan niet dezelfde zorgverplichting als een nabestaande?

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee hun beschouwing over het karakter van de ook nu voorgestelde volksverzekering te zullen eindigen met een principiële vraag.

In de AWW ging en gaat het er om de hiervoor in aanmerking komende weduwen (later ook weduwnaren) te beschermen tegen een financieel risico van inkomensterugval dat hen – buiten hun schuld – overkomt. In die zin was en is er sprake van een inkomensdervingsverzekering, waar het inkomen door overlijden aanvankelijk geheel wegviel of sterk werd gereduceerd.

In de afgelopen jaren kwam het behoeftecriterium in beeld, maar toch altijd in combinatie met een basisuitkering, waarop de doelgroep te allen

tijde recht heeft. Hiernaast zal er bij een zekere afbouw altijd sprake moeten zijn van een goed gemotiveerd overgangsrecht. Afgedacht hiervan, kan het echter nimmer zo worden, dat het merendeel van de doelgroep binnen een volksverzekering geen uitkering meer zal kunnen ontvangen als gevolg van de wijze van invulling van het behoefte-criterium. Dan zal er geen sprake meer zijn van een verzekering, waarvoor toch nog altijd premie wordt betaald. Tegenover de plicht tot premiebetaling behoort het recht op een (nabestaanden)-uitkering te blijven bestaan.

Een volksverzekering kent hierdoor een geheel ander karakter dan een inkomensafhankelijke voorziening, die uit de algemene middelen wordt bekostigd.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich – na kennis genomen te hebben van dit wetsvoorstel en de behandeling tot dusverre – af of het kabinet dit onderscheid wel voldoende voor ogen heeft met alle gevolgen vandien, o.m. het zich in de toekomst voldoende mate verzekerd weten van een draagvlak voor deze zogeheten volksverzekering. Er is immers sprake van een premie-gefinancierde verzekering, die ook als zodanig – getuige de vele reacties – door de direct en indirect betrokkenen wordt ervaren.

De leden van de CDA-fractie wezen er dan ook op, dat de nieuwe nabestaandenwet een fundamenteel ander karakter zal krijgen dan de AWW. Een nieuwe wet, die ten onrechte als een (volks)verzekering wordt aangeduid. Waarom – gelet ook op de vele eerder gevoerde discussies – niet gekozen voor het handhaven van de AWW voor bestaande gevallen en de introductie van bijv. een Algemene Voorzieningen Wet voor nieuwe gevallen? Dan zou het in ieder geval voor de bestaande gevallen meer in de richting van het voor deze leden altijd nog aanvaardbare advies van de SER hebben kunnen gaan. Deze leden zouden het bijzonder op prijs stellen wanneer het kabinet aan deze beschouwing bijzondere aandacht geeft. Dit is evenzeer van belang nu al over 5 jaren evaluatie van de voorliggende wetgeving zal plaats vinden.

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op, dat het kabinet als rechtsgrond in de Anw het «behoeftecriterium» kiest, omdat de huidige AWW-uitkeringspraktijk niet meer in overeenstemming is met dit principe dat bij een volksverzekering «hoort». Geldt dit principe voor alle volksverzekeringen?

De Raad van State heeft terecht de vraag opgeworpen waarom bij de vaststelling van het inkomensafhankelijke uitkeringsrecht bepaalde inkomensbestanddelen wél en ander niet buiten beschouwing worden gelaten en waarom er überhaupt een aparte regeling naast de ABW noodzakelijk is. Het kabinet antwoordt hierop dat de rechtsgrond is gelegen in «de bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van nabestaanden die niet in hun onderhoud kunnen voorzien». Is staande te houden dat nabestaanden met vermogen en particuliere lijfrenten niet in hun onderhoud kunnen voorzien?

De leden van de fractie van de PvdA waren benieuwd naar een nadere exegese ten aanzien van deze «bijzondere verantwoordelijkheid». In historisch perspectief konden zij bevroeden wat hiermee wordt bedoeld, in het licht van de toekomstige ontwikkelingen nauwelijks. Immers, voor bepaalde leeftijdscategorieën wordt het recht op een nabestaanden-uitkering geheel beëindigd: kennelijk geldt de «bijzondere verantwoordelijkheid» voor hen niet meer. De met het huwelijk verbonden onderhoudsplicht in combinatie met de oude rolverdeling m/v kan beschouwd worden als reden voor een «bijzondere verantwoordelijkheid». Maar door de rechthebbende partners uit te breiden tot samenwonenden komt deze reden in een vreemd daglicht te staan. De «bijzondere verantwoordelijkheid» heeft blijkbaar wisselende invullingen en maakt de

wetssystematiek inconsistent.

Hoe is bijvoorbeeld het buiten beschouwing laten van vermogen en particulier nabestaandenpensioen te rijmen met het behoeftecriterium? Waarom is het behoeftecriterium voor nabestaanden (partners) anders dan dat voor bijvoorbeeld gescheiden partners die aangewezen raken op de Bijstand? Alleenstaande Bijstandspartners krijgen, zodra hun jongste kind de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt, een sollicitatieplicht. Op straffe van korting op hun uitkering dienen zij zich in te spannen om te reïntegreren op de arbeidsmarkt. Voor nabestaande partners is de leeftijdsgrens van kinderen bij 18 jaar gelegd. En voor hen staat er in feite een premie op het verlaten van die arbeidsmarkt (zeker als zij over vermogen of een particulier nabestaandenpensioen beschikken): naarmate hun arbeidsinkomen daalt, stijgt de nabestaandenuitkering.

Dit alles dus op grond van een «bijzondere verantwoordelijkheid» die selectief geldt voor verschillende groepen en die leidt tot een selectieve invulling van de rechtsgrond in de Anw: het behoeftecriterium.

Naar de mening van het lid van de **SP**-fractie gaat de regering er ten onrechte van uit dat mensen geboren na 1949 in staat zijn (geweest) zelf te zorgen voor een nabestaandenpensioen. De maatschappelijke onrust die over deze wet is ontstaan is getuige de grote hoeveelheid brieven die werden ontvangen bijzonder groot.

Dat de hier bedoelde bevolkingsgroep in staat is (geweest) zelf voor een voorziening te zorgen is alleen al daarom te betwijfelen indien gekeken wordt naar de grote werkloosheid in ons land en naar het grote aantal mensen dat voor de voorziening in hun bestaan is aangewezen op een uitkering.

Het lid **Hendriks** deelde mee te vrezen dat door het stellen van een leeftijdsgrens voor degenen die onder de ANW kunnen worden gebracht, er over enkele tientallen jaren niemand meer voor een ANW-uitkering in aanmerking zal komen; de groep die nu nog onder deze wet valt zal dan namelijk, gezien het bereiken van de 65-jarige leeftijd recht krijgen op AOW. Hiermee vervalt hun ANW-uitkering. Aangezien er dan geen nieuwe ANW-gerechtigden meer zullen bijkomen kan bij deze uitkering dan ook niet van een echte volksverzekering worden gesproken en kan hoogstens sprake zijn van een (tijdelijke) «voorziening».

3. Overgangsrecht

Ter gelegenheid van de openbare behandeling van de Notitie «Overgangsrecht» heeft de **CDA**-fractie in het betoog van het lid Rongen duidelijk aangegeven, dat bij de aantasting van bestaande periodieke inkomensvervangende, sociale uitkeringsrechten het primaat zou moeten worden gelegd bij het rechtzekerheids- en vertrouwensbeginsel. In algemene zin dus een keuze voor de eerbiedigende werking. De gerechtvaardigde verwachtingen van de burgers in de overheid mogen niet worden beschaamd. In de vele reacties wordt dit argument ook meermalen aangevoerd. In goed vertrouwen op de overheid, op het feit dat voor een verzekering premie werd betaald om de ergste pijn van het overlijdensrisico te kunnen opvangen, zijn ook langlopende verplichtingen aangegaan, is het afsluiten van aanvullende verzekeringen nagelaten, enz. Dit uitgangspunt is voor de leden van de CDA-fractie geen alibi om het sociale zekerheidsstelsel van wijzigingen te vrijwaren, maar een duidelijke stellingname dat bij wijzigingen de bewijslast aan de kant van het rechtsgelijkheidsbeginsel ligt. Deze leden staan nog steeds – het zal geen verwondering wekken – op dat standpunt en voelen zich hierbij gesteund door de betogen van de collega's van andere fracties: met andere bewoordingen maar niet minder duidelijk. Het bleek helaas noodzakelijk deze uitgangspunten in een motie vast te leggen. Een met algemene

stemmen aanvaarde motie-Van de Zandschulp, die de aankondiging «over de hoogte en duur van de uitkeringen» meekreeg. De kern van de boodschap was dat bij wijziging van sociale verzekeringswetten t.a.v. degenen bij wie het verzekerd risico is ingetreden eerbiedigende werking terzake van toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkeringen uitgangspunt moet zijn en dat afwijkingen van dit uitgangspunt een verzwaarde motivering vergen. Het is navrant te moeten constateren dat in de toelichting op de nu voorliggende nieuwe nabestaandenwet nauwelijks een poging wordt gedaan deze unanieme wens van deze Kamer te honoreren. Niet alleen in de memorie van toelichting, maar ook in de nota naar aanleiding van het verslag, hoewel in dit verslag meermalen wordt verwezen naar de motie-Van de Zandschulp, wordt primair uitgegaan van het rechtsgelijkheidsbeginsel. Bestaande en nieuwe gerechtigden anders behandelen, terwijl zij overigens onder dezelfde omstandigheden verkeren, wordt afgewezen. Dit refrein wordt meermalen in verschillende bewoordingen herhaald. Dit zou alleen kunnen als daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat. Zonder enige nadere motivering wordt dan geconcludeerd, dat daar in dit geval geen sprake van is.

Op bijvoorbeeld het argument dat de positie van lopende gevallen, bij wie het verzekerde risico al is ingetreden onder de oude verzekeringsvoorwaarden toch niet onder alle omstandigheden kunnen worden gelijkgesteld met de positie van toekomstige gevallen, wordt niet ingegaan. Er is meer sprake van een stellingname voor het rechtsgelijkheidsbeginsel van een verzwaarde motivering waarom van de eerbiedigende werking moest worden afgeweken. Is de conclusie gerechtvaardigd, dat het kabinet willens en wetens de motie naast zich heeft neergelegd en – koste wat kost – aan het rechtsgelijkheidsbeginsel dan vasthoudt?

Wil de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel voor de leden van de CDA-fractie niet tot dezelfde conclusie moeten leiden als bij de eerste nabestaandenwet dan is de verzwaarde motivering waarom van de eerbiedigende werking moest worden afgeweken alsnog noodzakelijk. De nieuwe nabestaandenwet is door de gekozen aanpak bepaald te ver doorgeschoten in het aantasten van verkregen rechten, ook al zijn door en als gevolg van het amendement-Kalsbeek c.s. nog enkele verbeteringen aangebracht. De leden van de CDA-fractie wezen in dit verband op o.m. de volgende feiten:

- per 1 januari 1996 zullen geen nieuwe rechten aan nabestaanden zonder minderjarige kinderen en geboren na 1 januari 1950 meer worden toegekend;
- de voor de huidige weduwen voorgestelde overgangsregeling schiet ernstig te kort. Bij een uitgaan van de eerbiedigende werking zou deze forse inkomensachteruitgang nooit uit de bus zijn gekomen.

Zijn wel voorstellen in deze richting uitgewerkt en wat zijn de financiële effecten daarvan; bijv. afschaffing van nieuwe gevallen op termijn?

Hiernaast vinden deze leden het niet aanvaardbaar dat er geen regeling is voorgesteld m.b.t. al degenen met een verhoogd gezondheidsrisico en ernstig zieken. Dit naar analogie van de WAO-reparatie. Is dit aspect over het hoofd gezien? Wordt er intussen gewerkt aan het voorzien in deze leemte?

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat in de nota n.a.v. het verslag Tweede Kamer de regering «van mening (is) dat de vorm die het overgangsrecht in deze wet heeft gekregen, recht doet aan de inhoud van de motie-van de Zandschulp» (blz. 22).

De leden van de PvdA-fractie memoreerden dat genoemde, op 21 februari 1995, met algemene stemmen aanvaarde motie uitspreekt dat bij wijzigingen van sociale verzekeringswetten eerbiedigende werking uitgangspunt dient te zijn en dat eventuele afwijkingen van dit

uitgangspunt een verzwaarde motivering van de wetgever vergen.

De leden van de PvdA-fractie waren er vooralsnog niet van overtuigd dat het voorgestelde overgangsrecht in de ANW recht doet aan genoemde motie.

De genoemde nota n.a.v. het verslag stelt dat bij het overgangsrecht «gekozen is voor zowel eerbiedigende werking (bijvoorbeeld voor nabestaanden geboren na 1944 met kinderen) als uitgestelde werking (de inkomenstoets en de bevrozing)» (blz. 22). Voor het onderdeel dat eerbiedigende werking behelst «was het voor de regering doorslaggevend dat AWW-gerechtigden zich niet meer kunnen verzekeren voor het overlijdensrisico en niet voorbereid zijn op het beëindigen van de uitkering bijvoorbeeld op het moment dat het kind 18 jaar wordt» (blz. 22). Het kwam de leden van de PvdA-fractie voor dat terzake van de invoering van de inkomenstoets (per 1-1-1998) het eerste argument (de onmogelijkheid van particuliere verzekering) eveneens opgeld doet en het tweede argument (onvoldoende voorbereiding) althans voor een deel van de huidige AWW-gerechtigden eveneens geldt. Zij dachten bijv. aan de geheel arbeidsongeschikte weduwe (met een prognose van langdurigheid of blijvendheid). Zij verzetten op dit punt een uitgebreide argumentatie van regeringszijde.

Verderop op deze bladzijde in dezelfde nota wordt gesteld: «Hoe de AWW-gerechtigden zich voorbereiden op hun nieuwe inkomenspositie is primair een individuele verantwoordelijkheid. Men kan meer inkomen verwerven en/of het uitgavenpatroon aanpassen». De leden van de Eerste Kamer merkten op dat de eerste mogelijkheid niet voor iedereen openstaat (bijv. de geheel arbeidsongeschikte weduwe) en dat de tweede mogelijkheid bij het aangegaan zijn van langlopende financiële verplichtingen stuit op een wel zeer krap bemeten termijn van uitgestelde werking.

De nota n.a.v. het verslag vervolgt met een nieuwe overweging: het voornemen tot de inkomensafhankelijke regeling is al jaren in discussie en in die zin is «de inkomenstoets geen nieuw gegeven».

Indien en voorzover men van mening is dat aankondiging van voorstellen tot wetswijziging een belangrijk element zijn bij de vormgeving van overgangsrecht, dan zou het tijdstip van aankondiging wellicht een relevant onderscheidend criterium kunnen zijn, bijv. tussen gerechtigden van vóór en na de aankondiging van een voornemen tot wetswijziging, bijv. in die zin dat voor de eerste categorie een ruimer overgangsrecht (bijv. eerbiedigende werking) zou gelden dan voor de tweede categorie (een ruime mate van uitgestelde werking).

Het was de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat het kabinet de aankondigingen van voornemens tot een inkomensafhankelijke regeling wel als argument opvoert voor een (krap bemeten mate van) uitgestelde werking, maar dat het tijdstip van de eerste aankondiging van voornemens tot wetswijziging in de vormgeving van het overgangsrecht geen enkele rol speelt.

De adviesaanvragen aan SER/ER dateren uit '87, de ontvangen adviezen uit '89 en een eerste wetsvoorstel dateert uit 1991. In dit verband wezen de leden van de PvdA-fractie naar een recente studie van S.C.O.S.Z. «Sociale zekerheidsrecht en overgangsrecht» (Kluwers 1995). Terzake van het overgangsrecht bij de ANW concluderen de auteurs dat een differentiatie naar jaar van toekenning van het AWW-uitkeringsrecht, mede in relatie tot een verschil in gewekte verwachtingen, zeker op zijn plaats zou zijn geweest. Deze auteurs pleiten voor een differentiatie in overgangsrecht tussen:

- weduwen met een AWW-uitkeringsrecht, daterend uit een periode dat systeemwijziging nog niet aan de orde was;
- weduwnaars/weduwen met een AWW-recht met ingang van een jaar «waarin het voornemen tot systeemwijziging algemeen bekend was».

De leden van de PvdA-fractie wilden zich thans niet uitspreken over

deze variant van overgangsrecht. Zij wensten wel graag te vernemen of een dergelijke variant waarbij het jaar van toekenning een rol speelt bij de vormgeving van het overgangsrecht door het kabinet in de afwegingen is betrokken.

Indien ja, waarom is een dergelijke variant dan toch door het kabinet afgewezen?

Gezien de motie-Van de Zandschulp en de eerbiedigende werking waaraan, zoals bekend, de Eerste Kamer grote waarde hecht, zouden de leden van de fractie van **D66** mede gelet op het feit, dat in het regeerakkoord een passage is opgenomen dat alternatieven bespreekbaar zijn, graag een inzicht willen hebben in de financiële opbrengsten van de volgende alternatieven.

alternatief 1.

De AWW wordt per 1 januari 1997 volledig afgeschaft.

Alleen bestaande gevallen behouden hun uitkering zonder inkomens-
toets.

Nabestaandenpensioenregelingen worden geregeld op de markt via eigen en of werkgever van de partner-opting out.

Welk percentage verplichte Anw-premie zou jaarlijks nog geheven moeten worden om deze uitsterfregeling mogelijk te maken?

alternatief 2.

De ANW als volkverzekering wordt een overgangsregeling wanneer de partner overlijdt.

Iedere nabestaande krijgt ongeacht eigen inkomen een gewennings-
bijdrage van

a. 3 maanden

b. 6 maanden.

Als bij alternatief 1 blijven de huidige rechten gewaarborgd. In alternatief 2 blijft een solidariteitssysteem bestaan voor een overzichtelijke periode waarin men de kans krijgt na overlijden van de partner op eigen benen verder te gaan.

Welk percentage verplichte Anw-premie zou jaarlijks nog geheven moeten worden om deze overgangsregeling mogelijk te maken?

Zonder inzicht in de financiële consequenties konden deze leden niet beoordelen of het feit dat nog veertig jaar twee systemen naast elkaar zouden bestaan de enige doorslaggevende reden moet zijn om deze mogelijkheid af te wijzen zoals de regering doet op pag. 21 van de nota n.a.v. het verslag aan de Tweede Kamer.

Het lid van de **SP**-fractie had grote bezwaren tegen de gevolgen van deze wet voor de bestaande gevallen.

Hij verwees in deze natuurlijk naar de motie-Van de Zandschulp. Bij ingrepen in de sociale zekerheid moet de grootste voorzichtigheid worden betracht waar het betreft de terugwerkende kracht. Dit dan gelet op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het door de regering aangevoerde gelijkheidsbeginsel geldt hier minder nu de bestaande gevallen meestal geen voorziening hebben kunnen treffen.

Het is duidelijk naar de mening van het lid van de SP-fractie dat de bestaande gevallen door deze wetswijziging het hardst worden getroffen. Hij vroeg de staatssecretaris om een nadere beschouwing op dit punt.

Het lid van de **GPV**-fractie, sprekende mede namens de fracties van de **SGP** en de **RPF** merkte op, dat de leden van de Kamer veel brieven hebben gekregen van met name weduwen wier inkomen door de toekomstige inkomensstoets (soms aanzienlijk) zal teruglopen. Graag vernamen zij van de staatssecretaris een reactie op het verwijt van deze

belanghebbenden dat hun als rechthebbenden op een uitkering ingevolge een verzekering onrecht wordt gedaan.

Is met name niet begrijpelijk dat een weduwe met wie een pensioen is overeengekomen, waarbij een AWW-uitkering was ingebouwd, zich onrechtvaardig behandeld voelt?

Via de motie-Van de Zandschulp heeft de Eerste Kamer als haar mening uitgesproken dat bij volksverzekeringen het beginsel van de eerbiedigende werking het uitgangspunt behoort te zijn bij de vormgeving van het overgangsrecht. Welke argumenten heeft de staatssecretaris om die eerbiedigende werking verregaand aan te tasten?

Het lid **Hendriks** achtte het ontbreken van een goede en ruime overgangsregeling onoverkomelijk. Terwijl bij de behandeling van deze wet in eerste versie in 1993 dit voor deze Kamer reden was om zich tegen het wetsvoorstel uit te spreken, was toen nog sprake van een overgangstermijn van vier jaar. Nu is deze periode zelfs nog geslonken tot minder dan twee jaar. Het zou daarom ons inziens uitermate inconsequent zijn dit feit nu te accepteren.

4. Private verzekerbaarheid; inkomenseffecten

De leden van de **CDA**-fractie hadden zich verwonderd over het gemak waarmee toch over de mogelijkheid tot het afsluiten van aanvullende voorzieningen wordt gesproken.

Hoe stelt het kabinet zich dit voor, gelet ook op het zo sterk inkomensafhankelijke karakter van de nieuwe Anw, waardoor reparatie door middel van collectieve of individuele aanspraken toch geen eenvoudige zaak zal zijn? Is het kabinet van mening dat de hiervoor in aanmerking komende groepen hiertoe financieel in staat zullen zijn? Tenslotte is er de vraag of er ook geen sprake zal zijn van onverzekerbare risico's.

Is overigens met het vervallen van artikel 85 Anw ook het voornemen van het kabinet om collectieve nabestaandenverzekeringen via de bedrijfstak pensioenfondsen **niet** meer verplicht te stellen nu definitief van de baan?

Een veel voorkomende (wanhoops)uiting van de betrokkenen is voorts: «Waar vind ik werk op mijn leeftijd en met mijn gebrek aan opleiding en ervaring»? Niet alleen is de overgangstermijn veel te kort, het is zelfs zeer de vraag of deze weduwen nog wel enige kans hebben op de huidige arbeidsmarkt. Of is het de bedoeling hen bij voorrang in aanmerking te laten komen voor de Melkert-banen e.d.? In dat kader hadden de leden van de CDA-fractie zich erg gestoord aan opmerkingen van de zijde van het kabinet als «men kan meer inkomen verwerven of zijn uitgavenpatroon aanpassen» t.o.v. hen, die over het algemeen een zwaar leven van alleen zorgen voor de kinderen achter zich hebben. Zou trouwens eens concreet kunnen worden aangegeven waarop bij een overblijvend inkomen van f 1 200,- nog kan worden bezuinigd? Het kan toch niet de bedoeling zijn via deze wet nieuwe probleemgroepen te creëren?

Het is ook moeilijk te aanvaarden dat inkomen in verband met arbeid, en met name uit de WAO, geheel wordt gekort. Hoe dacht het kabinet dat een herkeurde, opnieuw geheel of gedeeltelijk afgekeurde weduwe aan een aanvullende voorziening zou kunnen komen? De bewijslast is toch aan het kabinet om aan te geven welke mogelijkheden hier voor betrokkenen dan zijn, of is juist daarom de eerder geciteerde opmerking geplaatst?

Tijdens de mondelinge behandeling is de keuze om inkomsten in verband met arbeid niet vrij te laten steeds beredeneerd en verdedigd vanuit de relatie met de arbeidsmarkt.

Later wordt, aangesproken op de positie van de WAO-ers, na een interruptie gesteld dat in dat opzicht het arbeidsmarktelement niet speelt. Dan is weer het argument dat er geen twee uitkeringen naast elkaar

moeten bestaan. Uit nadere toevoegingen kan worden begrepen, dat dit laatste argument mede moet worden gezien in het licht van de budgettaire afweging. Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat dit – gelet op de vele schrijnende gevallen – een volstrekt ontoereikend antwoord is? Kan inzicht worden gegeven in de aantallen weduwen met tevens een WAO-uitkering en het bedrag dat met reparatie gemoeid zou zijn?

Het wetsontwerp ANW bevat, zo stelden de leden van de **PvdA**-fractie, een «sterfhuisconstructie» voor nabestaanden die niet arbeidsongeschikt zijn en geen minderjarige kinderen onder hun hoede hebben.

De ratio van zo'n sterfhuisconstructie ligt in de toegenomen economische zelfstandigheid en ruimere mogelijkheden tot particuliere verzekering van het overlijdensrisico, zo hadden de leden van de PvdA-fractie begrepen.

* Indien men thans meent dat personen meer op eigen verantwoordelijkheid aangesproken kunnen worden en het overlijdensrisico thans iha goed particulier verzekerbasis, dan zou naar de mening van de PvdA-fractie de overheid een belangrijke begeleidende rol dienen te spelen in het overgangsproces van een dominante publiekrechtelijke verzekering naar een toenemend regiem van privaatrechtelijke regelingen.

Het afsluiten van private verzekeringen zal immers in die overgang niet voor iedereen een acceptabel of toegankelijk alternatief opleveren, mede gezien leeftijd, leeftijdsverschil tussen beide partners en gezondheidstoestand.

In die overgangssituatie ligt het voor de hand dat de overheid met particuliere verzekeraars en pensioenfondsen intensief overlegt over een transitieproces, daarbij optredende knelpunten en (wederzijds ver(dichtende) afspraken probeert te maken over de oplossing van zulke knelpunten. In de schriftelijke stukken hadden zij niets gevonden over een dergelijke beraadslaging en een begeleidende, eventueel faciliterende, overheidsrol bij de voorgenomen overgang van een groot deel van de publiekrechtelijke verzekering naar private regelingen. Heeft een dergelijk overleg plaatsgevonden of zal dit alsnog plaatsvinden, zo vroegen deze leden. De overheid dient toch een helder kader te scheppen en randvoorwaarden te creëren waarbinnen de burger de hem/haar toegedichte grotere eigen verantwoordelijkheid kan waarmaken?

** De gekozen mengvorm van nog resterende publiekrechtelijke regeling en overgang naar private regeling is zodanig dat het voor «contribuabelen» wel erg moeilijk om eventuele persoonlijke (bij-)verzekeringsbehoeften voor zich vast te stellen. In de eerste plaats is er al jaren sprake van een wisselend, eventueel snel wisselend standpunt van de wetgever, die een weinig voorspelbaar en weinig consistent gedrag vertoont. In de tweede plaats is er sprake van (deels onvoorzienbare) wisselende fases in de levensloop van de te verzekeren partner, bijv. of er wel/niet sprake is van minderjarige kinderen (in de ene variant is er wel sprake van een wettelijk uitkeringsrecht, in de andere variant niet), (eventueel wisselende) combinaties van zorgarbeid/betaalde arbeid; is er in de verdere toekomst sprake van inkomen uit arbeid (voor een substantieel deel vrij te laten) of van inkomen in verband met arbeid (WW, WAO, VUT) van de achterblijvende partner (geheel te korten op wettelijk nabestaandenpensioen). Daar komt nog bij dat de markt van particuliere verzekeringen, o.a. door onvergelykbare polisaanbiedingen, voor de doorsneeburger weinig transparant is, zonder onafhankelijke en onpartijdige gids ontstaat er allicht een situatie van onder- of oververzekering, zo veronderstelden de leden van de PvdA-fractie. Welke taak ziet de overheid voor zich weggelegd bij het beschikbaar stellen of faciliteren van een onafhankelijk advies in een wereld die door de meeste burgers vooralsnog als een doolhof ervaren wordt? De leden van de PvdA-fractie waren zeker niet a priori gekant tegen een (gedeeltelijke) switch van publiekrechtelijke naar privaatrechtelijke regelingen. Juist in dat

overgangsproces dient naar hun mening de overheid een zeer actieve bemiddelende en ondersteunende rol te vervullen. Zij misten tot dusver concrete aanwijzingen voor een dergelijke overheidsrol.

In het nader rapport bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de kosten van een particuliere verzekering ter dekking van het overlijdensrisico ter hoogte van een maandelijkse uitkering, gelijk aan de huidige AWW-uitkering, leidt voor een man van 40 jaar (met een 3 jaar jongere vrouw) tot een maandelijkse premie van f 127, oplopend tot f 190 per maand op 55-jarige leeftijd! Kan in deze situaties (man 40, resp. 55) ook een indicatie van de premiehoogte gegeven worden als zijn vrouw 8 jaar jonger is?

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom alleen het overlijdensrisico van de man in aanmerking is genomen. Onder de huidige AWW zijn immers beide partners verzekerd? Om een reële vergelijking met de huidige situatie te kunnen maken, moeten tegenover de inkomensafhankelijke AWW-premie de kosten van een wederkerige overlijdensrisicoverzekering staan.

Zij vroegen om een vergelijkende berekening van de maandlast uitgedrukt in percentage van het inkomen voor de huidige dekking conform de AWW en een overeenkomstige dekking in de particuliere markt. En wel voor de volgende situatie: man, 40 jaar, inkomen: minimum, modaal, 2 x modaal; vrouw, 37 jaar, inkomen: geen, 0,5 minimum, minimum, modaal.

Zij hadden de indruk dat met name voor de laagste en lagere inkomensgroepen de premie met vele procenten van hun inkomen zou stijgen ten opzichte van de huidige AWW-premie, en vroegen zich af of voor deze groepen particulier verzekeren überhaupt wel mogelijk en/of lonend is.

Zij vroegen ook om een oordeel over het denivellerende effect van deze privatisering de verzekering van het overlijdensrisico. Immers, de premie van een particuliere verzekering blijft nominaal hetzelfde voor lage en hoge inkomensgroepen en drukt derhalve voor de eerste zwaarder op het budget dan voor de laatste.

Zijn de premies voor een particulier gesloten partneroverlijdensrisicoverzekering aftrekbaar voor de belasting? Zo ja, dan profiteren hogere inkomens nog meer.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook of in dit licht de rechtsgelijkheid op basis van door het kabinet aangevoerde rechtsgrond «behoeftecriterium» in combinatie met een «bijzondere verantwoordelijkheid» wel voldoende in de beschouwingen is betrokken. De «bijzondere verantwoordelijkheid» geldt, zo namen zij aan, voor alle groepen. Bij de aanvang zal een annuïtair dalende risicoverzekering al snel een kapitaal vertegenwoordigen van ver boven het bedrag waarboven medische acceptatie niet meer geschiedt op basis van een gezondheidsverklaring, maar waarvoor een medische keuring is vereist. Bovendien worden er acceptatie-leeftijdsgrenzen gehanteerd. Indien de facto bepaalde groepen zich niet kunnen verzekeren in de particuliere markt, worden zij impliciet verwezen naar de ABW. Dit geldt zeker voor degenen met een verhoogd sterfterisico respectievelijk degenen niet in het geheel niet meer verzekeraar zijn. Acht het kabinet dit in overeenstemming met het principe van «gelijke behandeling» en de «bijzondere verantwoordelijkheid»?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer tamelijk luchtig spreekt over de mogelijkheid zich aanvullend te verzekeren. Voor een maandelijkse uitkering van fl 22 392 zou een premie/maand verschuldigd zijn van fl 127 bij 41 jaar tot fl 190,- voor een man van 55 jaar. Kan de

regering enig inzicht geven in de berekening van de hoogte van de premie?

Bekend is dat velen hebben afgezien van het aanvullend verzekeren omdat er een verplichte premie AWW bestaat. Volgens gegevens is het voorstel voor 1996 1,7%. Wil de regering het Verbond van Verzekeraars vragen of deze premie aanzienlijk lager zou worden wanneer meer werkenden zich zouden verzekeren wanneer de AWW ophoudt te bestaan, volgens het opting out-principe zoals beschreven in alt 1 en alt 2 a en b.

Voor hoeveel werkenden is verzekeren op de markt een illusie omdat de premie gezien de gezondheidssituatie een veelvoud is van het bovengenoemde bedrag. Doet zich hier opnieuw een MAAV-situatie voor?

Bekend is dat vrouwen gemiddeld langer leven. Welk gevolg heeft dat voor de premie?

Welke invloed denkt de regering dat de noodzaak om het Anw-gat via de pensioen regeling te dichten zal hebben op het arbeidsvoorwaarden-overleg?

Is de berekening van de RCO juist dat al degenen wier partners een inkomen hadden van minder dan ca fl 80 000,- en die aldus rechten op een nabestaandenpensioen van minder dan ± fl 22 000 hebben verworven een beroep zullen moeten doen op de ABW?

Hoe groot is deze groep, gesplitst naar vrouwen en mannen en leeftijd, voor wie dit AnW-gat gaat gelden? Zijn er meer gegevens over deze zgn. witte vlek, uitgesplitst naar mannen en vrouwen en leeftijd? Hoe groot is van deze groep met een ANW-gat bezitter van een eigen huis? Hoeveel van de huidige 196 000 AnW-gerechtigden zijn eigenhuis-bezitter?

In het wetsvoorstel wordt, zo signaleerden de leden van de fractie van **GroenLinks**, opgemerkt dat mensen zich kunnen verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden. Huidige nabestaanden van wie de uitkering volgens de voorstellen worden verlaagd of ingetrokken kunnen zich niet verzekeren. Ziet de staatssecretaris dat als een gegevenheid waar geen verandering in aangebracht wordt of worden er voorstellen ontwikkeld die deze inkomensachteruitgang opvangen?

Staat zo'n verzekering tegen inkomensverlies open voor alle toekomstige gevallen? Een brief van de Vereniging van Bedrijfspensioenen van 7 november 1995, VB/nr. 3861, signaleert een aantal problemen voor degenen, die zich kunnen verzekeren (mensen met verhoogd gezondheidsrisico, leeftijdsdrempel e.d.).

Welke oplossing ziet de staatssecretaris hiervoor? Het instellen van een waarborgfonds, waardoor deze groep zich wel kan verzekeren voor een acceptabele premie zou een oplossing kunnen zijn. Graag een reactie.

Een aantal pensioenfondsen hanteren een inbouw/franchisesysteem waarbij het nabestaandenbedrijfspensioen integraal verbonden is aan de huidige AWW. Indien door regelgeving een nabestaande geen of verminderd recht op Anw heeft treedt het paraplu-artikel in werking. Het fictieve inbouwbedrag zal moeten worden uitbetaald. Zijn de fondsen in staat dit op korte termijn te doen en hoe ziet de rol van de overheid er hier uit?

Deze leden constateerden voorts dat de voorgestelde overgangsregeling zeer nadelig uitpakt voor grote groepen weduwen. Binnen 2 jaar is voor deze groep in veel gevallen sprake van een forse inkomensachteruitgang. Hoe denkt de staatssecretaris hiermee om te gaan?

Het huidige Anw-voorstel, dat gebaseerd heet te zijn op het behoeftebeginsel (i.t.t. het loondervingsprincipe), geeft aan dat beginsel totaal geen invulling, gezien de grote weglek naar de bijstand. Hoeveel mensen hebben nu een AWW-uitkering samen met een inkomen in verband met arbeid (WAO, WW, VUT, vervroegd pensioen)? Hoe is hierbinnen de

verhouding man-vrouw?

Met name weduwnaars zullen profijt hebben van de inkomensafhankelijke basisuitkering. Vooral die weduwnaars die een zodanig hoog inkomen uit arbeid hebben dat zij anders geen ANW-uitkering meer zouden ontvangen. Hoe verhoudt dit zich tot het behoefte-beginsel, dat toch de grondslag vormt van dit wetsvoorstel?

Het lid behorende tot de fractie van het **GPV**, sprekende mede namens die van de **SGP** en **RPF**, merkte op, dat het begrijpelijk is dat de overheid een groter beroep wil doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen waar het gaat om toekomstige risico's. Maar ook hierbij stelde hij vragen. Zal het voor mensen in veel gevallen niet moeilijk zijn te beoordelen of verzekering zinvol is? En zullen minder gezonde mensen en ouderen tegen betaalbare premies een nabestaandenverzekering kunnen afsluiten?

Het lid **Hendriks** merkte op dat een bezwaar van het wetsvoorstel ligt in de bepaling dat nabestaanden met minderjarige kinderen slechts onder de ANW vallen zolang deze kinderen nog geen achttien jaar zijn. Dit impliceert dat, bijvoorbeeld, een vrouw gedurende een lange periode ANW zou kunnen genieten. Zo gauw echter de kinderen meerderjarig zijn geworden vervalt voor haar deze uitkering. In vele gevallen zal een vrouw in deze situatie, gezien haar leeftijd, geen werk meer kunnen vinden. Haar wacht dus de bijstand.

5. Ongehuwd samenwonenden/gezamenlijke huishouding

De leden van de fractie van de **VVD** zouden graag een reactie hebben van de staatssecretaris op de brieven van de SVB van 12 oktober 1995 – en deze dan tegen de achtergrond van de brieven van de Bank aan de toenmalige SVr van 26 april 1991 en aan de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 november 1992. Doet zich nu niet als gevolg van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden dezelfde problematiek voor? Deze leden zouden ook graag een reactie hebben op de brief van de Vereniging van Bedrijfspensioenfonds van 7 november 1995.

Kan de staatssecretaris een enigszins reële schatting geven van de kansen voor wat oudere weduwen op een baan, dit in relatie tot de 1,7 miljard, die als weglek naar de Bijstandswet is gecalculeerd? De SVB krijgt in het wetsvoorstel ook een taak inzake bemiddeling. Kan de bank deze aan, mede gezien de verzwaarde werkzaamheden in het kader van de gelijkstelling? Is al een budget beschikbaar gesteld voor bemiddeling en zo ja, hoe groot is dit? Zou de staatssecretaris willen reageren op de suggestie van de F.N.V. (brief 20 november 1995) om een waarborgfonds in te stellen voor hen, die als gevolg van hun gezondheidsproblemen niet zullen worden toegelaten tot een particuliere verzekering?

De leden, behorende tot de **CDA**-fractie merkten op, dat één van de argumenten om niet in te stemmen met de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden, zoals in de vorige nabestaandenwet omschreven, was, dat door de gekozen wijze van invulling te veel gevallen een recht op een nabestaandenuitkering zouden krijgen en de controle op het begrip gezamenlijke huishouding uitermate moeilijk was (moment-opname). Er waren in ieder geval stringentere normen nodig. De novelle met een aantal formele criteria voor de samenwoonrelatie sneuvelde in de Tweede Kamer op de discongruentie tussen het ontstaan van recht op uitkering en de intrekking daarvan.

Het kabinet heeft er nu aanvankelijk voor gekozen de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden niet in de nieuwe nabestaandenwet op te nemen op grond van de navolgende argumenten:

– het is de eigen verantwoordelijkheid van mensen die ongehuwd samenwonen om desgewenst een particuliere overlijdensverzekering af te sluiten;

– wanneer het voorstel tot zogenaamde zware registratie is aanvaard en in werking (niet m.i.v. 1996) zullen zij die een zware registratie zijn aangegaan, ook in deze wet worden gelijkgesteld met gehuwden, zij het niet met terugwerkende kracht.

Al is het eerste argument niet sterk (zou ook gelden voor gehuwden) en roept het ontbreken van deugdelijke wetgeving ook enige onbevredigende praktijksituaties op, de leden van de CDA-fractie vonden het tweede argument valide en vonden het derhalve van wijsheid getuigen de gelijkstelling voorlopig achterwege te laten.

Het kabinet heeft deze stellingname, zowel in de memorie van toelichting als ook in antwoord op de vele vragen in de nota naar aanleiding van het verslag, sterk verdedigd. Het is voor de leden van de CDA-fractie dan ook een raadsel te lezen hoe de staatssecretaris zich tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer plotsklaps als pleitbezorger van de gelijkstelling opwerpt (hij is blij dat deze gelijkstelling wordt gerealiseerd) met argumenten die tegengesteld zijn aan die in de schriftelijke gewisselde stukken. Had een zich uiteindelijk na een indringende verdediging neerleggen bij de aanvaarding van dit onderdeel van het ingediende amendement niet meer voor de hand gelegen?

Is juist ook de harmonisatie met andere sociale verzekeringswetten niet moeilijk vanwege het feit dat er uitsluitend sprake is van beoordeling op één moment, het moment van overlijden, en geldt dit ook niet voor vergelijking met de Algemene Bijstandswet?

Hoe stelt de staatssecretaris zich trouwens de controle op deze bepaling voor? Is de staatssecretaris niet met de leden van de CDA-fractie van mening, dat er nu aanzienlijke handhavingsproblemen kunnen ontstaan, waardoor een rechtmatige uitvoering van de Anw gevaar zal lopen? Wat is overigens het oordeel van de SVB over de uitvoeringstechnische aspecten van dit amendement? Een advies, dat intussen wel zal zijn gevraagd en dat de leden van de CDA-fractie gaarne tegemoet zien. Kortom, waarom niet vastgehouden aan het oorspronkelijke voorstel, mede gelet op de discussie terzake in de Eerste Kamer?

Is het tenslotte metterdaad de bedoeling van de indieners van het amendement geweest ook in gevallen van kortstondig samenwonen bij overlijden een uitkeringsrecht toe te kennen?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden ambivalente gevoelens bij de voorgenomen uitbreiding van het wettelijk nabestaandenpensioen naar ongehuwd samenwonenden via het begrip «gezamenlijke huishouding». Enerzijds pleiten er argumenten voor een gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden: harmonisatie met andere sociale zekerheids-wetten en een gelijke behandeling van personen met «huwelijksbelet-selen» (homoseksuelen).

Aan de andere kant is het criterium «gezamenlijke huishouding» zeer privacy- en fraudegevoelig.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat uit het karakter van de nabestaandenverzekering voortvloeit dat deze beperkt is tot degenen die expliciet wederzijdse zorg en verantwoordelijkheid aanvaard hebben/ huwelijk, samenlevingscontract of binnenkort «geregistreerd partnerschap»). De leden van de PvdA-fractie meenden dat er sterke argumenten zijn om in de ANW te kiezen voor een formeel criterium, anders dan bij het sluitstuk van de sociale zekerheid (ABW met materieel criterium).

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat het wetsvoorstel ANW het begrip «gezamenlijke huishouding» van de ABW overneemt, inclusief de zgn. evidenties of ficties die een «onweerlegbaar rechtsvermoeden» opleveren. Eerder dit jaar bij de behandeling van de nABW hadden zij

reeds bezwaren geformuleerd tegen de introductie van een «onweerlegbaar rechtsvermoeden». Hoewel de geformuleerde «evidenties» wellicht in 99 komma zoveel procent van de gevallen boven elke twijfel verheven zijn, zijn er toch in de werkelijke wereld in zeer uitzonderlijke gevallen situaties denkbaar waarin de veronderstelde evidentie eerder schijn dan werkelijkheid is. Op zichzelf konden de leden van de PvdA-fractie wel instemmen met een verschuiving van de bewijslast in een aantal situaties ten gunste van het uitvoeringsorgaan. Zulks zou vorm gegeven kunnen worden via een «weerlegbaar rechtsvermoeden», zonder dat de uitkeringsaanvrager wordt uitgesloten van het (fundamentele) recht tot het leveren van tegenbewijs. In de praktijk zal de uitkomst van toepassing van een «weerlegbaar» en «onweerlegbaar» rechtsvermoeden vrijwel steeds dezelfde zijn, maar uit rechtstatelijke overwegingen is er een wereld van verschil.

Bij de nABW resteert er, ook bij de introductie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden, nog de «nooduitgang» van het individualiseringsprincipe (artikel 13 nABW). De ANW mist een dergelijke nooduitgang. De bedenkingen die de leden van de PvdA-fractie koesterden tegen de introductie van het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de nABW, gelden voor hen daarom a fortiori voor de ANW. Deze leden hadden voorts de nu voorgestelde ANW-formulering vergeleken met het recente wetsvoorstel 24 258: Wijziging AOW. In beide volksverzekeringen wordt bij het begrip «gezamenlijke huishouding» de uitzondering van de bloedverwant in de tweede graad geschrapt, maar anders dan in de voorgestelde ANW behelst de voorgestelde AOW-wijziging niet de introductie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Enige ratio voor dit principiële verschil in formulering in beide volksverzekeringen konden deze leden niet bedenken. Het lijkt erop dat voorgestelde formuleringen soms slechts afhangen van toevallige invallen van de wetgever.

De leden van de PvdA-fractie vroegen het kabinet om een heroverweging ten principale van het «onweerlegbaar rechtsvermoeden». De leden van de PvdA-fractie hadden op het eerste gezicht geen verschil ontdekt tussen de leefvormen-omschrijvingen in de n.ABW en de ANW. Volgens de staatssecretaris is er wel één verschil, nl. inzake het begrip «duurzaam gescheiden leven». Citaat: «In de definitie van het amendement wordt de gehuwde die duurzaam gescheiden leeft van zijn echtgenoot, in principe aangemerkt als gehuwd. Hij wordt echter aangemerkt als ongehuwd als hij een gezamenlijke huishouding vormt met een nieuwe partner» (Handelingen II, 5 oktober 1995, blz. 506). Volgens mw. Kalsbeek is dit de juiste interpretatie van haar amendement (Handelingen II, 5 oktober 1995, blz. 532).

De leden van de PvdA-fractie konden deze interpretatie niet terugvinden in de hen voorgelegde wettekst. Zij verzochten daarom om een uitvoerige toelichting. Die vroegen eveneens naar de positie van gehuwden die «duurzaam gescheiden leven», omdat één van beiden langdurig in een inrichting of verpleeghuis is opgenomen.

De leden van de fractie van **D66** wezen op het feit dat de SVB verwacht dat door het gelijkstellingsartikel «aanzienlijke handavingsproblemen» ontstaan (brief 12 oktober).

De gelijkstelling die eerst niet in het wetsvoorstel voorkwam is kennelijk mede door de regering overgenomen omdat naast het verkrijgen van een AnW-recht van ongehuwd samenwonenden een aanzienlijke opbrengst door korting op uitkeringsrechten verwacht wordt door het gaan samenwonen van twee nabestaanden.

Deze leden vreesden dat de regering zich te gemakkelijk rijk rekent. Juist ouderen die een eigen huishouding hadden zullen niet zo snel een van de twee woningen opgeven.

Het niet verliezen van het ANW-bedrag is aanlokkelijk en onderverhuur is gemakkelijk. Valt dit onder het begrip sociale fraude?

Hoe moet de SVB dit controleren?

Daarnaast signaleerden de leden van de fractie van D66 nog een ander niet opgelost probleem.

Conform artikel 15 heeft geen recht op nabestaandenuitkering degene wiens echtgenoot is overleden binnen een jaar nadat hij met die echtgenoot is gehuwd. Conform artikel 3 wordt de ongehuwde die samenwoont gelijkgesteld met een gehuwde. Moet de SVB bij een claim van een partner van een overleden samenwonende aantonen dat deze korter dan een jaar samenwoonde teneinde een nabestaandenuitkering rechtsgeldig te onthouden?

Hoe kan men voorkomen dat kort samenwonenden misbruik maken van deze mogelijkheid nu geen enkele vorm van samenlevingscontract hoeft te worden overgelegd?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen welke de exacte peildatum van samenwonen is. Is die 1-1-1996, 1-4-1996 of 1-1-1998, er van uitgegaan dat de wet 1-4-1996 in werking zal treden?

Het lid van de **SP**-fractie stelde vast dat het wetsvoorstel na amendering, nu ook de situatie van samenwonenden met een uitkering regelt. De eerste vraag die rijst is of bij de beoordeling van zo'n situatie uitsluitend wordt aangeknoopt bij het begrip gemeenschappelijke huishouding zoals dat in de nieuwe Algemene Bijstandswet wordt gehanteerd. Verwacht de staatssecretaris niet dat er discussie zal ontstaan over de vraag of dit daadwerkelijk het geval is? Zat als twee personen zeggen dat ze alleen maar uit zakelijk financieel oogpunt onder een dak wonen. Met andere woorden hoe beoordeelt men het verzorgings-element? Rust de bewijslast hier op de uitkeringsgerechtigde of op de SVB? Graag de visie van de staatssecretaris op dit punt.

Op grond van het overgangsrecht krijgen nu reeds samenwonenden in een bepaald geval, althans zo begreep het lid van de SP-fractie de wet na amendering op dit punt, ieder 30% van het relevante minimum. Samen dus 60%. Bestaat in dat geval aanspraak op een toeslag als beiden geen neveninkomen hebben, of zijn zij aangewezen op de bijstand? Zo ja, worden zij dan geconfronteerd met de vermogenstoets?

Het lid van de SP-fractie stelde verder vast dat er onduidelijkheid bestaat over de peildatum bij nu reeds samenwonenden. Wordt er gekeken wie er samenwoont op het moment van inwerkingtreden van de wet, bijv. 1 januari aanstaande of wordt er bekeken wie er samenwoont op het moment dat het overgangsrecht gaat werken, te weten 1 januari 1998?

Het lid **Hendriks** merkte op het noodzakelijk te vinden dat een nadere uitleg wordt gegeven over het begrip «leefvorm». De aanwezige ruimte voor onduidelijkheid hierover zal niet alleen grote problemen geven in de uitvoering van dit wetsvoorstel, maar ongetwijfeld ook uitstraling hebben naar diverse andere wetten op sociaal gebied.

6. De ANW en ziektekostenverzekering

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen om een duidelijk antwoord op de vraag wanneer ANW-gerechtigden wel/niet verplicht verzekerd zullen zijn voor het ziekenfonds a) in de structurele situatie en b) in de overgangsfase AWW/ANW.

De uitleg hiervan in de Handelingen (Handelingen II, 5 oktober 1995, blz. 516) was hen niet geheel duidelijk. Toen zij de artikelen waarnaar verwezen wordt in de wettekst zelf wilden opsporen, bleek hen dat allerlei artikelen «omgenummerd» waren.

De leden van de fractie van **D66** vroegen hoeveel ANW-gerechtigden automatisch ziekenfonds-verzekerd zijn. Hoeveel ANW-gerechtigden moeten zich particulier verzekeren?

7. Het inkomensbegrip

De leden van de **CDA**-fractie merkten op, dat in het advies «Algemene Nabestaandenwet» van de Sociale Verzekerings Bank uitvoerig is gesproken over het te hanteren inkomensbegrip in de nieuwe Nabestaandenwet. Aansluiting zou worden gezocht bij het Inkomensbesluit Toeslagenwet, dat op een niet te verwaarlozen aantal punten afwijkt van het Inkomensbesluit AOW. De leden van de CDA-fractie hadden hieruit begrepen, dat het kabinet blijft vasthouden aan het standpunt dat het recht op uitkering eindigt op de dag na de dag van overlijden.

Hiermede wordt het advies van de SVB niet overgenomen. Hoe verdraagt zich dat met artikel 16, tweede lid? Betekent de nu gekozen benadering metterdaad dat in geval van een alleenstaande, die geen aanspraak op een overlijdensuitkering kan doen gelden, het teveel betaalde zal moeten worden teruggevorderd? Zullen de kosten voor inning van deze doorgeschoten betalingen niet onevenredig hoog zijn? Uit de praktijk is bekend, dat de betaling over de maand van overlijden, zoals tot dusverre gehanteerd, ook gelegenheid geeft de vaste lasten van die maand te betalen. Zal hiervoor een beroep op de ABW kunnen worden gedaan?

8. Inkomenstoets

De leden van de **VVD**-fractie waren verheugd over de door de overzijde aangebrachte verruiming van de vrijstelling van 50 procent plus eenderde van het meerdere. Zou het niet in lijn met de rechtsgelijkheid zijn geweest als deze vrijstelling ook had gegolden voor geheel arbeidsongeschikten, die immers niet kunnen werken? Hoe groot is het «besparingsverlies» als in het wetsvoorstel eerbiedigende werking zou zijn (worden) geïntroduceerd?

De leden van de **PvdA**-fractie konden op zichzelf de introductie van een inkomenstoets in de ANW billijken. Deze introductie doet wel afbreuk aan het karakter van volksverzekering, d.w.z. een verzekering die relevant is voor alle ingezetenen. In een eerder wetsvoorstel ANW werd de relevantie voor alle ingezetenen nog in stand gehouden via een «gewenningsuitkering» voor iedere nabestaande en een inkomensonafhankelijke basisuitkering. Nu in het huidige wetsvoorstel deze beide algemene, voor ieder relevante, onderdelen vervallen zijn, drong zich de vraag op waarom het kabinet nog vasthoudt aan de formulering van een volksverzekering en premiefinanciering.

De voorgestelde inkomenstoets differentieert zeer sterk tussen inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid. Zien deze leden het juist als zij menen dat hier sprake is van een breuk met voorafgaand beleid? Andere sociale zekerheidswetten (bijv. Toeslagenwet, toeslag AOW, ABW, IOAW en IOAZ) kennen slechts een lichte differentiatie tussen inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid. In beginsel wordt in die wetten elk inkomen uit of in verband met arbeid onderworpen aan de inkomensstoets. Slechts vanuit de overweging dat parttime arbeidsdeelname niet ontmoedigd moet worden werd een (zeer kleine) vrijlating van inkomen uit arbeid opgenomen als te tolereren inbreuk op de inkomenstoets. Een grotere vrijlating zou in strijd zijn met het karakter van genoemde wetten zo werd in het verleden steeds van kabinetszijde betoogd.

In afwijking van dit beleid in het recente verleden kiest de ANW thans

voor een veel forsere vrijlating van inkomen uit arbeid via het groot-amendement Kalsbeek c.s.. Hier valt veel voor te zeggen. Voor zeer velen wordt hiermee de problematiek van het overgangsrecht aanzienlijk verlicht.

Tegelijkertijd dringen zich echter nieuwe vragen op.

– In het overgangsrecht worden weduwen met parttime arbeid of een bescheiden loon grotendeels ontzien. De weduwe met een lang arbeidsverleden die geheel arbeidsongeschikt is verklaard krijgt per 1-1-1998 echter ten volle te maken met de inkomenstoets. Voor dit wel zeer forse verschil in behandeling konden de leden van de PvdA-fractie geen rechtvaardiging bedenken.

– Nu de volksverzekering ANW een zeer substantiële vrijlating uit arbeid kent, kan men de vraag stellen waarom een andere volksverzekering (AOW) terzake van de partnerinkomenstoets een veel krappere vrijlating uit arbeid kent.

De leden van de PvdA-fractie waren geïnteresseerd in een meer algemene visie van het kabinet op de problematiek van vrijlating van inkomen uit arbeid bij sociale zekerheidsuitkeringen. Kan de tekst van (concept?) inkomensbesluit ANW ook aan de Eerste Kamer ter beschikking gesteld worden?

De leden van de fractie van **D66** stelden dat bekend mag worden verondersteld dat D66 voor fraudegevoeligheid vreest en van mening is dat uitvoeringskosten daardoor hoog zijn. Het was hen een raadsel hoe de regering kan stellen dat de inkomenstoets voor de meerderheid van de bestaande Anw-gerechtigden niet tot een lagere uitkering zal leiden.

Volgens de groep «weduwen in de kou» is het volgende staatje van toepassing:

thans totaal 196 000 AnW-gerechtigden:

60–64 jaar	12 000 m	68 500 vr.
55–60	8 000	26 500

6 700 vr. 28% in inkomen achteruit

> 10 000 vr. verliezen 100%

50 000 vr. verliezen honderden guldens.

Zijn deze cijfers juist? Zo nee, hoe luiden de juiste cijfers?

Bij iemand met een WAO-uitkering wiens partner overlijdt wordt de gehele WAO in de AnW ingebouwd. De motivering daarbij is dat men geen recht heeft op twee uitkeringen. De leden van de fractie van D66 konden deze gevolgen vooralsnog niet voor hun rekening nemen.

1. Men heeft voor beide volksverzekeringen premie betaald en dus rechten opgebouwd.

2. Arbeidsongeschikten ontberen de mogelijkheid om door werk te vinden hun inkomensachteruitgang ongedaan te maken.

3. Deze leden vrezen dat het wegtoetsen van de WAO-uitkering in strijd is met het ILO-verdrag nr. 128 waar een proportional reduction wordt toegestaan. Het verkrijgen van een Anw-uitkering met daarbij het wegvallen van de WAO-uitkering kan moeilijk een proportional reduction genoemd worden.

De inkomenstoets zal, zo vervolgden deze leden, ook vergaande gevolgen hebben voor degenen met inkomens minder dan fl 80 000 (zie berekening RCO) en die niet meer in aanmerking komen voor een ANW-uitkering. Deze nabestaanden zullen een beroep moeten doen op de ABW.

In hoeverre zal het inverdieneffect op de AnW teniet worden gedaan door een beroep op de ABW?

Kan berekend worden hoeveel personen met recht op een Anw en hoeveel personen < 45 jaar een beroep op de ABW zullen moeten doen?

Hoe groot wordt het wegleffect naar de ABW becijferd nu de inkomensgrens van 50 naar 45 is gegaan? Bestaat voor Anw-gerechtigden > 45 jaar een sollicitatieplicht?

Verwacht de regering niet dat het inverdieneffect veel lager wordt indien Anw-gerechtigden in plaats van meer uren te gaan werken hun officiële baan eraan geven en in het grijze circuit zullen gaan werken? Zijn dan niet een nog groter negatief effect en dus geen bezuinigingen op Anw, en bovendien minder inkomsten IB te verwachten?

Komen Anw-gerechtigden > 45 jaar in aanmerking voor bijzondere bijstand?

Is indien men een beroep doet op bijzondere bijstand een vermogens- toets met name op eigen huis altijd verplicht?

Krijgt arbeidsvoorziening de opdracht nabestaanden – mannen en vrouwen – bijzondere begeleiding naar de arbeidsmarkt te leveren. Zo nee, waarom niet?

Behoort scholing indien een aanvullende ABW-uitkering noodzakelijk blijkt voor deze doelgroep tot de mogelijkheden?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op, dat voor nabestaanden met een inkomen in verband met arbeid (WAO, WW, VUT, vervroegd pensioen) geen vrijlating van inkomen geldt. Er bestaat wel een vrijlatingsgrens bij loon uit arbeid. De hoogte van deze inkomens in verband met arbeid worden mede bepaald door de hoogte van het laatst verdiende loon.

Is hier niet sprake van grote rechtsongelijkheid tussen personen met een inkomen uit arbeid en personen met een inkomen in verband met arbeid? Is loon in verband met arbeid niet hetzelfde als loon uit arbeid?

Hoe verhoudt deze regeling zich met het rechtsbeginsel van gewekte verwachtingen en dat van de rechtszekerheid van bestaande gevallen?

Het lid van de **SP**-fractie stelde vast dat door het amendement-Kalsbeek c.s. er voor wat betreft de inkomens- toets een aanmerkelijke verbetering is aangebracht in het wetsontwerp. Desalniettemin pakt die toets in vele gevallen hard uit. De gezamenlijke werkgeversorganisaties wezen onlangs de leden van deze Kamer op de door de Tweede Kamer onvoldoende gewogen inkomenseffecten.

Het lid van de **SP**-fractie zei graag een nauwkeurig commentaar van de staatssecretaris op dit schrijven van de werkgevers te zullen vernemen.

In de tweede plaats stelde het lid van de **SP**-fractie grote vraagtekens bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten in verband met arbeid.

Met name uit de vele brieven blijkt dat nogal wat weduwen naast hun weduwen-rente een uitkering op grond van de AAW/WAO hebben. Deze zal geheel gekort gaan worden, met als gevolg dat voor deze groep er een desastreuze inkomensachteruitgang optreedt.

Zou de staatssecretaris dit onderscheid nog eens nader kunnen motiveren?

Het lid van de fractie van het **GPV** merkte op, dat het wellicht verdedigbaar is toekomstige uitkeringen meer op behoefte af te stemmen. Maar daarbij had hij wel twee vragen. Wordt door de invoering van een inkomens- toets het verzekeringskarakter van de ANW niet aangetast? En waarom wordt inkomen uit arbeid niet en inkomen in verband met arbeid wel geheel in mindering gebracht op de nabestaandenuitkering?

Het lid **Hendriks** deelde mee zich te storen aan de te beperkte bijverdienseregeling. De maximale mogelijkheden voor bijverdiensten zijn gesteld op 50% van het minimumloon. Dit achtte hij uiterst karig, vooral voor weduwen met oudere kinderen. Naar zijn oordeel zou deze grens op 70% moeten worden gesteld.

De (half-)wezen uitkering

In het amendement met betrekking tot de halfwezen blijkt het begrip nabestaande anders gedefinieerd te zijn dan voor de nabestaanden-uitkering. Zorgvuldige bestudering bracht de leden van de **CDA**-fractie tot de vraag of het juist is dat een aantal nabestaanden met een kind hierdoor een uitkering zal kunnen krijgen van slechts 70% (zonder halfwezen-uitkering). Hierdoor komen deze nabestaanden terecht op een uitkering onder het bestaansminimum. Is dit de bedoeling geweest? Op welke wijze kan hiervoor een oplossing worden gevonden? Welk bedrag zal hiermee gemoeid zijn?

De leden van de CDA-fractie stelden het op prijs te vernemen of het waar is dat niet alle denkbare gevolgen van de aanvaarde amendementen in de andere artikelen zijn verwerkt, zoals bijv. in artikel 3, waarvoor de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden niet geldt, terwijl er wel sprake kan zijn van een alimentatievoorziening.

In artikel 2 staat het bruto-netto traject beschreven voor de volle ANW-uitkering. De leden van de CDA-fractie hadden gezocht naar de beschrijving van het bruto-netto traject voor het halfwezen-pensioen en het inkomensafhankelijke deel van de overgangsregeling.

Met betrekking tot artikel 4, eerste lid, stelden zij de vraag of onder een aangehuwd kind ook een ingebracht kind in een samenwoonrelatie moet worden verstaan. Had deze wijziging niet moeten worden aangebracht? De leden van de CDA-fractie zeiden er van uit te gaan dat artikel 16 niet zonder wijziging van de tekst op ongehuwd samenwonenden van toepassing kan zijn. Kan naast deze voorbeelden worden aangegeven welke artikelen nog meer niet overeenkomen met de bedoelingen van de amendementen?

De leden van de **D66**-fractie merkten op, dat het wetsvoorstel een inkomensonafhankelijke wezenuitkering kent van 20% van het minimumloon, een bedrag van ± fl 450,- bedoeld als bijdrage in de kosten voor kinderopvang.

Is dit bedrag vrij van LB en premie of wordt het in de (veelal) 1e schijf belast?

9. Regresrecht

In hoofdstuk 4 van de ANW wordt het regresrecht geïntroduceerd, zo merkten de leden van de **PvdA**-fractie op. Het algemene uitgangspunt van het regresrecht is dat dit alleen kan worden uitgeoefend bij schadeverzekeringen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het verzekeringskarakter van deze wet duidelijk is: «er wordt premie betaald en er wordt een duidelijk omschreven risico, inkomensverlies ten gevolge van overlijden, verzekerd».

Hoewel deze leden het op zich met de introductie van het regresrecht voor de SVB eens zijn, leek hun de aangehaalde argumentatie niet geheel juist. De ANW heeft meer het karakter van een voorziening gekregen dan een verzekeringsvorm. Immers, de rechtsgrond is niet het verband tussen verzekering, plicht tot premiebetaling en uitkering, maar een behoeften-criterium. Een fors aantal premiebetalers kan immers in het geheel geen recht op een uitkering doen gelden. Voor de meeste anderen is hun aanspraak gerelateerd aan hun inkomen uit of in verband met arbeid.

Bemoeilijkt de differentiatie van aanspraken in de ANW de voorziene collectivering van het regres niet?

Ook was deze leden de positie van de nabestaande respectievelijk die van de SVB niet duidelijk. Kan de SVB een verhaalsprocedure aanspannen jegens degene die schadeplichtig is, ook indien de nabestaande van verzekerde geen vordering wenst in te stellen? Kan, indien de nabestaande geen medewerking verleent aan een verhaalsprocedure naar burgerlijk recht, de SVB de uitbetaling van de uitkering op basis van de ANW geheel of gedeeltelijk staken? Zo ja, op grond van welk wetsartikel?

De leden van de PvdA-fractie constateerden verder dat de invoering van het regresrecht vèrgaande gevolgen kon hebben op andere terreinen. Is het zo dat als gevolg hiervan het voorgenomen beleid t.a.v. de slachtoffer-schade in het kader van de verkeersaansprakelijkheid wijziging ondergaat?

Leidt invoering van het regresrecht in de volksverzekeringen naast een stijging van de premies WA-verzekering motorrijtuigen (met hoeveel) ook tot het opleggen van een verplichting voor een inzittendenverzekering?

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen of de staatssecretaris al mededeling kan doen over de uitkomsten van het overleg tussen verzekeraars, bedrijfsverenigingen en SVB over verrekening van de regreskosten.

10. Internationale aspecten

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer het kabinet gesteld heeft dat het wetsvoorstel voldoet aan de in deel X van de herziene Europese Code gestelde verplichtingen. Deze leden vroegen of de keuze van het kabinet voor de rechtsgrond «behoeftecriterium» strookt met de tekst van artikel 64 lid 1 van de herziene Code, die overigens nagenoeg identiek is aan artikel 21 lid 1 ILO-verdrag nr. 128. Zij dachten dat deze teksten ondubbelzinnig verwezen naar een inkomensdervingscriterium. Zij hadden kennis genomen van de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer terzake, maar zouden een nadere uitleg desalniettemin op prijs stellen.

De leden van de **D66**-fractie wezen erop, dat uit een persbericht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 november blijkt dat het gemiddeld bruto uurloon van vrouwen ouder dan 23 jaar 74% bedraagt van dat van mannen in dezelfde leeftijdscategorie. Bij hetzelfde werk verdienen vrouwen gemiddeld 9% minder.

Gezien deze gegevens is het voor een statistisch groter aantal vrouwelijke nabestaanden aantoonbaar moeilijker dan voor mannelijke nabestaanden door arbeid de inkomensachteruitgang door verlies van het ANW-bedrag, te compenseren.

Nu de wet niet van een inkomensdervingsregeling uitgaat loopt de regering het risico dat deze Anw in strijd is met het BUPO-verdrag. Er is sprake van indirecte discriminatie gezien het verschil in de mogelijkheden om het inkomen op peil te houden cq de inkomensachteruitgang door het verkrijgen van werk te compenseren.

De leden vreesden voorts dat de nieuwe wet in strijd is met artikel 21 lid 3 van het ILO-verdrag nr. 28, waar uitdrukkelijk wordt verboden onderscheid naar leeftijd te maken wanneer de widow is invalid. Het wegtoetsen van de WAO-uitkering in verband met de ANW lijkt hiermee in strijd.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op, dat Nederland nog steeds niet de herziene Europese Code ondertekend heeft, hetgeen inhoudt dat indien door regelgeving conform Anw er geen recht, of verminderd recht, op Anw is, er in geval van een overlijden door een beroepsziekte of een bedrijfsongeval er altijd een recht op een nabestaandenuitkering is krachtens het Arbeidsverdrag 121 en de Code Protocol deel VI.

Voor de toekomstige gerechtigden wordt dat een extra zware belasting om recht te verkrijgen. Bepaald de SVB dan het recht? En wie zoekt dat voor de reeds gerechtigden uit die door Anw regeling een verminderd of helemaal geen Anw recht zullen hebben? Te denken valt aan nabestaanden van taxichauffeurs, politiemensen, piloten, zeevarenden etc.

11. Uitvoering en handhaving

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat hun ter ore was gekomen dat in een uit augustus 1994 daterende brochure van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gesproken over de AWW waar een ieder recht op heeft. Is er nog sprake van rechtszekerheid of van een betrouwbare overheid als dit pensioen nu voor velen ontoegankelijk wordt gemaakt? Het ministerie wist toch van een nieuwe Anw en was het niet zorgvuldiger geweest om hierop reeds te attenderen?

De leden van de fractie van de VVD zouden nog willen weten of, wanneer het wetsvoorstel voor 31 december – de peildatum voor de belastingaangifte – in het Staatsblad staat, een beroep kan worden gedaan op de hogere fiscale vrijstelling voor koopsompolissen in geval van een onvoldoende pensioenvoorziening.

Met de invoering van de inkomensafhankelijkheid – zo merkt de SVB in zijn advies terecht op – aanvaardt de wetgever dat de nieuwe Nabestaandenwet aanmerkelijk fraudegevoeliger zal worden dan de AWW. De leden van de **CDA**-fractie vonden dat er duidelijk sprake is van een verhoging van het handhavingsrisico en zijn dan ook van mening, dat de werkgever de uitvoeringsorganisatie zoveel als mogelijk is tegemoet moet komen om aan gerechtvaardigde wensen terzake van de uitvoering te voldoen. Is het kabinet ervan overtuigd dit in voldoende mate te hebben gedaan?

Tenslotte zagen de leden van de CDA-fractie gaarne een overzicht van de financiële effecten van de nieuwe Nabestaandenwet na verwerking van het amendement-Kalsbeek c.s. tegemoet.

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** wezen er op, dat de SVB bij brief van 12 oktober 1995 heeft laten weten, dat de gelijkstellingsbepaling een rechtmatige uitvoering van de ANW bemoeilijkt. Men voorziet «aanzienlijke handhavingsproblematiek». Dit verschilt niet van de situatie in 1992, toen het voorstel voor de vorige ANW in de Eerste Kamer aan de orde was. Betoogd is toen dat de enig aanvaardbare en uitvoerbare wijze van gelijkstelling tussen gehuwden en ongehuwden – zo al gewenst – er een zou moeten zijn op basis van **formele** in plaats van materiële criteria.

Bij de behandeling van het toenmalige wetsvoorstel ANW werd van regeringszijde meermalen verwezen naar de voortgang van de werkzaamheden van de commissie Kortmann, waardoor formele kaders (registratie) onder handbereik zouden komen. Hoe is, drie jaar later, de stand van zaken?

Kan een inzicht worden gegeven in de mate waarin de handhavingsproblematiek (zowel toetsing samenwonen als inkomenstoets) leidt tot hogere uitvoeringskosten?

Bestaat er inmiddels inzicht in de uitvoeringspraktijk in het kader van de ABW ten aanzien van de bewijslast terzake van samenwonen? Hoeveel gevallen zijn door de GSD-en aangepakt en in hoeveel gevallen heeft dit geleid tot afgeronde bewijsvoering? Bestaat er inzicht in de uitvoeringskosten van dit aspect van de ABW?

Nabestaanden met een blijvend uitkeringsrecht, die tijdelijk een zodanig hoog inkomen hebben dat hun ANW-recht niet tot uitkering komt kunnen, indien hun inkomen weer daalt, een hernieuwde aanspraak op de uitkering doen. Ho wordt dit vastgesteld? Welke gedragslijn wordt gevolgd bij zelfstandigen met sterk wisselende inkomsten? Is hun inkomen de zuivere winst uit onderneming? Is inkomen uit kamerhuur «inkomen», ook als het onder de fiscale grens valt? Is het jaar van toekenning van de uitkering hetzelfde als het jaar van uitkering? Met andere woorden wordt vooraf of achteraf bepaald of iemand zijn/haar recht effectueert?

Samenwonen doet het recht op uitkering definitief verloren gaan. Geldt dat ook voor de periode waarin men samenwoont, maar het recht niet tot uitbetaling komt? Of is de samenwoon-toets pas aan de orde als men de uitkering claimt? Kan men (tijdelijk) afzien van betaling van een ANW-uitkering en daarna het recht weer doen herleven?

Inkomen uit of in verband met arbeid wordt op de ANW-uitkering gekort. Eigen pensioen vanwege de (ex-)werkgever telt dus volledig mee. Hoe zit dat met pensioen dat is opgebouwd als zelfstandige? Hoe met de lijfrenteverzekering? Hoe met opgebouwde rechten in het kader van de fiscale oudedagsreserve (FOR)? Hoe met in lijfrente omgezet vermogen bij bedrijfsbeëindiging? Alle genoemde varianten zijn door een zelfstandige (terecht overigens) manipuleerbaar; voor een werknemer nauwelijks.

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat verontruste weduwen hun hadden gemeld dat er geruchten bestaan als zou het ABP bij verzelfstandiging het huidige nabestaandenpensioen niet langer garanderen.

Kan de regering deze geruchten bevestigen dan wel ontkennen?

Het lid van de **GPV**-fractie, sprekende mede namens de fracties van de **SGP** en de **RPF**, merkte op, dat de SVB een noodzakelijke voorbereidingsperiode van de uitvoering van de wet volgens het oorspronkelijke voorstel voorzag van een half jaar. Welke consequenties hebben de door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen (met name de gelijkstelling van gehuwden met mensen in andere gemeenschappelijke huishoudingen) op het voorbereidingstraject? De in het wetsvoorstel genoemde criteria voor een gezamenlijke huishouding hebben bij de behandeling van de betreffende wijziging van de ABW heel wat discussie losgemaakt in deze Kamer, onder andere over de uitvoerbaarheidsproblemen door de gemeenten. Kan de staatssecretaris uiteenzetten hoe het voorliggende wetsvoorstel op dit punt kan worden uitgevoerd?

Het wetsvoorstel is door amendementen in de Tweede Kamer aanzienlijk veranderd. Daardoor zijn eerder geleverde gegevens over kwantitatieve consequenties van het wetsvoorstel niet meer adequaat.

Kan de staatssecretaris inzicht geven in de gevolgen van het wetsvoorstel zoals dat nu vóór ligt. Welke zijn de financiële consequenties voor uitkeringen en premies? Hoe groot zullen de gevolgen zijn voor de uitgaven in het kader van de ABW? Hoe groot zal de kring van de verzekerden zijn?

12. Anticumulatie

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen tenslotte om een reactie op de volgende casuspositie, ontleend aan een van de vele door hen ontvangen brieven.

Betrokkene, AWW- en WAO-gerechtigd, besloot in het vroege najaar van 1994 te gaan samenwonen met een buitenlandse partner. Zij gaf hiervoor een garantverklaring voor 5 jaar af, nadat zij eerst bij het ministerie van SoZaWe had geïnformeerd over de inhoud van het wetsvoorstel ANW (toen nog zonder de gelijke behandeling van samenwonenden). Zij vreest nu dat haar ANW-recht straks vervalt, haar netto-inkomen daalt beneden de grens van f 1 800,-, met zeer vergaande consequenties voor de garantverklaring en het verblijf van de buitenlandse partner.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de ANW niet – anders dan AWW – wordt geanticumuleerd met een andere volksverzekering (AAW). Betekent dit voor de WAO-gerechtigde weduwe

- a. bij het vervallen van het recht op ANW, de AAW zal herleven?
- b. de herleefde AAW, tezamen met de WAO, valt onder de inkomens-toets (inkomen in verband met arbeid) van de ANW?

Graag ontvingen deze leden hierover een uitvoerige toelichting.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen