

Vergaderjaar 1994–1995

**24 169**

## Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet)

**Nr. 5**

### VERSLAG

Vastgesteld 11 juli 1995

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### INHOUDSOPGAVE

	blz.
<b>A. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1. Inleiding	2
2. Ontwikkelingen in het verleden	9
3. Achtergrond en hoofdlijnen van de wet	10
4. Uitwerking van de belangrijkste onderdelen van de wet	20
4.1 Rechthebbenden	20
4.2. Inkomensafhankelijkheid en het inkomensbegrip	21
4.3. Pseudoweduwen	23
4.4. Einde van de uitkering	24
4.5. Wezenuitkering	24
4.6. Hoogte van de uitkering	24
4.7. Geen tijdelijke gewenningsuitkering	25
4.8. Halfwezen	25
4.9. Overig	26
5. <b>Overgangsrecht</b>	<b>26</b>
6. <b>Internationale aspecten</b>	<b>29</b>
7. <b>Het regresrecht</b>	<b>32</b>
8. <b>Gevolgen voor de aanvullende nabestaandenpensioenen</b>	<b>34</b>
9. <b>Financiële consequenties en inkomenseffecten</b>	<b>37</b>
10. <b>Sancties</b>	<b>39</b>
11. <b>Evaluatie</b>	<b>40</b>
12. <b>Alternatieve voorstellen</b>	<b>41</b>
<b>B. ARTIKELEN</b>	<b>42</b>

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmøller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (AOV), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD) en Van Blerck-Woerdman (VVD).  
Plv. leden: Giskes (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijksma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), vacature (CD), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD) en Hoogervorst (VVD).

## A. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij achten het voorstel een uitwerking van het in het Regeerakkoord 1994 vastgelegde. Deze leden realiseren zich echter terdege dat het wetsvoorstel aanzienlijke inkomensconsequenties kan hebben voor diegenen die nu al recht hebben op een uitkering krachtens de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW). Met name voor de nabestaanden met een relatief klein inkomen – veelal vrouwen met een deeltijdbaan – werkt de inkomensstoets scherp uit. Deze leden willen in deze naar een verbetering zoeken.

Ook de leeftijdsgrens die in het wetsvoorstel is opgenomen – alleen diegenen die (indien zij geen kinderen onder de 18 jaar hebben) geboren zijn vóór 1-1-1945 hebben in de toekomst recht op een nabestaanden-uitkering – is hoog.

Uit het advies van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) blijkt dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel groter zijn dan door de regering is berekend. Het financiële effect van de nieuwe Algemene nabestaandenwet zou in 1998 volgens de SVB f 1,8 miljard zijn, terwijl de regering uitgaat van f 1,285 mld.

Met name de inkomensstoets levert volgens de berekeningen van de SVB f 400 miljoen meer op dan door de regering geraamd.

Deze «meevaller» ten opzichte van de ramingen geeft volgens de leden van de PvdA-fractie in beginsel ruimte voor een gunstiger vrijlatingsregeling en een verlaging van de leeftijdsgrens.

Ook het recht op een halfwezenuitkering van 20% tot het jongste kind 18 jaar is, ongeacht het inkomen of hertrouw, kan zo weer – evenals bij amendement in de vorige ontwerp-Anw is gebeurd – in beeld komen. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid achten dit element ook wenselijk, omdat het recht doet aan het gegeven dat er, als het ware, twee categorieën nabestaanden zijn, namelijk de volwassen partner en de minderjarige kinderen. De laatsten hebben een wezenlijk andere positie dan de eersten. Een onafhankelijke halfwezenuitkering kan tevens in financieel opzicht recht doen aan die kinderen van wie de ouder overlijdt die niet (meer) samenwoont met de verzorgende ouder. Te denken valt aan kinderen van gescheiden ouders en een kind dat door de vader is erkend, maar met wie het niet samenwoont. Zij verzoeken de regering op deze gedachtengang te reageren.

Ten einde te kunnen beoordelen wat de diverse door de leden van de PvdA-fractie gewenste verbeteringen kosten, verzoeken zij de regering de volgende voorstellen van een financiële onderbouwing te voorzien:

1. Wat zijn de meerkosten van een vrijlating van 50% van het ML + 35% van het meerdere zoals destijds voorgesteld in het amendement-Kalsbeek-Jasperse/Brouwer?
2. Wat zijn de meerkosten van een verlaging van de leeftijdsgrens naar 1-1-1950, resp. 1-1-1955?
3. Kunnen de gevraagde berekeningen onder 1 en 2 zowel afzonderlijk als gecumuleerd worden verstrekt?
4. Wat zijn de meerkosten van het invoeren van een halfwezenuitkering van 20% ML tot het jongste kind 18 jaar is, ongeacht inkomen of hertrouw? Kan ook deze berekening zowel afzonderlijk als gecumuleerd met de berekeningen onder 1. en 2. worden verstrekt?

Zij verzoeken de regering bij het uitvoeren van de diverse berekeningen nadrukkelijk de berekeningen van de SVB te betrekken. Deze berekeningen lijken de leden van de PvdA-fractie buitengewoon relevant omdat de SVB de wet uitvoert. Wil de regering ook los van de bovenstaande bereke-

ningen precies aangeven hoe de verschillen tussen de berekeningen van de SVB en de regering verklaard kunnen worden?

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat dit kabinet met een ingrijpender voorstel komt dan het vorige kabinet. De meest in het oog springende punten zijn o.a. de beperking van de kring van rechthebbenden en de verdoorgevoerde inkomenstoets.

De Raad van State was zeer fors in zijn kritiek op dit wetsvoorstel en heeft het kabinet voorgesteld dit voorstel niet naar de Kamer te zenden. Hoewel enige aanpassingen hebben plaatsgevonden, is het opvallend dat er toch voor gekozen is om het voorstel aan te bieden aan het parlement.

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling in de Tweede Kamer van het vorige voorstel al te kennen gegeven, dat zij grote moeite hebben met het inkomensafhankelijk maken van de volksverzekeringen. Deze leden hebben bij die behandeling wel het behoeftecriterium onderschreven en zij onderschrijven dat nu nog. Ook de regering stelt dat de nieuwe Algemene nabestaandenwet het behoeftecriterium als uitgangspunt heeft. Het loondervingskarakter kan naar de mening van deze leden te vaak tot uitkeringen aan nabestaanden leiden die over een eigen inkomen beschikken en strikt genomen een nabestaandenuitkering niet nodig hebben. Bij een behoeftecriterium past een inkomenstoets. In het algemeen deel van de toelichting hebben deze leden echter een verhandeling gemist over de mate waarin een dergelijke inkomenstoets moet worden toegepast.

Waarom heeft de regering afgezien van een gedeeltelijke inkomensafhankelijkheid? Kan in het onderhavige wetsvoorstel nog gesproken worden van een basis- of bodemvoorziening met een inkomensonafhankelijk deel van de uitkering? In paragraaf 4.2 wordt gesproken over uitsluiting van het particulier pensioen uit het inkomensbegrip en «de reden (hiervoor) is dat de nabestaandenuitkering de bodem is voor het aanvullende nabestaandenpensioen». Deze leden zien graag een toelichting op deze uitsluiting. Betreft de uitsluiting zowel de opgebouwde pensioenrechten van de overledene als het door de nabestaande zelf opgebouwde pensioen of VUT, indien deze voor de 65-jarige leeftijd stopt met werken? Deze leden zien niet in waarom nog van een bodem wordt gesproken, nu de voorstellen er toe kunnen leiden dat, door toepassing van de inkomenstoets, in het geheel geen uitkering meer wordt verstrekt. Naar deze leden aannemen kan de inkomenstoets leiden tot maandelijks qua hoogte wisselende uitkeringen. Hoe kan in de sfeer van de aanvullende nabestaandenvoorzieningen op een dergelijke situatie worden ingespeeld? De leden van de CDA-fractie verwachten een meer principiële uiteenzetting hierover.

Voorts vragen deze leden of er nog sprake is van een volksverzekering. Onderhavige wet lijkt meer op een IOAW-achtige voorziening met een groter vrijlatend vermogen en een ruimere mogelijkheid van bijverdienste. Wat bedoelt de regering in de inleiding met de zin «op die manier wordt de solidariteit tussen de burgers via een volksverzekering optimaal vormgegeven» (blz. 1)? Is zij van mening dat de huidige solidariteit te ver is doorgeschoten?

De criteria voor het krijgen of het behouden van een uitkering worden fors aangescherpt. De leeftijd wordt met 10 jaar verhoogd van 40 naar 50 jaar. Dit gebeurt in de veronderstelling, dat mensen boven 50 jaar moeilijk een baan kunnen vinden en vrouwen tussen de 40 en 50 wel. Uit de gegevens op blz. 9 van de toelichting blijkt dat van gehuwde en gescheiden / verweduwd vrouwen in de leeftijdscategorie 40–50 jaar slecht 50% een baan heeft en uit andere bronnen weten we dat dit meestal kleine banen zijn. Indien als uitgangspunt het behoeftecriterium wordt gehanteerd, dan kan dat toch eveneens voor deze groep vrouwen gelden?

Op pagina 9, vierde alinea, wordt ten aanzien van bijvoorbeeld weduwen jonger dan 50 jaar die niet in aanmerking komen voor een uitkering maar desondanks niet in staat zijn een eigen inkomen te verwerven, gesteld dat «toch geen uitkering wordt verstrekt omdat de bescherming van deze volksverzekering niet zover hoeft te strekken». De leden van de CDA-fractie stellen een nadere uitleg zeer op prijs. Waarom is niet gekozen voor een stapsgewijze verhoging van de leeftijdsgrens?

De leden van de CDA-fractie zijn vervolgens verbaasd over de handhaving van de ficties in het voorliggende wetsvoorstel. In de AWW uit 1959 werd verondersteld dat bepaalde categorieën weduwen redelijkerwijs niet in staat werden geacht om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Die veronderstelling gold ten aanzien van weduwen met jonge kinderen, weduwen boven een bepaalde leeftijd en arbeidsongeschikte weduwen. In de moderne wetgeving past het om niet langer met ficties te werken. Deze leden beschouwen de introductie van een inkomenstoets als een juiste «vervanging» van die ficties. Deze toets brengt immers tot uitdrukking of de nabestaande in staat blijkt te zijn in het eigen levensonderhoud te voorzien door het verwerven van een eigen inkomen. Handhaving van de ficties in combinatie met een inkomenstoets komt op deze leden dan ook vreemd over. Wordt er niet te veel uitgegaan van een fictie, zo vragen deze leden.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie waarom dit wetsvoorstel niet ter advisering is voorgelegd aan bijvoorbeeld de SER.

De leden van de VVD-fractie nemen met interesse kennis van het onderhavige wetsvoorstel, waarvan de inhoud op hoofdlijnen is vastgelegd in het Regeerakkoord 1994, bladzijde 12. Zij merken op dat eerdere pogingen tot herziening zijn gestrand. De eerste reden voor herziening van de AWW, de voortschrijdende emancipatie en daarmee samenhangende toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, onderschrijven de leden van de VVD-fractie. Aldus wordt de maatschappelijke trend in beleid omgezet.

Immers, de oorspronkelijke reden tot invoering van deze wet in 1959 was gelegen in het feit dat toen weduwen van kostwinners als gevolg van beroepsziekte of bedrijfsongeval financieel onverzorgd achterbleven. Ook toen werd de wet gebaseerd op het behoeftecriterium, solidariteit en derhalve toelatingsregels. Anders gezegd, iedereen betaalt premie, maar niet iedereen kan daar aanspraak op maken. Te denken valt bijvoorbeeld aan het formele huwelijksbeletsel.

De tweede reden vindt zijn oorsprong in de jurisprudentie, waardoor ook mannen recht kregen op de AWW-uitkering. Hierdoor werd de groep van gerechtigden fors uitgebreid, waardoor aanzienlijke meerkosten ontstonden. Deze meerkosten zetten de totale financiering van de wet onder zware druk.

De leden van de fractie van D66 hebben zonder vreugde kennis genomen van het voorstel voor een nieuwe Nabestaandenwet. Een majeure ingreep met een opbrengst van per saldo f 815 miljoen, maar in feite f 1270 miljoen als het besparingsverlies wordt meegerekend dat is opgetreden door het opschorten van het eerdere wetsvoorstel, en forse inkomensgevolgen voor zo'n 200 000 nabestaanden behoeft een degelijke en aanvaardbare legitimatie.

De leden van de fractie van D66 voelen zich gecommitteerd aan het Regeerakkoord 1994, maar willen er wellicht ten overvloede op wijzen dat daarin ook de passage is opgenomen dat alternatieven met een vergelijkbare opbrengst bespreekbaar zijn.

Aan het slot van hun inbreng zullen zij aangeven wat hun voor ogen staat. Ten aanzien van de financiële opbrengst van het onderhavige wetsvoorstel komt het hun voor, mede op basis van het advies van de SVB, dat de regering met de door haar gehanteerde systematiek een

aanzienlijk hogere opbrengst zal realiseren dan in het Regeerakkoord is vastgelegd. Dat zou dus een marge kunnen betekenen om substantiële verbeteringen aan te brengen.

Dat de leden van de fractie van D66 zonder vreugde van dit wetsvoorstel hebben kennis genomen, zal geen verwondering wekken gezien hun principiële stellingname tegen het wetsvoorstel van het vorige kabinet.

Zij hadden toen een principiële andere lijn gekozen om tot de, ook door hen erkende noodzakelijke herziening van de AWW te komen. Deze principiële andere lijn berustte op de keus voor het inkomensdervingsprincipe in plaats van het behoeftecriterium als grondslag voor nieuwe wetgeving, die overigens volgens deze leden bovendien een aflopend karakter zou moeten hebben. Op den duur zou in een geëmancipeerde samenleving, met een gerealiseerde economische zelfstandigheid van vrouwen, een van overheidswege verzorgde regeling voor nabestaanden overbodig moeten zijn. In de toekomst zagen zij alleen een uitkering voor (half)wezen als door de overheid gegarandeerd recht. Tot die tijd wensten deze leden een Anw te beschouwen als een volksverzekering tegen feitelijk gederfd inkomen door het wegvallen van de (hoofd)kostwinner.

Op zichzelf is het het goed recht van de regering om voor het behoeftecriterium te kiezen, maar een acceptabele weerlegging van de andere lijn, ondersteund door zowel de (grote meerderheid van de) SER en de Emancipatieraad als een groot aantal organisaties die adhesie betuigden aan een door de FNV uitgewerkt alternatief gebaseerd op het inkomensdervingsbeginsel, is dan wel het minste dat verwacht mag worden.

Deze leden hebben die weerlegging in de memorie van toelichting gemist en betreuren dat zeer. Zij zien graag dat deze belangrijke tekortkoming zou worden hersteld in de memorie van antwoord.

In deze inleiding willen deze leden verder aangeven, als hoofdpunt van bezwaar, dat zij van mening waren dat de regering wel erg gemakkelijk veronderstelt dat nabestaanden geboren na 1945, voor zover zonder kinderen onder de 18 jaar en niet arbeidsongeschikt, wel in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Deze leden prefereren een keus voor het leeftijdscohort geboren na 1950. Ook het door de regering gehanteerde systeem om het eigen inkomen weg te toetsen, kan voornamelijk hun goedkeuring niet wegdragen. Dit systeem belemmert niet alleen de arbeidsparticipatie van vrouwen maar betekent ook voor bestaande gevallen een veel te forse inkomensteruggang waarop deze zich slechts 2 jaar kunnen voorbereiden, als dat al mogelijk is. Een inkomensvrijlating van 50% minimumloon en een kwart deel van het meerdere lijkt deze leden, als de gehele opzet van de Anw verkozen zou worden, minder onacceptabel. Deze leden willen op dit punt ook melding maken van de bezwaren tegen het overgangsrecht als zodanig, niet alleen tot uitdrukking komend in de motie-Van de Zandschulp c.s. (EK, 1994-1995, nr. 46 j-3) maar ook in een artikel van F. Pennings, Sociaal Recht van juni 1995 en zagen graag een reactie op deze bezwaren tegemoet.

In het algemeen vergen inkomenstoetsen veel van de uitvoerende instantie. Met name vrouwen hebben vaak per maand wisselende inkomsten. Wil de regering daar nader op ingaan?

De leden van de fractie van D66 kunnen zich vervolgens voornamelijk ook niet vinden in dat deel van het voorstel dat voor nabestaanden met kinderen de inkomenstoets ook van toepassing verklaart op het «kinderdeel» van de uitkering. Een van het eigen inkomen uit arbeid onafhankelijke uitkering voor eventuele kinderen zouden zij prefereren, bijvoorbeeld ter hoogte van 20% minimumloon per huishouden met kinderen, of gedifferentieerd naar leeftijd, zoals de SER adviseerde. Een inkomensonafhankelijke en dus van de nabestaande ouder los staande uitkering zou niet alleen het probleem van de verzorgingskosten van kinderen onderwerpen, die groter zijn na het wegvallen van de andere ouder, maar ook in

situaties van ongehuwd samenwonenden voorkómen dat niet alleen de nabestaande ouder geen uitkeringsrecht heeft, maar ook de halfwezen zelf niet.

Met bevrozing van de uitkering van bestaande gevallen met kinderen zodanig, dat deze uiteindelijk op 90% minimumloon uitkomt kunnen zij instemmen. Datzelfde geldt voor de redenering van de regering als het gaat om het niet toekennen van Anw-rechten aan ongehuwd samenwonenden. Ook bij het vorige Anw-voorstel hebben deze leden te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan uitbreiding van de kring van verzekerden als dat juridisch en internationaalrechtelijk niet verplicht is en als het gaat om een in de tijd aflopende wet.

Wel kunnen zij zich voorstellen dat de zware registratie en dan met name voor diegenen met huwelijksbeletselen, zoals bij het ministerie van Justitie in de maak is, een rechtsgrond ter verkrijging van een Anw-uitkering zou kunnen vormen.

Tegen het regresrecht zeggen de leden van de fractie van D66 niet op voorhand neen, maar zij hadden wel een aantal vragen, die zij bij de betreffende paragraaf in de memorie van toelichting zouden willen stellen.

Verder zijn deze leden niet gerust op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de aanvullende pensioenvoorzieningen. Een eventueel aanvullend nabestaandenpensioen zal immers in nogal wat gevallen, aangezien de regering een fors wegleffect naar de ABW voorziet, zijn functie verliezen omdat de sociale dienst dat aanvullend nabestaandenpensioen als weg te toetsen eigen inkomen zal beschouwen.

Ten slotte willen deze leden ten aanzien van de pseudoweduwen opmerken de keus van de regering te ondersteunen, maar tevens dat hier het inkomensdervingsprincipe een rol speelt hetgeen zij overigens afwijst.

Sinds de invoering van de AWW zijn de maatschappelijke omstandigheden dusdanig gewijzigd, dat een herziening van deze wet ook in de visie van de leden van de fractie van GroenLinks geboden is. Zij hebben dan ook met belangstelling uitgekeken naar het wetsvoorstel dat nu aan de orde is. Gezien de politieke samenstelling van het kabinet hadden deze leden verwacht dat het wetsvoorstel enerzijds emancipatoir van karakter zou zijn en anderzijds tegemoet zou komen aan de huidige maatschappelijke verhoudingen, waarbij het huwelijk een plaats heeft naast andere leefvormen. Daarnaast hadden de leden van de GroenLinks-fractie gehoopt dat de regering zich bij de vormgeving van het wetsvoorstel niet alleen zou laten leiden door bezuinigingsdrift, maar ook de notie van een rechtvaardige inkomensverdeling zou laten meewegen.

In hun verwachtingen ten aanzien van het wetsvoorstel Nabestaandenwet zijn de leden van de GroenLinks-fractie ernstig teleurgesteld. In feite is het voorstel niet veel meer dan een gigantische bezuinigingsoperatie, waarbij het aantal uitkeringsgerechtigden daalt van 187 600 (nu) naar 23 000 structureel. Hiermee doet de regering geen recht aan de maatschappelijke en financiële situatie waarin het gros van de weduwen zich bevindt en evenmin aan het bestaan van niet-huweljkse relatievormen.

De leden van de AOV-fractie hebben kennis genomen van het voorstel voor een nieuwe Algemene nabestaandenwet. Deze leden zijn met de Raad van State van mening dat het wetsvoorstel dient te worden heroverwogen, omdat het onvoldoende recht doet aan de positie van in het bijzonder de oudere nabestaande. Toch zijn deze leden van mening dat, in het licht van de gewijzigde maatschappelijke constellatie waarin een betere arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen zichtbaar is geworden, enige bijstellingen zouden moeten worden aangebracht. Er wordt echter ook geconstateerd dat de regering een te rooskleurig beeld schetst van de vrouwelijke arbeidsparticipatie van de laatste 30 jaar. Zeer

zeker is de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt aan verbetering onderhevig, maar aan de andere kant nemen vrouwen nog lang niet evenredig aan het arbeidsproces deel. Dat geldt zeker voor de (oudere) vrouwen die nu tussen de 40 en 50 jaar zijn.

Deze leden hebben in zijn algemeenheid ernstige bezwaren tegen het door de regering ingediende wetsvoorstel en menen te moeten constateren dat er zelfs een verslechtering valt waar te nemen ten opzichte van het ingediende wetsvoorstel van de regering Lubbers-Kok, daar waar het de positie van de nabestaande aangaat.

Deze leden vragen dan ook of er nog wel sprake is van een volksverzekering en of we niet meer te maken krijgen met een voorziening. Het sociale voorzieningskarakter is immers overheersend. Deze leden menen dat dit te maken heeft met de beoogde toets op het eigen inkomen van de nabestaande, waarvan slechts het inkomen uit vermogen en aanvullend nabestaandenpensioen is vrijgesteld en waarbij slechts een zeer beperkte vrijlating bestaat van inkomen uit arbeid. Deze leden bepleiten daarom een grotere vrijlating van inkomen uit arbeid, omdat dit laatste de nabestaanden ook aanzet tot het blijven verrichten van arbeid. Indien enige vorm van inkomenstoets toch dient plaats te vinden, dan dient daarbij tevens een toets naar vermogen te worden betrokken. De leden van de AOV-fractie zijn verder van mening dat de voorzieningsgedachte ook tot uitdrukking komt in de uitsluiting van het recht op Anw-uitkering bij die nabestaanden die geboren zijn na 1945, als zij geen kinderen hebben of als het jongste kind 18 jaar wordt.

Tevens is er voldoende grond voor bezorgheid omtrent de vraag of de regering de zorgvuldigheid wel in acht neemt ten aanzien van dit wetsontwerp. Zo laat de regering zich te veel leiden door tijdsdruk (1 januari 1996 moet dit voorstel kracht van wet worden) en budgettaire overwegingen en zet de belanghebbenden te veel op het tweede plan.

Ten slotte is het deze leden volstrekt onduidelijk hoe de regering naar aanleiding van de ingediende voorstellen nog meent te kunnen spreken «dat de solidariteit tussen burgers via een volksverzekering als deze optimaal vorm gegeven kan worden». Een verduidelijking van regeringszijde hieromtrent wordt zeer op prijs gesteld.

De leden van de RPF-fractie hebben zonder enthousiasme kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij erkennen dat het de hoogste tijd is dat de AWW wordt vervangen door een meer op deze tijd toegesneden wet. Juist om die reden betreuren zij het echter in hoge mate dat de regering dit voorstel voor een nieuwe Algemene nabestaandenwet aan de Kamer heeft aangeboden. Het zicht op een adequate vervanging van de AWW is zo wel erg ver achter de horizon verdwenen.

De leden van de RPF-fractie vragen voorts of er voldoende draagvlak is voor deze Anw, gelet op de overwegend negatieve reacties van de Raad van State, vakcentrales en andere maatschappelijke organisaties. Zij hebben begrepen dat ook binnen de coalitie weerstand bestaat. In dit licht moet de regering het als een zeer welkom geschenk zien dat de SVB heeft becijferd dat de financiële effecten van de wet aanzienlijk gunstiger zijn dan de regering veronderstelde. Dit biedt ruimte om de allergrootste knelpunten in de parlementaire behandeling weg te nemen. Deze leden vragen zich af waarom hierover in de memorie van toelichting niet wordt gesproken. Zij zijn benieuwd naar de wijze waarop de wet eventueel door de grotere budgettaire ruimte zal worden aangepast. Zij gaan ervan uit dat met name de bijverdienregeling zal worden versoepeld.

De leden van de RPF-fractie onderschrijven vervolgens de gedachte, dat op termijn kan worden afgestapt van een collectieve nabestaandenverzekering. Vooralsnog bepleiten zij echter een behoud van deze verzekering, vooral gelet op de arbeidsmarktpositie van met name oudere vrouwen. De indruk bestaat dat die positie in het onderhavige voorstel nauwelijks relevant wordt geacht. De wijze waarop de regering een

nieuwe nabestaandenverzekering wil realiseren kunnen deze leden dan ook niet steunen. De dominantie van de budgettaire doelstellingen heeft naar hun oordeel niet bijgedragen tot een weloverwogen inrichting van de nabestaandenverzekering. Door de lange voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel zijn reeds ingeboekte besparingen in de meerjarenramingen op grond van de oorspronkelijke Anw verloren gegaan. Het heeft er alle schijn van dat in het Regeerakkoord geplande bezuinigingen inclusief de besparingsverliezen nu koste wat kost gerealiseerd respectievelijk gecompenseerd moeten worden.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet, een wetsvoorstel met een lange en turbulente voorgeschiedenis. Verbetering van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, die stamt uit 1959, is zeker noodzakelijk, maar de laatste poging tot verbetering is, zo herinneren de leden van de SGP-fractie zich, gestrand in de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Heikel punt was toen de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden, een zaak waar ook de SGP-fractie haar bezwaren tegen had. Het nu voorliggende wetsvoorstel is in veel opzichten geheel anders dan het vorige. De leden van de SGP-fractie willen het dan ook met een frisse blik bezien. Dit neemt niet weg dat zij nog heel wat vragen bij dit wetsvoorstel hebben, waar zij in het hiernavolgende op terug zullen komen.

De leden van de GPV-fractie hebben met de grootst mogelijke reserves van het nieuwe voorstel voor een Algemene nabestaandenwet kennis genomen.

Het nieuwe voorstel betekent niet alleen een nieuwe benadering van de problematiek van de vergelijkbaarheid van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Een benadering die voor hen zeker bespreekbaar was.

Maar ook en vooral een verdere afslanking van de collectieve nabestaandenregeling. Het woord afslanking is in dit verband eigenlijk nog te vriendelijk gekozen. Er is meer sprake van afbraak dan van afslanking. Alleen de vermindering van het aantal mogelijke rechthebbenden toont dit al aan. Thans zijn er ruim 187 000 verweduwen die recht hebben op een AWW-uitkering. Straks zullen dat er nog geen 28 000 zijn.

Deze leden menen dat de regering met dit wetsvoorstel een verdere reductie van de maatschappelijke solidariteit met een kwetsbare groep bewerkstelligt. Zij consteteren dit met weinig vreugde.

Deze leden hebben er nooit een misverstand over laten bestaan dat ook zij van oordeel zijn dat de huidige AWW aan vervanging toe is. Door de maatschappelijke ontwikkelingen schiet de regeling zoals wij die nu nog kennen haar doel voorbij. Ook bij de discussie over de vorige versie van een nieuwe nabestaandenregeling hebben deze leden te kennen gegeven de introductie van inkomensafhankelijke elementen in de Anw aanvaardbaar en zelfs te rechtvaardigen te achten. Op één onderdeel hadden deze leden nog wel verder willen gaan, namelijk bij het laten vervallen van de gewenningsuitkering gedurende het eerste halve jaar. Deze gewenningsuitkering is in dit voorstel verdwenen en de wet wordt er eenvoudiger en inzichtelijker door.

Maar schiet de regering nu niet door als zij de gehele Anw direct vanaf de eerste dag geheel inkomensafhankelijk maakt? Was het aardige van de vorige versie nu juist niet de combinatie van een inkomensafhankelijk deel en van een inkomensafhankelijk deel? Naar het oordeel van deze leden is de handhaving van een inkomensafhankelijk deel te rechtvaardigen als tegemoetkoming voor het verlies van de verzorgende ouder.

Deze leden vragen hoe de staatssecretaris zijn opstelling van nu kan rijmen met zijn handtekening onder het initiatiefwetsvoorstel-Doelman-Pel c.s. (invoering van een tijdelijke uitkering voor halfwezen, behorende tot



de huishouding van een weduwnaar; Kamerstuk 20 571) dat er op was gericht een voorziening te bieden in deze situatie.

Het handhaven van een inkomensafhankelijk deel kent ook nog een andere rechtvaardiging. Vanaf de eerste dag na het overlijden van de echtgenoot is in het voorstel van de regering de uitkering inkomensafhankelijk. Ook in de huidige situatie gaat een weduwe er in inkomen vaak al fors op achteruit als haar echtgenoot overlijdt. Dat wordt in het voorstel alleen maar erger. Consequentie is dat een weduwe of weduwnaar vanaf de eerste dag na het overlijden van de echtgenoot feitelijk gedwongen is, om het gezinsinkomen op peil te houden, te beginnen met werken of het aantal uren dat men al werkt uit te breiden. Gesteld al dat dit mogelijk zou zijn. Dus op een moment dat iemand door het overlijden van zijn of haar echtgenoot in de eerste fase van het rouwproces verkeert, dwingt de regering tot (toenemende) arbeidsmarktparticipatie. Als er kinderen in het gezin zijn is dit nog veel schrijnender. Want juist op zo'n moment zal er veel tijd en aandacht geïnvesteerd dienen te worden in de emotionele begeleiding van kinderen die één van beide ouders moeten missen. Is het dan sociaal aanvaardbaar op zo'n moment van de overblijvende ouder te eisen dat hij of zij (meer) gaat werken?

De leden van de SP-fractie stellen in de eerste plaats vast dat het wetsvoorstel een uitvloeisel is van het Regeerakkoord, en in de tweede plaats dat het beoogt een structurele bezuiniging van 1,2 miljard gulden te realiseren. De leden van de SP-fractie zien het wetsvoorstel als de zoveelste ingreep in het in de loop der jaren opgebouwde stelsel van sociale zekerheid, en hebben mede om die reden ernstige bezwaren tegen dit wetsvoorstel.

## **2. Ontwikkelingen in het verleden**

De leden van de fractie van D66 vragen waarom thans een veel strenger wetsvoorstel Anw is ingediend en niet een op onderdelen gewijzigd (bijv. met betrekking tot de ongehuwd samenwonenden) maar overigens identiek voorstel.

Is dat alleen om financiële redenen en dan met name vanwege het besparingsverlies dat is opgetreden door het in feite blokkeren van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer en het feit dat het voorstel dus niet in werking kon treden?

Vindt de regering het met andere woorden redelijk dat een besparingsverlies van f 455 miljoen moet worden gecompenseerd door nabestaanden zelf? Als de regering deze vraag bevestigend beantwoordt en dat dus de reden is voor dit nog dieper ingrijpende wetsvoorstel dan het vorige, ware het goed dat eerlijk toe te geven, zo menen de leden van de fractie van D66.

De leden van de AOV-fractie merken op dat in 1987 het toenmalige kabinet van mening was dat de AWW geheel herzien zou moeten worden. In dit verband spreekt het advies van de SER van 1989 deze leden bijzonder aan. De SER was van mening dat er bij recht op uitkering geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de 1990-generatie en de niet-1990-generatie en dat nabestaanden, zonder kinderen van 40 jaar en ouder en nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar in beginsel in aanmerking zouden moeten komen voor een uitkering tot hun 65e jaar. Vooral het inkomensdervingsprincipe: een recht op uitkering ontstaat alleen wanneer de overleden partner een inkomen uit of in verband met arbeid had; de uitkering bedraagt 70% van het gedeerde inkomen met een maximum van 70% van het netto-minimumloon, is voor deze leden een goed uitgangspunt.

De vertrekpunten van de Anw van de regering-Lubbers-Kok spreken de fractie veel meer aan. Zo waren hier het behoefteprincipe en de gedeeltelijke inkomensafhankelijkheid uitgangspunt.

Minder spreekt deze leden de toeslag aan die als aanvulling kon gelden op de basisuitkering, omdat deze de regeling nodeloos ingewikkeld maakte. Rechtvaardiger is wel de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden en de ruimere overgangperiode voor bestaande AWW-gerechtigden van respectievelijk 2 en 4 jaar. Terwijl er tevens sprake is van een wezenuitkering.

Ten aanzien van de verschillende interpretaties tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden zijn deze leden benieuwd hoe de regering denkt over de ideeën die hieromtrent zijn geventileerd door de commissie-Kortman.

Ten slotte betreuren deze leden het dat er in de Anw geen regeling voor pseudo-weduwen bestond.

### **3. Achtergrond en hoofdlijnen van de wet**

In verband met de in het wetsvoorstel opgenomen leeftijdsgrens willen de leden van de PvdA-fractie graag inzicht in de hoogte van het inkomen van de vrouwen die geboren zijn tussen 1-1-1945 en 1-1-1950 en zij die geboren zijn tussen 1-1-1950 en 1-1-1955. Hoeveel van de werkende vrouwen in deze cohorten werken in deeltijd?

De keuze om niet over te gaan tot gelijkstelling van samenwonenden met gehuwden kunnen deze leden gegeven de recente parlementaire geschiedenis met betrekking tot de vorige ontwerp-Anw billijken.

De vraag rijst echter wel hoe de wetgever kan voorkomen dat discriminatie op grond van seksuele geaardheid kan worden voorkomen, nu mensen die homoseksueel zijn niet kunnen huwen en derhalve geen recht kunnen krijgen op een uitkering als gevolg van de ontwerp-Anw. Kan dit worden ondervangen door gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze wet de zogenaamde «zwarte registratie» mogelijk te maken? Immers, dan zullen degenen die er voor kiezen hun relatie te laten registreren en gehuwden gelijk behandeld worden, ook voor de Anw. Komt de materiële gelijkstelling samenwonenden en gehuwden weer in beeld op het moment dat deze «zwarte registratie» niet geëffectueerd zal zijn op 1-1-96, de beoogde datum van inwerkingtreding van deze Anw?

Ten slotte vragen deze leden waarom in deze paragraaf opeens gesproken wordt van een gehandicapte nabestaande. Bedoeld is toch een arbeidsongeschikte nabestaande?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering van mening is dat heden ten dage meer mogelijkheden in de particuliere sfeer bestaan om al dan niet collectief het overlijdensrisico te verzekeren. Om te voorkomen dat in het kader van dit wetsvoorstel een herhaling te zien zal zijn van de WAO-wijziging in 1993, hechten deze leden sterk aan een beschouwing van de regering over de toegankelijkheid van de markt ten aanzien van de aanvullende nabestaandenvoorzieningen. Is de staatssecretaris het eens met deze leden dat in ieder geval MAAV-achtige constructies moeten worden afgewezen? Het verlies van de nabestaandenuitkering gebeurt als men als weduwe of weduwnaar opnieuw in het huwelijk treedt. Als men echter gaat samenwonen behoudt de gerechtigde de uitkering. De staatssecretaris heeft in het algemeen overleg over de gelijke behandeling van broers en zusters in de AOW «als ware het gehuwden» (Voornemens met betrekking tot de AOW-toeslag, algemeen overleg gevoerd op 15 maart 1995; TK 23 929, nr. 3) te kennen gegeven, dat hij met een geïntegreerd voorstel zou komen over gelijke behandeling van gehuwden en mensen die daarmee gelijk te stellen zijn. Waarom heeft hij hier nu ook niet voor gekozen? Het is toch uiterst vreemd dat een regering die zorgvuldig met de middelen wil

omgaan en daardoor de rechten van sommigen beperkt, zoals de broers en zussen in de AOW, nu mensen die samen gaan wonen en verantwoordelijkheid voor elkaar willen dragen, de rechten laat behouden? Los van het voor de leden van de CDA-fractie zeer principiële punt heeft zo'n uitkering in elk geval geen positieve uitwerking op de arbeidsdeelname, naast het feit dat de overheid ook de mensen indirect aanbeveelt om vooral niet te gaan trouwen. Ook vindt er met een uitkering indirect individualisering plaats, zo is de indruk van deze leden.

In dit licht achten deze leden het ook vreemd dat in het kader van de ABP-pensioenen binnenkort een wetsvoorstel naar de Kamer gaat om samenwonenden wél gelijk te stellen met gehuwden. Een nadere onderbouwing van deze tweeslachtigheid achten de leden van de CDA-fractie wenselijk.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering het voorstel doet de leeftijd te verhogen van 40 naar 50 jaar, wil men in aanmerking komen voor de wettelijke nabestaandenregeling. Als reden daarvoor noemt de regering de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen. De leden van de VVD-fractie juichen deze stijgende arbeidsparticipatie toe. Zij merken op dat de stijging in voltijdsbanen voornamelijk voor rekening van jongere vrouwen komt; op latere leeftijd treedt terugtreden op vanwege de zorg voor kinderen. Bij nadere beschouwing blijken vrouwen het grootste deel van de deeltijdsbanen voor hun rekening te nemen, hetgeen hun carrièreperspectieven helaas niet vergroot (zie ook het artikel van mevrouw F. van Ammers onder het subkopje «Onvrede» in de Staatscourant, 23 juni 1995).

Kan de regering met inachtneming van het bovenstaande precies uiteenzetten waaraan zij deze optimistische kijk op de arbeidskansen van vrouwen van 45 jaar en ouder ontleent? Eerder is de leeftijdsgrens toch vanwege de arbeidskansen verlaagd? De leden van de VVD-fractie vragen de regering nadrukkelijk op het bovenstaande in te gaan en daarbij ook de financiële gevolgen uiteen te zetten van de leeftijdsaanpassing.

Overigens zijn deze leden verbaasd dat het kabinet een verschil in stand laat tussen de Algemene Bijstandswet en de voorstellen tot herziening van de Algemene Weduwen- en Wezenwet inzake het toetreden tot de arbeidsmarkt. Beide zijn gebaseerd op het behoeftecriterium, ofschoon de financiering op andere wijze geschiedt. Waarom kent de Algemene Bijstandswet wel een aansporing tot het verrichten van betaalde arbeid wanneer het kind 5 jaar is en dit wetsvoorstel niet, zo vragen deze leden.

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie een verschillende benadering van de regering waar het gaat om «aansluiting bij de maatschappelijke trend». De vrees voor politieke complicaties is begrijpelijk, maar daarmee is het achterwege blijven van gelijke behandeling niet voldoende onderbouwd. De redenen die het vorige kabinet gaf om wel tot gelijke behandeling over te gaan staan immers nog recht overeind. De regering stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid van ongehuwd samenwonenden is om zelf voor een particuliere oplossing zorg te dragen. In de Algemene Bijstandswet worden samenwonenden echter wel erkend. De leden van de VVD-fractie verwijzen in dit verband ook naar de AOW-gerechtigde, die met een jongere partner samenwoont, en die wel gelijk gesteld wordt wat betreft de AOW-toeslag.

Het vorige kabinet voorzag bij gelijke behandeling geen uitvoeringsproblemen bij de Sociale Verzekeringsbank. De beoordeling en uitvoering van het recht op een overlijdensuitkering bij Ziektewet leveren eveneens geen problemen op.

Hoewel de wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet en Algemene militaire pensioenwet strekkende tot gelijke behandeling het gevolg is van arbeidsvoorwaardelijk overleg, wordt daar wel de maatschappelijke trend in wetgeving vertaald. Kortom, de leden van de VVD-fractie zijn nog niet overtuigd door de argumentatie van de regering.

Interessant is tevens de vraag hoe de regering een dam denkt op te werpen tegen diegenen die bewust geen nieuwe huwelijkse, maar ongehuwde samenwoningrelatie aangaan. Immers, in het geval van een nieuwe huwelijkse relatie vervalt de aanspraak, zulks in tegenstelling tot de nieuwe niet-huwelijkse relatie. In het vorige wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet (22 013) werd een besparingsbedrag ingeboekt in de memorie van toelichting. Dit als gevolg van het verlies van de uitkering bij het aangaan van een nieuwe ongehuwde relatie.

Gaarne nodigen de leden van de VVD-fractie de regering uit het besparingsbedrag door verlies van uitkering te actualiseren voor zowel het formele als het materiële gelijkstellingscriterium.

Deze leden zouden daarbij zowel de besparing door gelijkstelling per 1 januari 1997 als die per 1 januari 1998 in beeld gebracht willen zien.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat toepassing van het formele criterium bij toekenning en verlies van de uitkering uitsluitend diegenen zal raken die thans bij wet uitgesloten zijn van het wettelijk huwelijk. Voor hen die samenwonen, maar niet willen trouwen biedt het formele criterium geen soelaas. Om die reden achten deze leden de gekozen weg van de regering vooralsnog niet afdoende.

Derhalve verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering het standpunt ter zake in heroverweging te nemen.

De besparingen zouden mogelijk ingezet kunnen worden ter verlaging van de leeftijdsgrens van 50 naar 45 jaar en versoepeling van het overgangsrecht.

Zij vragen de regering de financiële gevolgen van de leeftijdverlaging uiteen te zetten, opdat de leden van de VVD-fractie kunnen beoordelen of dit verlangen budgettair neutraal kan verlopen.

De leden van de fractie van D66 erkennen dat de samenleving er anders uitziet dan tijdens de totstandkoming van de AWW. Vroeger kon nog van de veronderstelling worden uitgegaan dat de man de kost verdiende voor het gezin en de vrouw thuis zorgtaken had en geen betaalde arbeid verrichtte. De volksverzekering AWW was dan ook bedoeld om dit te verzekeren, opdat vrouwen bij het wegvallen van dat kostwinnersinkomen niet behoeftig zouden achterblijven. Tussen verzekerden met inkomen, in dezelfde kostwinnersfilosofie redenerend, dus mannen, bestond dus solidariteit. In de huidige maatschappelijke werkelijkheid waarin steeds meer vrouwen inkomen uit arbeid hebben, betreft het verzekerd inkomen dus niet alleen dat van mannen maar ook dat van vrouwen. Bij een beleid dat er op gericht is dat mannen en vrouwen betaalde taken buitenshuis en zorgtaken thuis eerlijk delen is het logisch dat beider deel van het huishoudinkomen verzekerd is, uiteraard tot op zekere hoogte. Deze redenering komt tot uitdrukking in het inkomensdervingsprincipe.

De regering verlaat echter deze aan de AWW ten grondslag liggende gedachte en introduceert, net als het vorige kabinet overigens, het behoeftecriterium als grond voor een Anw-recht.

Bovendien gaat het daarbij niet om feitelijke behoefte, maar om de veronderstelde behoefte. Het criterium wordt dus eigenlijk de mate waarin de nabestaande zelf in inkomen zou kunnen voorzien. Dit verandert een nabestaandenverzekering in een nabestaandenvoorziening waarbij de solidariteit tussen burgers (premiebetalende werkenden solidair met behoeftige nabestaanden) in de plaats komt van de solidariteit tussen premiebetalenden onderling. De vraag laat zich dan stellen wat nog het verschil is met de ABW en waarom een nabestaandenvoorziening dan niet uit de algemene middelen, in plaats van door middel van premies gefinancierd zou kunnen worden.

De aan het woord zijnde leden blijven dus ongelukkig met het gehanteerde behoeftecriterium. Om aan de maatschappelijke veranderingen tegemoet te komen zou in hun visie niet langer uitgegaan moeten worden

van veronderstelde inkomensderving bij het wegvallen van de kostwinner maar van feitelijke inkomensderving.

Dat is naar hun mening de enige verantwoorde manier om toe te werken naar een situatie waarin een nabestaandenregeling overbodig wordt, namelijk de situatie waarin ook vrouwen economisch zelfstandig zijn. In de tussentijd moet rekening gehouden worden met de problemen die de overgang van een kostwinnersmaatschappij naar een maatschappij waarin mannen en vrouwen elk hun aandeel leveren in betaalde taken en zorgtaken thuis, met zich brengt. Ook internationale regelgeving (ILO-verdragen en de Europese code voor sociale zekerheid) verplichten onze nationale overheid om te voorzien in een uitbreiding voor nabestaanden van kostwinners.

Overigens hebben de leden van de fractie van D66 behoefte aan recente cijfers omtrent de arbeidsparticipatie en het daarbij behorend inkomen van gehuwde vrouwen en mannen al dan niet met kinderen en van verschillende leeftijdscategorieën. De cijfers genoemd op pagina 9 bovenaan van de memorie van toelichting vinden zij te summier.

Vanuit het behoeftecriterium redenerend is het niet onlogisch om te veronderstellen dat burgers ook zelf particuliere verzekeringen kunnen afsluiten. Kan de regering aangeven hoe duur dergelijke verzekeringen zijn voor de verschillende leeftijdscategorieën van diegenen die hun inkomen zouden willen verzekeren tegen het wegvallen daarvan? Welke oplossing kan worden geboden voor die groep mensen die een ongunstige sterftekans hebben en van wie de nabestaande eventueel relatief lang een aanvullende uitkering uit een verzekering zal verkrijgen? Als de regering een particulier te sluiten aanvullende nabestaandenverzekering een reële optie vindt, waarom is dan bij de financiële aspecten van het wetsvoorstel uitgegaan van een zo fors wegleffect naar de ABW?

De regering merkt op dat anders dan de bijstandsuitkering de nabestaandenuitkering kan dienen als basis voor het aanvullend pensioen. Kan dat nader worden toegelicht als de uitkering zelf kan variëren naarmate het inkomen uit arbeid weggetoetst wordt?

Kan voorts worden uiteengezet waarom de leeftijd van kinderen van nabestaanden die een Anw-recht houden op 18 jaar is gesteld, waar andere sociale wetgeving (Toeslagenwet) die leeftijd op 12 jaar stelt?

Kan aan de hand van meer specifieke gegevens over arbeidsdeelname en bijbehorend inkomen van vrouwen beargumenteerd worden dat gehuwde vrouwen geboren na 1944, in tegenstelling tot de generatie die daarvoor is geboren, voldoende kans hebben om inkomen uit arbeid te verwerven?

Worden er extra arbeidsmarktinstrumenten ingezet om vrouwelijke nabestaanden geboren na 1944 toe te rusten voor de arbeidsmarkt?

Dat de wet geen gelijkstelling zal kennen van ongehuwd samenwonenden met gehuwden kunnen deze leden billijken.

Deze leden kunnen zich wel voorstellen dat personen voor wie huwelijksbeletsel bestaan, de zware registratievorm een recht op uitkering zou geven. Begrijpen zij goed dat die zware registratievorm alleen opengesteld zal worden voor personen die niet kunnen huwen? Hoe oordeelt de regering over het idee om voor de tijd verstrijkt tussen het van kracht worden van de Anw en de wettelijke basis voor de zware registratievorm terugwerkende kracht te verlenen aan het Anw-recht voor personen met huwelijksbeletsel die samenwonen en dat bijvoorbeeld met een samenlevingscontract hebben bezegeld of met een inschrijving in een «huwelijksregister»?

Vooropgesteld zij dat deze leden van oordeel zijn dat geen uitbreiding van de groep rechthebbenden moet plaatsvinden, in een in tijd aflopende wet, en mensen voor wie overigens geen huwelijksbeletsel bestaan sinds jaar en dag weten dat ze als ongehuwd samenwonenden geen recht op een nabestaandenuitkering hebben.

Hoewel het consequent is om dan nabestaanden die gaan samenwonen de uitkering te laten behouden, hebben deze leden daar toch een ongemakkelijk gevoel bij. Dat niet het inkomen van degenen met wie de nabestaande is gaan samenwonen wordt meegewogen in de inkomens-toets is op zichzelf emancipatoir gedacht. Wat echter te denken van twee oudere nabestaanden die zonder eigen inkomen gaan samenwonen en op die manier 140% minimumloon aan uitkering krijgen. Verhoudt dat zich bijvoorbeeld tot de AOW waarin twee samenwonenden elk een 50% minimumloon AOW-uitkering krijgen?

Kan de regering zich voorts voorstellen dat het arbeidsvoorwaarden-overleg over aanvullende pensioenregelingen en dat steeds vaker resulteert in de mogelijkheid van het zogenaamde partnerpensioen voor ongehuwd samenwonenden, (ook eindelijk in de overheidssector) onder druk komt te staan als de niet irreële situatie kan ontstaan dat een dergelijk aanvullend pensioen verrekend wordt met een eventuele bijstandsuitkering?

Zijn er naast de uitvoeringslasten bij de SVB nog andere uitvoeringslasten? Te denken valt aan de kosten van juridische procedures op basis van bijv. de eventuele strijdigheid met ILO-verdragen en de Europese code, en de kosten van procedures op basis van het regresrecht.

Zouden al deze uitvoeringskosten niet meegenomen moeten worden in het totale financiële plaatje?

De leden van de GroenLinks-fractie verschillen fundamenteel van mening met de regering over de vraag wat nu exact de grondslag voor een nabestaandenuitkering zou moeten zijn. De regering koerst aan op invoering van het behoeftebeginsel. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie stelt de regering ten onrechte dat het behoeftebeginsel ook reeds aan de AWW ten grondslag lag. In de tijd waarin de AWW werd geïntroduceerd verrichtten gehuwde vrouwen over het algemeen geen betaald werk en verdienden gehuwde mannen de kost. Dat de AWW uitsluitend van toepassing was op weduwen (ongeacht hun eventuele eigen inkomsten) betekent dan ook dat het inkomensverlies bij overlijden beschermd werd. De AWW ging dus juist niet uit van het behoeftebeginsel. Dit beginsel zou ook bij de vormgeving van de Anw niet leidraad moeten zijn. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het loondervingsbeginsel aan de uitkering ten grondslag gelegd moet worden, naast de notie dat een recht op uitkering ontstaat wanneer er kinderen onder de 18 te verzorgen zijn.

Inkomenscompensatie is in die gevallen gerechtvaardigd. Omgekeerd, waar geen kinderen te verzorgen zijn en door overlijden van een partner geen inkomen wegvalt, zou verstrekking van een uitkering wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft niet nodig zijn.

Indertijd, in 1989, heeft de SER uitdrukkelijk mede in deze richting geadviseerd. Jammer genoeg gaat de regering nu niet in op de argumenten die de SER noemde. Ook in het maatschappelijk zeer breed onderschreven alternatief dat door de FNV is aangedragen geldt inkomensderving, naast de verzorging van minderjarige kinderen, als uitgangspunt. De leden van de GroenLinks-fractie nodigen de regering daarom uit eens goed gemotiveerd aan te geven waarom zij niet kiest voor het inkomensdervingsprincipe als leidend beginsel.

Het wetsvoorstel kent geen gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. De regering heeft daarmee een uiterst eenvoudige oplossing gekozen voor de uitvoeringsproblemen, waarop een eerder wetsvoorstel Anw is afgeketst. Maar daarmee doet de regering onvoldoende recht aan het feit dat veel mensen leven in samenlevingsvormen die qua inhoud met het huwelijk te vergelijken zijn. Zeker waar het gaat om partners bij wie een huwelijksbeletsel bestaat, zoals partners van gelijk geslacht, is dit een onrechtvaardige uitkomst. Te meer waar in veel

andere regelingen op het terrein van de sociale zekerheid een recht op uitkering afhankelijk is van partnerinkomsten.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen daarom voor om zowel het ontstaan als het tenietgaan van het recht op uitkering afhankelijk te stellen van de zogenoemde zware registratie of van het bestaan van een notarieel verleden samenlevingscontract. Daarmee worden uitvoeringsproblemen voorkomen en wordt voldoende recht gedaan aan het bestaan van niet-huwelijkse samenlevingsvormen. Wat vindt de regering van dit voorstel?

Het stelt deze leden overigens teleur dat genoemde zware registratie nog niet is ingevoerd. Kan de regering duidelijkheid verschaffen over de vraag hoe deze zware registratie vorm zal krijgen en wanneer deze ingevoerd zal worden?

Volgens de memorie van toelichting wijkt de maatschappelijke situatie in de jaren negentig sterk af van die in de jaren vijftig, omdat veel meer vrouwen een betaalde baan hebben en dus veel minder vrouwen in behoeftige omstandigheden achterblijven na het overlijden van hun man. De leden van de AOV-fractie menen dat het hier gestelde totaal niet overeenkomt met de werkelijkheid. Veel vrouwen zullen wel inkomen hebben maar kunnen daar, na het overlijden van hun echtgenoot, niet economisch zelfstandig van leven. Door de inkomensstoets zullen dan ook velen, in het bijzonder vrouwen, in financiële problemen komen, zo zal er wat betreft de vaste lasten praktisch geen verandering ontstaan. Het aanvullend nabestaandenpensioen biedt dan veelal niet of nauwelijks een oplossing om de inkomensderving op te vangen.

Een andere groep vrouwen – geboren na 1945 – die niet of nauwelijks inkomen hebben om zelfstandig van te kunnen leven, zal worden veroordeeld tot de bijstand.

Deze leden zijn tegenstander van het stellen van een leeftijdsgrens, ook omdat hierdoor op lange termijn steeds minder mensen van de nieuwe wet gebruik zullen kunnen maken.

Wat de mogelijkheid aangaat om zich aanvullend particulier te verzekeren zouden deze leden de regering willen vragen hoe deze berekening van premiecijfers tot stand is gekomen (Nader rapport, Kamerstuk 24 169, B, blz. 4). Deze cijfers komen naar onze mening niet overeen met de werkelijk te betalen premies. Bij de in deze brief gestelde leeftijd van 40 jaar, met een dekking van f 22 392 is er sprake van een geïndexeerd verzekeringskapitaal van f 559 000 waarvan de premie f 2538,- per jaar bedraagt, f 211,- per maand, terwijl daar nog een bedrag aan premie bij komt voor het verzekeren van de vrouw zijnde f 140,- per maand.

Dit kan twee dingen betekenen: ten eerste als dit collectief na onderhandelingen tot stand zou komen een verhoging van de loonkosten en dus een verhoging van de pensioenpremies, ten tweede slechts een kleine groep kan zich de hoge premie veroorloven en dus velen blijven onderverzekerd, omdat zij de premie niet kunnen opbrengen. Ook deze laatste groep zal zich uiteindelijk moeten wenden tot de bijstand.

Verder wordt er nergens in de memorie van toelichting melding gemaakt van het feit dat de reeds gerechtigden zich op geen enkele manier meer kunnen bijverzekeren om de inkomenskorting door middel van de toets af te dekken, noch dat zij in bescherming worden genomen door de overheid ten aanzien van dit toekomstig extreem hoge inkomensverlies. De vraag rijst hier of de overheid in dit verband wel een betrouwbare wetgever en verzekeraar is. In de huidige wetgeving zijn reeds gerechtigden voldoende, conform wet- en regelgeving verzekerd. Het hebben van een eventueel eigen inkomen uit of in verband met arbeid of een buitengewoon pensioen was niet aan de orde. De huidige gerechtigde kan in ieder geval wel economisch zelfstandig blijven, hetgeen in het huidige wetsvoorstel niet meer mogelijk is. Verder wil onze

fractie wijzen op beroepsgroepen met een hoog risico (politie, leger, brandweer e.d.) waarvan de premie voor een risico van inkomensderving bij overlijden aanzienlijk hoger zal zijn dan de hiervoor vermelde premies.

Deze leden zijn van mening dat een individuele verantwoordelijkheid in het nemen van een risicoverzekering inkomensderving bij overlijden mooi klinkt maar in de praktijk ertoe zal leiden (ondanks wellicht betaalbare premies) dat het merendeel van de bevolking zich niet zal verzekeren, omdat men ook zal menen – en vooral ouderen – dat reeds vele jaren door hen zelf al voor dit risico aan premie is voldaan. Dit zal uiteindelijk leiden tot een extra beroep op de gemeenschap (bijstand).

De leden van de RPF-fractie zijn met de regering van oordeel dat sinds de totstandkoming van de AWW de maatschappelijke omstandigheden aanzienlijk zijn gewijzigd. Dat neemt niet weg dat de arbeidsmarktpositie van vrouwen van 40 jaar en ouder nog altijd niet goed is te noemen. Deze leden vragen de regering of de regering meent dat die positie zodanig is verbeterd, dat de leeftijdsgrens nu aanzienlijk wordt verhoogd. De arbeidsparticipatie mag dan zijn gestegen, er zijn nog altijd zeer veel vrouwen van 40 jaar en ouder die geen betaald werk hebben. In de memorie van toelichting wordt dat zelfs met cijfers ondubbelzinnig aangetoond (pagina 9). De positie van deze categorie op de arbeidsmarkt is allerm minst rooskleurig te noemen. Waarom negeert de regering dit gegeven? Ook als de nabestaandenverzekering wordt gebaseerd op het behoeftebeginsel, waar deze leden zich wel wat bij kunnen voorstellen, is er nog veel voor te zeggen om vooral de oudere categorieën meer te ontzien. Geen werk betekent immers geen zelfstandig inkomen. Velen, met name vrouwen, zullen dan ook ten gevolge van het overlijden van de verdienende partner in behoeftige omstandigheden komen te verkeren. Het gaat niet aan om dit gegeven als wetgever te negeren.

De leden van de RPF-fractie constateren voorts dat de regering met de beoogde beperking van de rechthebbenden vooruitloopt op de ontwikkelingen, waarvan niet met zekerheid is te zeggen wanneer en in welke mate die zich zullen voortzetten. Zij doelen hiermee met name op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze leden stellen vast dat hierop in alle commentaren, ook in het advies van de Raad van State, wordt gewezen. Wordt met deze beperkingen het karakter van de volksverzekering niet te zeer aangetast? Toekomstige nabestaanden, die zijn geboren na 1944 en die geen kinderen hebben of als het jongste kind 18 jaar wordt, worden immers – als ze niet arbeidsongeschikt zijn – geheel uitgesloten van de regeling. Wordt zo niet het voorzieningskarakter dominant? De leden van de RPF-fractie pleiten er in navolging van de Raad van State voor de geboortejaargrens in elk geval te verhogen tot 1950. Zij zijn beslist niet overtuigd van de wenselijkheid en de noodzaak van de regeringsvoornemen op dit punt. Dit onderdeel weegt voor hen zeer zwaar bij de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de RPF-fractie hebben er vervolgens met instemming kennis van genomen dat de wet geen gelijkstelling kent van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. De regering had trouwens op dit punt ook niet veel keus. De oorspronkelijke Anw strandde immers in de Eerste Kamer, juist omdat die wel uitging van gelijke behandeling. De leden van de RPF-fractie hebben wel moeite met het voornemen om personen die een zware registratie zijn aangegaan gelijk te stellen met gehuwden. Bovendien betreuren zij het dat nabestaanden die gaan samenwonen hun uitkering behouden, en dat alleen het inkomen van de nabestaande bij de inkomenstoets wordt betrokken. Zij menen dat de AWW mede aan herziening toe is vanwege het oneigenlijke gebruik ervan bij nabestaanden, die geen huwelijk aangaan, om te voorkomen dat hun uitkering wordt ingetrokken. Het behoeftebeginsel is hier naar hun oordeel niet consequent toegepast. Zo kan het onder het regime van de nieuwe wet gebeuren dat een nabestaande, die niet opnieuw trouwt of



gaat samenwonen, in de bijstand terechtkomt, terwijl zijn of haar lotgenoot die gaat samenwonen naast een inkomen van de partner nog een Anw-uitkering ontvangt. Deze leden kunnen zich nauwelijks voorstellen dat de regering dit rechtvaardig vindt. Zij verzoeken de regering de wet op dit punt aan te scherpen.

Deze leden zijn ten slotte de mening toegedaan dat het wetsvoorstel erg veel bepalingen bevat die de wet fraudegevoelig en ingewikkeld maken voor de burger. Het komt deze leden merkwaardig voor dat juist in een tijd dat de overheid streeft naar vereenvoudiging van de wetgeving dit wetsvoorstel daar nu juist haaks op staat.

Kern van het wetsvoorstel is volgens de leden van de SGP-fractie dat de groep van uitkeringsgerechtigde nabestaanden drastisch wordt ingeperkt, terwijl tevens door het invoeren van een inkomenstoets voor een groot aantal uitkeringsgerechtigden de uitkeringshoogte omlaag wordt gebracht. Aangezien voor de leden van de SGP-fractie als het gaat om de sociale zekerheid het behoeftecriterium altijd een belangrijke rol heeft gespeeld, hebben zij voor de nu voorgestelde wijzigingen in principe begrip. Het is voor deze leden de vraag of weduwen en weduwnaren die zelfstandig in een goed of zeer goed inkomen kunnen voorzien, altijd aanspraak moeten kunnen maken op een volledige nabestaanden-uitkering.

De leden van de SGP-fractie constateren voorts dat de groep 40-50-jarigen zonder kinderen onder de 18 jaar nu geheel buiten de wet gaat vallen, terwijl de systematiek van de wet zodanig is, dat in het jaar 2010 de situatie bereikt zal zijn dat geen enkele nabestaande zonder kinderen onder 18 jaar meer onder de wet zal vallen. De leden van de SGP-fractie hebben hier moeite mee. Zij sluiten zich vooralsnog aan bij de kritiek van de Raad van State, die vindt dat te weinig rekening is gehouden met de slechte arbeidsmarktkansen van weduwen die na 1945 geboren zijn. Deze leden voorzien dat hierdoor in de komende jaren vele weduwen op de bijstand aangewezen zullen raken en vragen de regering of dat de bedoeling is. Ook vragen zij waarom het behoeftecriterium, als het gaat om nabestaanden die in de praktijk blijken niet in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, niet op de zgn. 1990-generatie van toepassing zou zijn. Is het feitelijk niet zo dat er altijd een categorie kostwinnersafhankelijken zal blijven bestaan?

Het grootste probleem hebben de leden van de GPV-fractie met het voorstel het recht op een Anw-uitkering af te schaffen voor iedereen die na 1945 is geboren. Feitelijk betekent dit dat voor iedereen die na 1945 is geboren alsnog de eis tot arbeidsmarktparticipatie wordt gesteld. Dit achten zij niet reëel. Immers, een verzorgende ouder die rond het veertigste levensjaar het laatste kind krijgt heeft recht op Anw tot het 58ste levensjaar. Dan vervalt het recht op Anw alsnog en valt zo iemand terug op de bijstand, die wel wordt verrekend met inkomen uit vermogen of met een particulier nabestaandepensioen. Van iemand van die leeftijd valt in redelijkheid toch niet te verwachten dat die zich nog beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat men weet dat op termijn de uitkering stopt en dat men zich door middel van scholing of iets anders maar moet gaan voorbereiden op de arbeidsmarkt. Afgezien van de vraag of dit altijd te combineren is met verzorgende taken, valt natuurlijk niet te voorzien of iemand zijn of haar echtgenoot verliest. Die redenering gaat op voor iemand die al lang weduwe/weduwnaar is maar niet voor iemand die het net geworden is vlak voor het moment dat het recht op de nabestaandenuitkering vervalt. Is de conclusie dus niet dat zekerheidshalve iedereen zich maar moet oriënteren op de arbeidsmarkt?

Hoe valt dit te rijmen met de zogenaamde 1990-maatregel die ervan uitgaat dat iedereen die na 1972 is geboren geacht wordt economisch

zelfstandig te zijn? Hantering van dat jaartal zou te verdedigen zijn gelet op eerdere keuzes die politiek gemaakt zijn. Maar met het voorstel dat nu wordt gedaan wordt feitelijk van iedereen tot een leeftijd van 50 jaar geëist dat hij of zij in staat is economisch zelfstandig te zijn.

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Dat is onmiskenbaar een feit, maar verhullen de cijfers die de regering hanteert niet dat in veel gevallen slechts deeltijdbanen worden bezet door vrouwen, en dat dit dan vaak nog gaat om banen met een gering arbeidsmarktperspectief?

Naar het oordeel van deze leden is een aanpassing van het wetsvoorstel door vervanging van het jaartal 1954 door een ander jaartal nauwelijks een alternatief te noemen. Slechts het jaartal 1972 zou getuigen van enige consistentie in het regeringsbeleid. Maar ook dit zou geen recht doen aan de situatie van de oudere verzorgende ouder die vele jaren uit het arbeidsproces is geweest. Zou het daarom niet wenselijk zijn dat het recht op Anw blijft voortbestaan voor iedereen die op het moment van zijn 50e verjaardag nog een kind onder de 18 jaar te verzorgen heeft, ook nadat het jongste kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt?

Wat is er op tegen op dit onderdeel een wat ruimhartiger voorstel te formuleren gelet op het feit dat de regering voorstelt de gehele Anw-uitkering inkomensafhankelijk te maken? Behoudens de vrijstelling verandert er niets voor de mensen die toch een eigen inkomen hebben, terwijl de mensen die geen eigen inkomsten en nauwelijks arbeidsmarktperspectieven hebben behoed worden voor bijstandsafhankelijkheid. Is de regering bereid het wetsvoorstel in deze zin aan te passen?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat ook de wijziging van de bestaande Algemene Weduwen- en Wezenwet door de regering weer wordt verdedigd met een beroep op de inmiddels bekende slogans, zoals daar zijn de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de activerende werking van de – nieuwe – sociale wetgeving.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat deze «moderne» begrippen een uitholling van de oorspronkelijk aan ons stelsel van sociale zekerheid ten grondslag liggende solidariteitsgedachte zijn.

De regering gaat er bij dit wetsontwerp van uit dat met name de vrouwen en in het bijzonder vrouwen met kinderen hoe langer hoe meer een betaalde baan hebben. De regering koppelt daaraan de veronderstelling dat ook steeds meer mensen in ons land een speciale voorziening hebben getroffen voor het geval van overlijden. Een veronderstelling die nergens wordt onderbouwd met cijfers. Een veronderstelling ook waarvan de juistheid met name door de Raad van State wordt betwijfeld.

Uit diverse reacties vanuit de samenleving blijkt dat vrouwen en met name vrouwen met kinderen vaak slechts werk in deeltijd hebben met dienovereenkomstige verdiensten, en dat zij om die reden ook niet in staat zijn geweest een verzekering af te sluiten. De leden van de SP-fractie zouden daarom graag zien dat de regering op dit punt haar standpunt met cijfers onderbouwt.

Zij wijzen er verder op dat de regering in de memorie van toelichting zelf al uiteenzet dat het afsluiten van een verzekering een bedrag kost van 100 tot 200 gulden per maand. Zonder nadere inkomensmaatregelen is dit bedrag voor velen te hoog.

De nieuwe wet moet volgens de regering nog slechts een voorziening bieden voor die groepen in onze samenleving die daar behoefte aan hebben.

Nu is het naar de mening van de leden van de SP-fractie moeilijk om vooraf en voor alle tijden vast te stellen wie er wel en niet behoeftig zijn. Volgens de memorie van toelichting wordt er in elk geval van uitgegaan dat de nabestaanden, geboren na 1 januari 1945, zonder kinderen jonger dan 18 jaar, en niet arbeidsongeschikt geen behoefte hebben aan een voorziening op grond van de wet. De leden van de SP-fractie zijn van

oordeel, zoals reeds hierboven aangegeven, dat de maatschappelijke realiteit op dit moment anders is. De regering verwacht hier fictie met realiteit.

Het niet voorhanden zijn van een voorziening bij overlijden betekent overigens voor deze groep nabestaanden dat zij in het ongunstigste geval in de bijstand komen. Een gegeven dat kennelijk ook de regering onderkent, nu in de memorie van toelichting uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met «weglek» naar de ABW.

De leden van de SP-fractie heeft het voorts bevreemd dat in het wetsvoorstel geen gelijkstelling plaatsvindt van gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

Zonder daar nu al meteen een standpunt over in te nemen wijzen zij op de volgende twee zaken.

De staatssecretaris van Justitie heeft onlangs in de media enkele gedachten geventileerd over door haar voorgestane wijzigingen van het familierecht die op zijn minst het primaat van het huwelijk in het familierecht lijken te ondermijnen.

Daarnaast heeft de regering met betrekking tot de AOW haar voornemens aan de Kamer voorgelegd (Brief van 7 februari 1995 inzake het vraagstuk van de inkomensafhankelijke partnertoeslag in de AOW, (kamerstuk 23 929, nr. 2). Daarin worden onder meer de samenwonende bloedverwanten (broers en zussen) gelijk gesteld aan een gehuwdenrelatie. Anders gezegd: op andere onderdelen van het kabinetsbeleid valt een andere tendens te bespeuren dan nu in de Anw wordt voorgesteld.

In de memorie van toelichting gaat de regering er van uit dat zij geen bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de ongehuwd samenwonenden, en dat het de verantwoordelijkheid van laatstgenoemden is om zelf voor een voorziening te zorgen als ze eenmaal besloten hebben om ongehuwd te gaan samenwonen.

De leden van de SP-fractie bevreemdt, zoals gezegd, deze redenering. Waarom zouden ongehuwd samenwonenden in alle gevallen in staat zijn een voorziening te treffen? Rust niet juist op de overheid vanuit de aloude solidariteitsgedachte de plicht om voor de mensen die dat niet zelf kunnen een vangnet te bieden?

Of moeten de leden van de SP-fractie er van uitgaan dat door het maken van dit onderscheid de regering beoogt een herhaling van een reeds eerder gevoerde discussie over het begrip samenwonen (naar aanleiding van het vroegere wetsvoorstel voor een Algemene Nabestaandenwet) te voorkomen?

Anderzijds wijst de regering er zelf op dat vanwege ontwikkelingen in de samenleving in de ABP-wet en de Algemene militaire pensioenwet de gelijkstelling van gehuwd en ongehuwd wel doorgevoerd wordt. Het argument dat het in de Anw om een volksverzekering gaat en bij de zojuist genoemde wetten om afspraken met vakbonden spreekt de leden van de SP-fractie niet aan, omdat juist verwezen wordt naar tendensen in de samenleving. Hoe kan verdedigd worden dat een wet die een volksverzekering – of wat daar nog van overblijft – beoogt te regelen zich uitsluitend om die reden buiten die maatschappelijke ontwikkelingen mag plaatsen? Zij zouden graag het oordeel van de regering op dit punt vernemen.

De leden van de SP-fractie zijn vervolgens van mening dat het trekken van een leeftijdsgrens altijd het risico van willekeur in zich bergt. In dit geval wijzen zij er op dat de huidige AWW de leeftijdsgrens van 40 jaar hanteert. De Anw verschuift de grens naar 50 jaar.

Aanstands doet zich al het volgende probleem voor. Niemand kan voorspellen wanneer hij of zij zal overlijden. De mensen die geboren zijn na 1 januari 1945 ook niet. Als zij niet in staat zijn geweest zelf een voorziening te treffen, worden zij in de toekomst met een probleem geconfronteerd: de Anw geldt niet voor hen, zij hebben geen verzekering

kunnen afsluiten, en dus rest de nabestaande de Bijstandswet als hij geen toereikend inkomen heeft.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of de wet op dit punt van de datum niet in strijd is met de Derde EG-richtlijn (art. 4), en of er derhalve geen sprake is van indirecte discriminatie. Het gaat hier dan met name om vrouwen geboren na 1 januari 1945. Er mag van uit gegaan worden dat mannen geboren na 1 januari 1945 eerder in staat zijn (geweest) om een voorziening te treffen om de eenvoudige reden dat zij over het algemeen meer gewerkt hebben dan vrouwen van die leeftijdscategorie en waarschijnlijk een hoger inkomen hebben verdiend/nog verdienen. Het uitsluiten van aanspraken op uitkering voor nabestaanden van na 1 januari 1945 zal dus eerder vrouwen treffen dan mannen, en is dan om die reden indirect discriminerend. De leden van de SP-fractie zien niet dat voor dit onderscheid een objectieve rechtvaardiging is te vinden. Zij vernemen graag de mening van de regering.

#### **4. Uitwerking van de belangrijkste onderdelen van de wet**

##### *4.1. Rechthebbenden*

Zoals al hiervoor uiteengezet, zetten de leden van de CDA-fractie een vraagteken bij het verhogen van de leeftijd in één keer. De inkomenstoets heeft vooral grote gevolgen voor vrouwen en is ook uitvoeringstechnisch zoals de SVB aangaf niet eenvoudig. De SVB zou liever over een langere periode het inkomen toetsen, omdat het inkomen met een flexibel contract sterk kan fluctueren. Kan de regering uiteenzetten wat de voor- en nadelen zijn? Het klinkt deze leden als heel redelijk om over een langere periode te controleren.

Indien de Anw als een in de tijd aflopende wet zou worden beschouwd, (hetgeen de leden van de fractie van D66 voor ogen staat) op termijn de arbeidssituatie van vrouwen en mannen en van mensen met en zonder kinderen niet verschilt, en bovendien er een eigen verantwoordelijkheid bestaat om zich tegen inkomensderving te verzekeren, is het onlogisch om nabestaanden met een kind onder de 18 jaar altijd een Anw-recht te geven. Verzorgingskosten van kinderen zouden beter, zo menen deze leden, tot uitdrukking kunnen komen in een op het kind, of de kinderen, gerichte inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering van minimaal 20% minimumloon per huishouden.

Een Anw die afloopt als de generatie geboren na 1945 (in de optiek van de regering) of 1950 (in de optiek van deze leden) de leeftijd van 65 jaar bereikt en een in de tijd doorlopende halfwezenuitkering, hoe oordeelt de regering daarover?

De leden van de fractie van D66 hebben vraagtekens bij het geheel wegtoetsen van eigen inkomen in verband met arbeid, gezien de te forse inkomensteruggang voor deze categorie nabestaanden.

Het wetsvoorstel perkt de kring van rechthebbenden sterk in. Te sterk, naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie. Recht op uitkering hebben slechts nabestaanden met minderjarige kinderen en nabestaanden die geboren zijn voor 1945. Met name in die laatste beperking schuilt een verregaande inperking van de kring van rechthebbenden. Immers, de groep potentiële rechthebbenden wordt daarmee jaarlijks kleiner. In het jaar 2010 zal de Anw alleen nog gelden voor nabestaanden met minderjarige kinderen. Zowel door de hoge leeftijdsgrens als door het feit dat niet de leeftijd, maar het geboortjaar criterium voor toekenning is, zal in de toekomst een steeds grotere groep nabestaanden op een bijstandsuitkering aangewezen raken. Vrouwen tussen de 40 en 50 van wie velen, zeker als hun partner veel ouder is, het overlijdensrisico van hun partner slechts tegen zeer hoge kosten zelf

kunnen verzekeren, zullen in het algemeen slechts zelden in staat zijn volledig in hun eigen bestaan te voorzien. De cijfers wijzen uit dat op dit moment slechts een minderheid van de gehuwde vrouwen in deze leeftijdscategorie betaald werk verricht. De regering geeft dat zelf ook aan. Kan de regering ook een antwoord geven op de vraag hoeveel gehuwde vrouwen tussen 40 en 50 meer dan het minimumloon verdienen?

En op grond van welke overwegingen gaat de regering ervan uit dat een leeftijdsgrens van 55 jaar in het jaar 2000, c.q. een leeftijdsgrens van 60 jaar in het jaar 2005 billijk is? Zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen zo rooskleurig, dat die leeftijdsgrens dan redelijk zal zijn? De leden van de GroenLinks-fractie wagen dat ten zeerste te betwijfelen. De arbeidsparticipatie onder oudere werknemers loopt toch juist terug? Graag zien deze leden dan ook dat de regering niet alleen de gekozen leeftijdsgrens, maar ook de systematiek waarbij die grens steeds opschuift nog eens nader onderbouwt aan de hand van een cijfermatige prognose ten aanzien van de economische zelfstandigheid van oudere vrouwen.

Een verslechtering is ook het voorstel om het recht op een Anw-uitkering te beëindigen zodra het jongste kind de leeftijd van 18 jaar bereikt. Het gaat dan vaak om nabestaanden die tegen de vijftig jaar lopen. Wat zijn hun kansen op arbeid, gegeven het feit dat zij vaak langdurig buiten het arbeidsproces hebben gestaan? En welke inspanningen kunnen zij verwachten van de SVB en de arbeidsvoorziening, zodat zij bij de beëindiging van hun uitkering niet automatisch op de bijstand moeten terugvallen? In hoeverre is verzekerd dat de SVB in samenwerking met arbeidsvoorziening voor deze doelgroep een adequaat reïntegratiebeleid kan voeren?

#### *4.2. Inkomensafhankelijkheid en het inkomensbegrip*

Betekenen de gebezigde uitdrukkingen dat inkomen op grond van de Ziektewet volledig in mindering wordt gebracht op de Anw-uitkering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Hoe is dat met een gedeeltelijke WAO-uitkering aangevuld met loon uit deeltijdwerk? Hoe zal worden omgegaan met een (aanvullend) vervroegd ouderdomspensioen? Wil de regering reageren op hetgeen daarover is gesteld door het Verbond van Verzekeraars bij brief van 22 juni 1995?

De voorgestelde vrijlating van vermogen en inkomen uit vermogen kan ertoe leiden dat iemand met een minder-dan-modaal inkomen uit een volledige 40-uursbaan geen Anw-uitkering krijgt en een niet-werkende met een vermogen van meer dan 600 000 gulden wél. De leden van de PvdA-fractie realiseren zich dat het nemen van eigen verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld door het afsluiten van een overlijdensrisicoverzekering) niet moet worden afgeremd. Niettemin vragen zij de regering een reactie op de suggestie om inkomen uit vermogen boven een bepaalde grens in ogenschouw te nemen voor het recht op een Anw-uitkering.

De leden van de CDA-fractie zouden graag meer duidelijkheid krijgen over het begrip «inkomen». Wat is inkomen uit of in verband met arbeid? Deze leden stellen in dit verband de vraag waarom inkomen in verband met arbeid geheel wordt gekort en andere inkomsten niet. Het inkomensbegrip in, bijvoorbeeld, de AOW en de Toeslagenwet is een andere dan in onderhavige wet. Vanwaar dit verschil, zo vragen deze leden.

De mening van de regering dat een vrijlating van 15% minimumloon en eenderde deel van het inkomen boven deze 15% de arbeidsparticipatie niet ontmoedigt kunnen de leden van de fractie van D66 niet delen. Een vrijlating van 50% en een kwart van het meerdere zou de voorkeur van deze leden hebben.

Kan de regering uiteenzetten welk percentueel inkomensverlies een huidige nabestaande met of zonder kinderen lijdt ten opzichte van de huidige situatie waarin inkomen uit arbeid naast de AWW-uitkering geheel vrijgelaten wordt, bij een bruto-inkomen van f 3 012,- per maand, respectievelijk f 3 536,- per maand? Deze vraag stellen deze leden ook in relatie tot de schematische weergave van de effecten van de inkomens-toets, op pag. 31 van de memorie van toelichting, om deze tot concrete gevallen terug te brengen. Als die inkomenssteruggang ten opzichte van de huidige situatie meer dan 30% beloopt, is het goed dat hardop te zeggen.

Over de functie van inkomsten uit vermogen of uit aanvullend pensioen welke vrijgelaten worden bij de inkomensstoets willen deze leden opmerken dat deze vrijlating hun redelijk voorkomt, voor zover de nabestaande inkomen uit arbeid heeft. Voor zover dat niet te realiseren valt, toetst de ABW vervolgens spaarcenten en aanvullende pensioenen weg, hetgeen voor het afspreken van aanvullende pensioenregelingen een averechts effect kan hebben. Hoe oordeelt de regering daarover?

In het wetsvoorstel is een zware inkomensstoets opgenomen. Ook daarmee wordt de bescherming van nabestaanden zeer sterk ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie. In het algemeen zijn de leden van de GroenLinks-fractie wel van mening dat nabestaanden met hoge inkomens geen recht zouden behoeven te hebben op een nabestaandenuitkering (tenzij er sprake is van minderjarige kinderen), maar de regering schiet nu duidelijk te ver door. Bij een betrekkelijk laag inkomen vervalt reeds het recht op een uitkering. Maar met name het lage vrijlatingspercentage roept bij de leden van de fractie van GroenLinks de vraag op of nabestaanden wel in voldoende mate gestimuleerd worden om een kleine baan te aanvaarden of aan te houden. Betekent de specifieke situatie van nabestaanden (zeker kort na het overlijden van hun partner) niet dat een sterkere «incentive» zou moeten bestaan? Overigens worden partners die gekozen hebben voor een goede verdeling van betaald werk door deze strikte vrijlatingsregeling als het ware gestraft. Het wetsvoorstel zet een premie op een traditionele rolverdeling. Is dat wat de regering wil?

En waarom worden niet ook inkomsten in verband met arbeid gedeeltelijk vrijgelaten? Voor nabestaanden met een WW- of WAO-uitkering op minimumniveau valt het recht op Anw weg. Ook hier menen de leden van de GroenLinks-fractie dat de regering te fors snijdt in rechten van nabestaanden.

Zou de regering nader kunnen uiteenzetten wat zij onder inkomen verstaat, zo vragen ook de leden van de AOV-fractie. Inkomen uit arbeid in verband met een andere sociale uitkering; bijvoorbeeld AAW voor hen geboren voor 1945, WW of WAO worden geheel weggekort en ook andere buitengewone pensioenen kunnen gekort worden. Zou de regering nader kunnen ingaan op de hierboven geschetste voorbeelden? Hoe kunnen de nu onder de AWW gerechtigden wennen aan dit inkomensverlies?

De leden van de RPF-fractie merken op dat blijkens recent onderzoek (Einerhand, M. e.a., Sociale zekerheid: stelsel en regelingen in enkele Europese landen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1995) de huidige Nederlandse nabestaandenvoorziening in de Europese middenmoot zit. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zal ons land op dit punt afzakken naar de onderste regionen.

Door de beperkte vrijlating aan de voet van het inkomen zullen talloze nabestaanden, met name de vele weduwen, die in deeltijd werken, met een inkomensachteruitgang worden geconfronteerd. Is niet te voorzien dat velen van hen zullen worden ontmoedigd om nog langer te werken en zich zullen terugtrekken van de arbeidsmarkt? Deze ontwikkeling staat dan lijnrecht tegenover de nagestreefde toename van de arbeidsparticipatie. Waarom is niet aangesloten bij de oorspronkelijke Anw, die eenzelfde

vrijlating kende, maar ook een ongetoetste basisuitkering van 30 % minimumloon en zelfs 50 % voor nabestaanden met kinderen? Welke budgettaire gevolgen zou een dergelijke keuze hebben?

De leden van de RPF-fractie vragen de regering in te gaan op de door de SVB (in advies 95/02) geconstateerde intensiviteit van de uitvoering en op de handhavingsrisico's die verbonden zijn aan het inkomensafhankelijk maken van de nabestaandenuitkering. Wat zullen de gevolgen hiervan zijn voor de uitvoeringslasten?

De leden van de RPF-fractie informeren hoe de regering denkt over de problemen, waarmee nabestaanden met minderjarige kinderen worden geconfronteerd, die op grond van de inkomensstoets niet in aanmerking komen voor een nabestaandenuitkering.

Dit probleem zal zich voor een groot deel van de nabestaanden die een full-time baan hebben voordoen. Moet men zich particulier verzekeren voor de kosten, die in verband met de opvang en opvoeding van de kinderen worden gemaakt?

Voor weduwen of weduwnaren met kinderen onder de 18 jaar zal een inkomensstoets gelden, waarbij alleen ten aanzien van inkomen uit arbeid een vrijlatingsbepaling geldt. De leden van de SGP-fractie willen van de regering weten hoe zij er tegenover staat die vrijlatingsbepaling te verruimen.

De leden van de SGP-fractie wijzen voorts op de in het debat over het vorige wetsvoorstel Anw in juni 1992 door de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geventileerde mening dat een volledige arbeidsinkomensstoets in strijd zou zijn met het IAO-verdrag nr. 121. In hoeverre is in het nu voorliggende wetsvoorstel naar de mening van de regering sprake van een volledige arbeidsinkomensstoets?

Een nadeel van het inkomensafhankelijk maken van de huidige AAW zou kunnen zijn dat de fraudegevoeligheid van de wet toeneemt. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering op dit punt nog in wil gaan.

De leden van de SP-fractie leiden uit het wetsvoorstel af dat het korten van de inkomsten vooral die nabestaanden zal treffen die een bescheiden salaris verdienen. Zij vragen in hoeverre dit een negatieve invloed heeft op het zoeken van werk, bijvoorbeeld door de oudere werknemer.

#### 4.3. Pseudoweduwen

Indien er meer pseudoweduwen van één man zijn, hoeveel wordt dan maximaal uitgekeerd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Heeft iedere pseudoweduwe of pseudoweduwnaar in principe recht op een volledige uitkering, als men overigens aan de vereisten voor een uitkering voldoet?

Is dat anders als er ook nog een «gewone» weduwe of weduwnaar is?

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel pseudoweduwen en -weduwnaars een uitkering krijgen, indien er alimentatie is betaald. Het is op zijn minst wonderlijk te noemen, dat voor deze groep een inkomensderving wordt gehanteerd en dat er in feite geen sprake is van een huwelijk, maar ten hoogste van gedurende een bepaalde tijd ontvangen alimentatie. Verliest in de ogen van de regering de pseudoweduwe of -weduwnaar zijn of haar uitkering als de alimentatie wordt beëindigd? Zo niet, wat wordt dan de hoogte als de alimentatie niet meer het richtinggevende bedrag is? Wat te doen als er meer pseudoweduwen/-weduwnaars zijn?

Realiseert de regering zich, zo vragen deze leden van de fractie van D66, dat ten aanzien van de pseudoweduwen het behoeftecriterium wordt

vermengd met het inkomensdervingsprincipe, omdat uitgegaan wordt van een postume band met de ex-echtgenoot voor zover zijn zorgplicht neersloeg in alimentatie?

De leden van de GPV-fractie stemmen in met het voornemen de positie van de pseudoweduwen op een betere manier te regelen dan in het vorige wetsvoorstel. Dat schoot op dit punt tekort. Dit stemt overeen met de vragen die deze leden in het kader van de discussie rond het vorige wetsvoorstel hadden gesteld.

De leden van de SP-fractie vinden de koppeling van het recht op een uitkering aan de verplichting tot het betalen van alimentatie niet juist.

Om meerdere redenen kan de alimentatie immers laag zijn vastgesteld, zoals de hoge lasten van de ex-echtgenoot na echtscheiding, of aanmerkelijke daling van het inkomen van de alimentatieplichtige, of eigen inkomsten van de alimentatiegerechtigde zelf. Maximering van de uitkering tot aan de hoogte van de alimentatie is in dat geval ongunstig voor de pseudonabestaande.

Anderzijds zal iemand die een hoge alimentatie ontvangt als nabestaande een hogere uitkering krijgen.

Ten slotte merken de leden van de SP-fractie op dat de eis van een door een advocaat medeondertekend convenant merkwaardig aandoet, nu tot op heden echtscheidingsconvenanten niet door de advocaat worden medeondertekend. De vraag is dan waarom de regering deze eis nu stelt, en welke consequenties dit heeft voor de thans geldende convenanten, die niet door een advocaat zijn medeondertekend.

#### *4.4. Einde van de uitkering*

De uitkering vervalt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar door het jongste kind, bij arbeidsgeschiktheid van de uitkeringsgerechtigde. Voor deze groep is het van groot belang dat ze tijdig de arbeidsmarkt bereiken of behouden. De leden van de CDA-fractie vragen of de taak die de SVB in dat kader krijgt toebedeeld niet een oneigenlijke is. Krijgt de SVB een taak in de arbeidsvoorziening in Nederland? Zo ja, komen de kosten daarvan voor rekening van de SVB of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie?

#### *4.5. Wezenuitkering*

Kan de regering inzicht geven in de huidige uitkeringsrechten en die op grond van de voorgestelde Anw voor wezen van 18 jaar en ouder die resp. werkloos zijn, werken en studeren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering stelt voor nieuwe wezen de uitkering te beëindigen op 21-jarige leeftijd. Dat roept bij de leden van de VVD-fractie de vraag op of voor wezen een andere regeling moet gelden dan voor andere jongeren.

Immers, de leerplicht geldt tot 16 jaar, de studiefinancieringsregeling zal, zo ligt in de bedoeling, ingaan vanaf het moment dat de jongere gaat studeren en er is de sluitende aanpak via de JWG-regeling. Zou, zo vragen deze leden, de regering uiteen willen zetten wat hiervoor de onderbouwing is?

#### *4.6. Hoogte van de uitkering*

De hoogte van de maximale nabestaandenuitkering wordt in dit wetsvoorstel verlaagd van 100% naar 90% van het minimumloon. Deze stap wordt in de memorie van toelichting verdedigd met de stelling dat de tot nu toe geldende uitzonderingspositie binnen de sociale verzekeringen niet meer te verdedigen is. De leden van de SGP-fractie zijn hier nog niet



op voorhand van overtuigd. Waarom zou een wet met een geheel eigen doelstelling en doelgroep ook niet een eigen uitkeringshoogte kunnen kennen? Maakt het bij het voorliggende wetsvoorstel in geval van een weduwe zonder eigen vermogen nog veel uit of zij een bijstandsuitkering ontvangt, dan wel een Anw-uitkering?

De leden van de GPV-fractie stemmen in met de voorgenomen wijze van overgang van de oude situatie met een uitkeringsniveau van 100% naar de nieuwe situatie met een uitkeringsniveau van 90% van het minimumloon, namelijk door bevrozing van het huidige niveau. Dat stemt overeen met de vragen die deze leden in het kader van de discussie rond het vorige wetsvoorstel hadden gesteld.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de uitkering op zich daalt. Ook in dit opzicht is het wetsvoorstel dus een verslechtering.

#### *4.7. Geen tijdelijke gewenningsuitkering*

Hoe groot is het financiële beslag, indien wel een tijdelijke gewenningsuitkering van bijvoorbeeld 3 maanden zou worden toegekend, zo vragen de leden van de fractie van D66. Kan de regering zich voorstellen dat voor een nabestaande met eigen inkomen van een overledene zonder eigen inkomen, in het geval er kinderen te verzorgen zijn, tijdelijke problemen ontstaan die met een financiële tegemoetkoming zouden zijn op te lossen?

#### *4.8. Halfwezen*

De regering wenst geen verzorgingsuitkering ten behoeve van de halfwees bij hertrouwen van de ouder, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Lukt een dergelijke stellingname niet het rationele gedrag uit dat men, terwille van behoud van dat uitkeringsdeel, niet hertrouwt maar ongehuwd gaat samenwonen, met als effect dat een veel hogere uitkering moet worden betaald?

In de memorie van toelichting staat onder het kopje «halfwezen» de zin dat van gehuwden verwacht mag worden dat ze niet meer in behoeftige omstandigheden zullen verkeren, omdat beiden zorg en arbeidstaken kunnen opnemen. Kan dat ook niet het geval zijn bij samenwonenden die verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar willen dragen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van D66 willen er op wijzen dat in het oude wetsvoorstel bij amendement een regeling was opgenomen voor een aparte verzorgingsuitkering voor halfwezen. Wil de regering de redenering die toen door de meerderheid van de Kamer is gegeven nog eens op zich in laten werken?

Is het voor nabestaanden met kinderen niet extra wrang dat inkomen uit arbeid die vaak juist wordt verricht ten behoeve van het enigszins op peil houden van het gezinsinkomen ten behoeve van kinderen, (met alle organisatorische problemen die het één-ouder zijn met zich meebrengt) fors gekort wordt? En is het niet juist ontmoedigend dat hoe meer men zijn best doet het inkomensverlies door het overlijden van de partner goed te maken, hoe meer men gekort wordt? Wat overigens te denken van de situatie van erkende kinderen van ongehuwd samenwonenden ten aanzien van wie de overledene een zorgplicht had? Dezelfde zorgplicht kan er ook zijn met betrekking tot erkende kinderen van niet-samenwonende ouders? Is het de regering bekend dat er thans een bezwaarprocedure loopt bij het SVB tegen de weigering van een

halfwezenuitkering aan een moeder die jarenlang samenwoonde met de thans overleden vader van haar dochtertje?

Deze leden willen een pleidooi houden, met de SER en de Emancipatieraad, voor een inkomensafhankelijke, aparte halfwezen-uitkering. Hoe groot zou het financiële beslag daarvan zijn?

#### 4.9. Overig

Uit de toelichting is het voor de leden van de CDA-fractie niet duidelijk geworden welke wet voorrang krijgt in een situatie van cumulatie van AAW en Anw. Kan de regering hierover helderheid verschaffen? Zijn de uitkeringsregimes van de voornoemde wetten zo verschillend, dat de ene wet een hogere uitkering geeft dan de andere? Kan de regering uiteenzetten wat de redenen zijn waarom het voorgestelde regime in de Anw afwijkt van de Toeslagenwet?

Is harmonisatie overwogen van inkomensafhankelijke en vrijlatingsregelingen om een in de tijd beperkte vrijlating, alsmede een inspanningsverplichting voor de nabestaande om werk te zoeken c.q. bestaand werk te behouden? Om bestaand werk te behouden lijkt de vraag gerechtvaardigd of een vrouw of man die kosten moet maken voor kinderopvang deze kosten in mindering kan brengen op zijn of haar inkomsten? Het is immers belangrijk om op de arbeidsmarkt te blijven.

### 5. Overgangsrecht

Op 28 februari 1995 heeft de Eerste Kamer een motie Van de Zandschulp C.S. (EK, 1994–1995, 22 013, nr. 46J-3) aangenomen waarin de regering gevraagd is vast te leggen op welke wijze zgn. «lopende gevallen» behandeld dienen te worden bij wijziging van sociale zekerheidswetten waaronder een volksverzekering als de AWW. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering uitgebreider dan nu is gebeurd uiteen te zetten hoe zij aan deze motie heeft voldaan. Met name de motivering om de «verworven rechten» en het «gewekt vertrouwen» van de verzekerden te wijzigen zou, gezien de bedoelde motie, aanzienlijk uitgebreider moeten zijn volgens deze leden. Zij verzoeken de regering alsnog expliciet op deze motie in te gaan en daarbij ook het advies van de Emancipatieraad van 22 juni 1995 betrekken.

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van een helder en overzichtelijk overgangsrecht, zodat de doelgroep zich kan voorbereiden op de veranderingen. In dit verband scheppen de voorstellen met betrekking tot verlaging van het uitkeringsniveau van 100% naar 90% veel onduidelijkheid. De ontwikkeling van de uitkeringen in het algemeen en het beleid van beleidsmatige aanpassingen, geven geen inzicht in het verloop van het uitkeringsniveau via bevroering en het aantal jaren waarin het beoogde niveau van 90% wordt bereikt. Deze leden kunnen zich een regime van vaste stapjes voorstellen. Hoe denkt de regering hierover? Hoe kan het verschil in behandeling per 1-1-1996 en 1-1-1998 tussen AWW/Anw-gerechtigden (oude gevallen, behoud van uitkering op grond van uitkeringsvoorwaarden AWW) en Anw-gerechtigden (nieuwe gevallen, uitkeringsvoorwaarden Anw) gerechtvaardigd worden? Stel het geval van twee vrouwen, geboren in 1946, wier echtgenoot net vóór respectievelijk net na 1-1-1996 overlijdt?

In de Eerste Kamer is naar aanleiding van de notitie over het overgangsrecht in de sociale zekerheid uitgebreid gediscussieerd. De discussie is neergeslagen in een motie, waarin Kamerbreed uitgesproken wordt dat het vertrouwensprincipe de leidraad zou moeten zijn bij veranderingen. Dit in tegenstelling tot het standpunt van de regering. Kan zij uiteenzetten hoe deze motie in deze wet wordt waargemaakt? Heeft de regering

overwogen de overgangperiode te differentiëren naar leeftijd of naar de duur van de uitkering?

De regering zal zich waarschijnlijk de discussie nog herinneren over de verkregen rechten, bijvoorbeeld in de WAO. Zou het voor bestaande gevallen niet in de rede liggen om een grotere vrijlating mogelijk te maken? Nabestaanden die de leeftijd van 35 jaar hebben en waarvan het jongste kind 18 wordt, behouden de uitkering als alleenstaande (inkomensgetoetst). Vooral voor bestaande gevallen die zich niet op deze situatie hebben kunnen voorbereiden is de terugval groot. Graag zien zij een reactie van de regering hierop tegemoet.

Naast de hierboven gemaakte opmerkingen inzake het overgangsrecht vragen de leden van de VVD-fractie waarom in vergelijking met het verleden de regering de uitzonderingspositie van mensen boven de 60 jaar met een wachtgeldregeling wil veranderen? Hoeveel mensen betreft het en om welk bedrag gaat het?

Deze leden leggen ter versoepeling van de overgangsproblematiek de regering de vraag voor of een gespreidere invoering van de nieuwe regelgeving voor de zogeheten «bestaande gevallen» tot de mogelijkheden behoort? Wat zouden de financiële consequenties zijn van bijvoorbeeld per 1 januari 1998 de inkomenstoets voor de helft in te voeren en in 1999 volledig?

De regering beargumenteert, zo stellen de leden van de fractie van D66, haar voorstel om bestaande gerechtigden na een overgangperiode van 2 jaar gelijk te behandelen als nieuwe gerechtigden vanuit het gelijkheidsbeginsel.

Kan de regering, zo vragen deze leden, ook eens ingaan op het rechtszekerheidsbeginsel dat wel erg mager gediend wordt door de korte overgangperiode?

Had een echt evenwichtige afweging tussen beide beginselen niet tot de andere uitkomst moeten leiden? Was de overgangperiode die 4 jaar beliep in het vorige Anw-voorstel, waarbij bovendien nabestaanden boven de 60 jaar niet met de inkomenstoets geconfronteerd werden niet rechtvaardiger?

Hoe denkt de regering eigenlijk dat bestaande AWW-gerechtigden zich in concreto in 2 jaar kunnen voorbereiden op de ook voor hen straks geldende inkomenstoets die tot een inkomensverlies ten aanzien van de huidige situatie van meer dan 30% kan leiden? Of wordt deze categorie geacht zich reeds te hebben voorbereid vanaf het moment dat de behandeling van het vorige Anw-voorstel in de Tweede Kamer werd opgeschort?

Dat bestaande uitkeringsgerechtigden zonder eigen inkomen uit arbeid onder bepaalde voorwaarden (ouder dan 40, ouder dan 35 als het jongste kind 18 jaar wordt) hun uitkering behouden, achten deze leden rechtvaardig. De drempel om alsnog tot de arbeidsmarkt toe te treden wordt echter wel aanzienlijk, gezien de voorgestelde inkomenstoets, maar dat hadden zij al eerder opgemerkt.

Kan de regering uitleggen aan twee vrouwen, allebei geboren in 1946, van wie de één haar echtgenoot verliest op 31 december 1995 en de ander op 2 januari 1996 weduwe wordt, dat beide onder een geheel ander regime vallen?

Grote moeite hebben de leden van de fractie van GroenLinks met het gekozen overgangsrecht. Na korte tijd, twee jaar, zullen de bestaande AWW-uitkeringen aan de strenge inkomenstoets worden onderworpen. Voor veel nabestaande met neveninkomsten betekent dit een inkomensachteruitgang. Deze leden vragen de regering met een aantal rekenvoorbeelden de koopkrachteffecten in beeld te brengen voor nabestaanden met een neveninkomen uit respectievelijk in verband met

arbeid ter hoogte van 50%, 100% en 150% van het minimumloon. Het komt de leden van de GroenLinks-fractie voor dat dergelijke rekenvoorbeelden een helderder discussie over het overgangsrecht mogelijk maken.

De korte overgangstermijn vormt een forse inbreuk op het beginsel van de rechtszekerheid. Het gaat om personen die hun inkomensverlies uiteraard niet meer kunnen verzekeren. De reden waarom de regering voor deze korte overgangstermijn heeft gekozen – anders zouden er lange tijd twee verschillende regelingen blijven bestaan – is niet overtuigend. Ten aanzien van bijvoorbeeld de huidige weduwen die ouder zijn dan 35 jaar op het moment dat hun jongste kind 18 jaar wordt, blijft immers de oude regeling van toepassing. De regering is, met andere woorden, niet consequent bij het vormgeven van het overgangsrecht. Veeleer heeft blijkbaar bij de regering de wens gespeeld fors te bezuinigen op de uitgaven. Het is de vraag of dat nu een valide argument is om een inbreuk te maken op bestaande rechten. In dit verband vragen de hier aan het woord zijnde leden de aandacht voor de motie-Van de Zandschulp c.s. (EK, 1994–1995, 22 015 nr. 46j-3) die de Eerste Kamer recentelijk met algemene stemmen en tegen de zin van de regering heeft aanvaard. Uit die motie blijkt dat de Eerste Kamer van mening is dat het vertrouwensbeginsel uitgangspunt dient te zijn bij de vormgeving van het overgangsrecht. Hoe denkt de regering dat de Eerste Kamer op het nu voorgestelde overgangsrecht zal reageren, zeker ook in aanmerking nemend dat het overgangsrecht in een eerder wetsvoorstel Anw in de Eerste Kamer ook al onverteerbaar bleek?

De leden van de AOV-fractie zijn van mening dat de overgangsregeling ten opzichte van de Anw onacceptabel is. Dit betekent dat de huidige gerechtigden de voorbereiding op een toekomstige inkomensdaling praktisch onmogelijk maakt. Het volledig korten van een andere sociale uitkering veroorzaakt een groot inkomensverlies dat niet meer op een andere wijze door de betrokkenen kan worden gecompenseerd. Er is geen mogelijkheid tot het afsluiten van een verzekering aanwezig, noch enige bescherming vanuit de overheid. Verder is het overgangsrecht niet duidelijk ten aanzien van de leeftijdsafhankelijke bepaling van een gerechtigde geboren na 1945 en die niet meer een kind heeft te verzorgen dat jonger is dan 18 jaar.

De leden van de RPF-fractie hebben grote moeite met het voornemen de bestaande AWW-uitkeringen via bevrozing te verlagen van 100 naar 90% voor nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar. Zij zien deze aantasting van bestaande uitkeringen graag nader onderbouwd. Zij informeren welke financiële gevolgen het achterwege laten van deze maatregel zou hebben.

De leden van de RPF-fractie krijgen graag meer inzicht in de gevolgen van verschillende uitkeringsregimes voor de uitvoeringsorganisatie.

Wat betreft het overgangsrecht meent de regering een evenwicht te hebben bereikt tussen het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel door de inkomstenstoets voor bestaande AWW-gerechtigden pas vanaf 1 januari 1998 te doen ingaan, door de verlaging van de uitkering van 100 naar 90% voor nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar via bevrozing te laten verlopen en door AWW-gerechtigden onder de nieuwe wet in beginsel hun uitkering te laten behouden tot het moment waarop zij hem krachtens de uitkeringsvoorwaarden van de AWW zouden hebben behouden. Toch blijft er gedurende een bepaalde periode verschil in behandeling, aldus de leden van de SGP-fractie. Hoe wordt dit gerechtvaardigd? Heeft de regering naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer overwogen de overgangsperiode te differentiëren naar leeftijd of naar de duur van de

uitkering? Welke gevolgen heeft het gedurende korte termijn naast elkaar bestaan van twee regimes voor de uitvoering?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de wet diep ingrijpt in de rechten van degenen die reeds nu een uitkering op grond van de AWW hebben.

Zij zien een parallel met de commotie rond de Wet TBA, en met name de herkeuringen van de «bestaande gevallen».

Kan de regering duidelijk maken waarom de wet ook op de bestaande gevallen van toepassing wordt verklaard. Is het niet beter de wet alleen voor de toekomst te laten werken?

In de discussie over de «oude» Algemene nabestaandenwet is er op gewezen dat terugwerkende kracht van een wettelijke maatregel inbreuk oplevert op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Wat is de mening van de regering op dit punt?

Een ander probleem dat zich voordoet is het volgende. Als in het verleden – bij dood door schuld – de schade is afgekocht, en als bij de berekening van de schade rekening is gehouden met de aanspraak op een AWW-uitkering, dan kan er nu opnieuw schade ontstaan doordat alsnog het recht op uitkering op grond van de nieuwe Anw vervalt. Onderschrijft de regering dit en welke oplossing ziet zij daarvoor?

## **6. Internationale aspecten**

Welke zijn de gronden die hebben geleid tot opschorting van de bekrachtigingsprocedure van de herziene Code, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. In de alinea die begint met «De herziene Code is op 6 november 1990..» wordt de opsomming van deze gronden slechts aangekondigd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ILO-verdragen 121 en 128 een belangrijke rol in de vorige en in deze discussie spelen. Volgens de regering is dit voorstel in overeenstemming met de verdragen. Deze leden twijfelen daaraan. Kan zij uiteenzetten en beargumenteren dat het vorige voorstel, waar een inkomensafhankelijk deel was, ook in overeenstemming was met deze verdragen? Het Clara Wichman-instituut komt in zijn commentaar tot de conclusie, dat te allen tijde een uitkering aan wezen en half-wezen verstrekt zal moeten worden. Deze conclusie trekken zij op basis van diezelfde verdragen.

De Raad van State stelt zelfs dat door dit wetsvoorstel te handhaven, Nederland zijn verdragsverplichtingen schendt. De Nederlandse regering onderkent dat niet voldaan wordt aan de gedragsverplichtingen, maar hoopt dat op termijn wel te doen. De regering spreekt de hoop uit dat het tijd wordt gegund om aan de verplichtingen te voldoen. Waarop is deze optimistische veronderstelling gebaseerd? Stel dat Straatsburg niet akkoord gaat met deze melding, wat zullen dan de gevolgen zijn? Hebben eventueel in te stellen juridische procedures een zekere kans van slagen? Zijn de kosten en de gevolgen van juridische procedures verdisconteerd in de uitvoeringslasten? Een duidelijk antwoord voor de wetsbehandeling lijkt deze leden op zijn plaats. Wil de regering daarbij ook ingaan op de brieven van het FNV d.d. 16 juni 1995 en het Clara Wichmann Instituut d.d. 18 mei 1995, waarin zij refereren aan strijdigheid met internationale verdragen van onderhavig wetsvoorstel?

Naar de mening van de leden van de fractie van D66 begaat de regering een riskante, voor juridische procedures vatbare weg, door inkomensafhankelijke uitkeringen in overeenstemming te achten met de ILO-verdragen 121 en 128. De «weduwe als voorgeschreven» slaat naar hun mening op de weduwen die verzekerd zijn tegen verlies van middelen van bestaan als gevolg van het overlijden van de kostwinner. Het leek hun

vrijwel zeker dat uitgaan van het behoeftecriterium niet en uitgaan van het inkomensdervingsprincipe wel de toets met die verdragen kan doorstaan. Hoe lang is het geleden dat met het Internationaal Arbeidsbureau overleg is gevoerd en welke status heeft dat overleg? Zou het niet zo kunnen zijn dat de basisuitkering van 30 resp. 50% zoals in het vorige Anw voorstel meer de toets met de genoemde verdragen zou kunnen doorstaan dan het onderhavige wetsvoorstel?

Als het al zo zou zijn dat verdrag nr. 128 toestaat dat rekening gehouden wordt met overige inkomsten van de rechthebbenden maar daarbij een aanzienlijk bedrag moet worden vrijgelaten, heeft een 50% minimumloon vrijlating dan niet meer kans in overeenstemming te zijn met dat verdrag, dan de toch niet echt aanzienlijk te noemen vrijlating van 15%?

Wijst ILO-verdrag nr. 121 niet veeleer in de richting van een inkomens-onafhankelijk halfwezenpensioen, waar dit verdrag verplicht tot het verstrekken van een uitkering aan de kinderen die ten laste kwamen van de overledene? En geldt dit dan ook niet voor kinderen van ongehuwd samenwonenden, of zelfs apart wonende ouders, waarvan de overleden ouder de financiële last van de kinderen (mede) droeg?

Is de regering niet beducht voor juridische procedures op grond van de ILO-verdragen, waar toch de laatste tijd steeds vaker een beroep gedaan wordt op internationale regelgeving om de nationale aan de kaak te stellen?

Reeds eerder vroegen deze leden of de kosten en de gevolgen van juridische procedures in de uitvoeringslasten zijn meegenomen? Welke situatie ontstaat bovendien voor de gehele opzet van dit wetsvoorstel als het behoeftecriterium bij nadere juridische toetsing niet houdbaar blijkt? Is mede met het oog daarop een evaluatie over 5 jaar niet meer voor de hand liggend?

De aan het woord zijnde leden hebben opnieuw geconstateerd dat de ILO-verdragen geen verplichting bevatten tot het gelijk behandelen van ongehuwd samenwonenden.

Wat de Europese Code betreft begrepen deze leden dat het onderhavige voorstel daar in ieder geval niet mee in overeenstemming is. In hoeverre staat de herziene Code wel een afbouw in de tijd van het uitkeringsrecht voor weduwen zonder kinderen en inkomensafhankelijke uitkeringen voor oudere weduwen toe? De relatie met de ZW en de WAO en waarom de herziene code nog niet kan worden bekrachtigd, (waardoor hoe dan ook de Anw strijdig blijft met de Code) ontgaat deze leden, althans voor situaties waarin het inkomen van de kostwinner anders dan door een arbeidsongeval of een beroepsziekte wegvalt. De Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel moet worden aangehouden totdat de herziene Code voor Nederland in werking zal zijn getreden of zodanig worden aangepast dat die strijdigheid wordt opgeheven. Aanpassing in de richting van het inkomensdervingsprincipe zou een boel problemen voorkomen, niet alleen met betrekking tot de Europese Code, maar dus ook zoals gezegd met betrekking tot de ILO-verdragen, of wordt overwogen deze op het punt van de nabestaandenverzekering op te zeggen?

Het wetsvoorstel is evident in strijd met internationaalrechtelijke bepalingen, zo menen de leden van de GroenLinks-fractie. De regering geeft dat zelf in de memorie van toelichting toe waar het gaat om de nabestaande van een werknemer die wegens een arbeidsongeval of beroepsziekte is overleden. Kennelijk heeft de regering daarom besloten de Europese Code inzake sociale zekerheid met het daarbij behorende protocol op te zeggen. Dat is in strijd met een belofte die de regering in het Regeerakkoord heeft neergelegd, namelijk dat dit wetsvoorstel «binnen de grenzen van de internationale verplichtingen zal liggen». Wat zijn dit soort beloftes waard als de regering nu blijkbaar de Europese code als een «vodje papier» beschouwt?

Het valt op dat de regering totaal geen woorden vuil maakt aan eventuele alternatieven. Acht de regering het onwenselijk de regeling zodanig vorm te geven, dat zij wel de toets der kritiek kan doorstaan?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts af in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met andere internationaalrechtelijke bepalingen. Het ontbreken van een zelfstandig uitkeringsrecht voor halfwezen zou strijdig geacht kunnen worden met artikel 18 van ILO-verdrag 121, aldus het IAO-comité. Eerder achtte de (toenmalige) regering een volledige inkomenstoets strijdig met ILO-verdrag 121 (Handelingen TK, 1991–1992, p. 90–5552). Is de regering een andere mening toegedaan en waarop baseert zij deze?

Ook het onderscheid naar de huwelijks staat van de ouders kan strijdigheid opleveren met het internationale recht, met name met artikel 26 van het BuPo-verdrag. Kinderen van samenwonende ouders komen namelijk helemaal niet in aanmerking voor een voorziening, zelfs niet indirect als toeslag op de uitkering van de nabestaande ouder. Zij worden anders, nadeliger, behandeld dan kinderen van gehuwde ouders. Kan de regering op deze kritiek ingaan? Is er niet alle aanleiding om toch een zelfstandig uitkeringsrecht voor halfwezen in de wet op te nemen?

De leden van de AOV-fractie zijn verontrust over het feit dat de regering wel erg lichtvaardig heenstapt over de strijdigheid van het wetsontwerp met internationale verdragen. Verschillende ter zake kundige instituten wijzen op de kromme redeneertrant van de regering.

Artikel 18 lid 1 van het ILO-verdrag 121 bepaalt dat in geval van overlijden van de kostwinner de uitkering onder andere bestaat aan de ten laste komende kinderen van de overledene. Uit dit artikel volgt dat de huidige koppeling van het halfwezenpensioen aan de nabestaanden-uitkering afgeschaft dient te worden. Deze leden verzoeken de regering daarom dit wetsvoorstel alsnog in overeenstemming te brengen met het ILO-verdrag, omdat halfwezen op grond van dit verdrag een zelfstandig recht op uitkering dienen te krijgen.

In samenhang hiermee verzoeken de leden de regering het onderscheid dat gemaakt wordt tussen kinderen van gehuwde en samenwonende ouders op te heffen. Voor deze leden is het onaanvaardbaar dat halfwezen geboren uit ouders die hebben gekozen voor samenwonen geen halfwezenuitkering toekomt.

Artikel 26 BUPO-verdrag, artikel 2 VN-Kinderverdrag en het VN-Vrouwenverdrag liggen aan deze stellingname ten grondslag.

De leden van de RPF-fractie hebben er kennis van genomen dat de wet niet in overeenstemming is met Deel VI van de Europese Code. Is het wel verstandig, zo vragen zij, het wetsvoorstel tot wetgeving te transformeren, zolang heersende verdragsbepalingen daarmee in strijd zijn?

Voorts informeren deze leden in hoeverre het opnemen van de arbeidsinkomenstoets in het onderhavige wetsvoorstel in strijd is met het IAO-verdrag nr. 121. Wijkt het standpunt van de regering ter zake af van het standpunt van de vorige regering?

De leden van de SGP-fractie hebben dat deel van de memorie van toelichting dat handelt over de internationale aspecten tot zich genomen. Zij hebben gezien dat de regering het strijdig zijn van het voorliggende wetsvoorstel met Deel VI van de Code relativeert met een verwijzing naar de herziene Code, waarvan echter de bekrachtigingsprocedure is opgeschort. Deze leden merken op dat het probleem van onverenigbaarheid dan toch vooralsnog blijft bestaan. Kan dit ertoe leiden dat juridische procedures van nabestaanden van werknemers die overlijden aan beroepsziekten en arbeidsongevallen een kans van slagen hebben, zolang de herziene Code nog niet is bekrachtigd?

De leden van de GPV-fractie hebben met plaatsvervangende schaamte kennis genomen van het gedraai in de memorie van toelichting om uit te komen onder de internationale verplichtingen van de Europese Code inzake sociale zekerheid en het bijbehorende protocol van de Raad van Europa. Ook de Raad van State was op dit punt hard in zijn oordeel. Of het wetsvoorstel dient te worden aangehouden of er dient te worden gewacht op de bekrachtiging van de nieuwe Code. Het was deze leden niet duidelijk geworden of het wetsvoorstel zoals het er nu ligt wel voldoet aan de nieuwe Code. Is de regering daar zelf wel van overtuigd? Immers, in het nader rapport valt te lezen dat een deugdelijke toetsing aan de verdragsverplichtingen pas kan plaatsvinden als de voorgenomen maatregelen hun definitieve vorm hebben gekregen.

De leden van de SP-fractie wijzen op de adviezen van de Raad van State, de SVB, en de SVR, die het wetsvoorstel in strijd oordelen met het internationale recht.

De regering weerlegt dit punt in de memorie van toelichting voorzover het betreft de twee ILO-verdragen. Strijd met de Europese Code is er wel, volgens de regering, maar die wordt ondervangen doordat er inmiddels sprake is van een Herziene Code.

Kan de regering duidelijk maken wat er gebeurt als een burger/nabestaande desalniettemin een beroep doet op deze verdragen resp. Code?

Gaat met name de herziene code niet uit van een ander uitgangspunt dan de Anw, nu de Herziene Code uitgaat van het verlies van bestaansmiddelen (memorie van toelichting, pag. 20) en de Anw het behoeftebeginsel hanteert?

## **7. Het regresrecht**

De leden van de PvdA-fractie stellen met tevredenheid vast dat met dit wetsvoorstel een begin wordt gemaakt met het invoeren van het regresrecht in de volksverzekeringen. De wijze waarop het regresrecht – deels voorlopig – zal worden ingericht heeft de steun van deze leden, zij het dat de beperking van het regres op de werkgever en collega-werknemer tot gevallen van opzet en bewuste roekeloosheid tenminste voor discussie vatbaar is. Wanneer zal naar verwachting een aanpassing van het regresrecht op dit punt kunnen plaatsvinden?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State grote bedenkingen heeft tegen het invoeren van het regresrecht in de Anw. Ook de SVB zet vraagtekens bij o.a. de uitvoerbaarheid. Zij pleit ervoor het regresrecht niet eerder in te voeren dan nadat er een collectivering heeft plaatsgevonden. Het is deze leden evenmin duidelijk geworden waarom het onderzoek, dat door de SER is gevraagd, niet wordt uitgevoerd. Wil de regering in een helder betoog uiteenzetten waarom in deze wet het regresrecht moet plaatsvinden? Wat is de ratio van het invoeren van verschillende vormen van schuldaansprakelijkheid, terwijl de tendens juist is een harmonisatie van regelgeving?

Kan de regering een uiteenzetting geven van de uitvoeringskosten en opbrengsten van schuldaansprakelijkheid (diverse varianten, inclusief het advies van de SVB) versus risico-aansprakelijkheid?

Zal de regering overgaan tot invoering van regresrecht in andere wetten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Vooralsnog hebben de leden van de fractie van D66 geen principiële bezwaren tegen het regresrecht. Wel maken zij zich zorgen over de uitvoeringskosten en vragen zij zich af of niet gewacht moet worden tot nader onderzoek naar de collectivering van het regres in de volksverzeke-



ringen is gedaan? Welke kosten zijn met een dergelijk uitstel gemoeid? Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin met succes het regresrecht zou kunnen worden toegepast?

Is de rechtsgrond om regres toe te passen het behoeftecriterium conform het wetsvoorstel zelf of gaat het bij het regres om de schuld-aansprakelijkheid voor het wegvallen van inkomen van de overledene? Als dat laatste het geval is, hoe consistent is de regering dan in het hanteren van het eigen uitgangspunt?

Zijn de uitvoeringskosten van toepassing van regres meegenomen in de totale uitvoeringskosten van het wetsvoorstel?

Waarom wordt alleen een regresrecht voor de SVB en niet voor pensioenverzekeraars geïntroduceerd, zo vragen deze leden.

Op zichzelf verzetten de leden van de GroenLinks-fractie zich niet tegen invoering van een regresregeling in de Anw. Kosten dienen immers zoveel mogelijk daar gelegd te worden waar ze worden gemaakt. Toch zijn deze leden niet doof voor de duidelijke kritiek die onder meer de Raad van State op dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft geuit. De uitvoerbaarheid wordt in twijfel getrokken.

Kennelijk krijgt men verder te maken met twee vormen van aansprakelijkheid, namelijk schuldaansprakelijkheid in enge zin en risico-aansprakelijkheid. Kan de regering de keuze voor dit onderscheid nader onderbouwen?

Evenals de Raad van State zijn de leden van de AOV-fractie van mening dat door de uitbreiding van het regresrecht naar de volksverzekeringen het aantal regreszaken zal toenemen. Om de daaruit ontstane kosten terug te dringen zou het regres gecollectiveerd dienen te worden waarbij jaarlijks op basis van een lump sum een afrekening plaatsvindt tussen de collectiviteit van de aansprakelijkheidsverzekeraars en die van het sociaalverzekeringsbedrijf. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het verstandiger zou zijn om eerst enkele jaren af te wachten hoe het regresrecht zich ontwikkelt om vervolgens hierover een besluit te nemen. Met de Raad en de SER zijn deze leden van mening dat het beter zou zijn om nu een onderzoek te starten in zijn algemeenheid naar de wenselijkheid van invoering van het regresrecht. Deze leden verzoeken de regering dan ook zo'n verzoek in overweging te nemen.

Ten slotte merken deze leden op dat er in het regresrecht een profijtbe-ginsel is ingeslopen ten gunste van de veroorzaker en ten nadele van de rechthebbende.

De leden van de RPF-fractie stellen vast dat de regering ervoor kiest het regresrecht in verband met uitkeringen aan nabestaanden en wezen in dit wetsvoorstel op te nemen. Zij zijn van oordeel dat de regering te gemakkelijk voorbijgaat aan de kritische opmerkingen die de Raad van State op dit onderdeel heeft gemaakt. Deze leden geven er, gelet op de principiële overwegingen van de Raad, de voorkeur aan de uitbreiding van het regresrecht naar de volksverzekeringen in een ander kader aan de orde te stellen.

De leden van de RPF-fractie vragen, er vooralsnog van uitgaand dat dit element wel in de wet blijft staan, of er voorbeelden zijn te geven waarin regres op de werkgever bij invoering van de Anw mogelijk wordt. Dreigt dit niet een dode letter te worden?

In de huidige herziening van de Anw wordt ook de introductie van het regresrecht in de volksverzekeringen meegenomen. De leden van de SGP-fractie hebben hierbij enkele vragen. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin regres op een werkgever bij invoering van de Anw mogelijk wordt? Kan de regering een uiteenzetting geven van de

uitvoeringskosten en opbrengsten van schuldaansprakelijkheid (vgl. ook advies SVB) versus risico-aansprakelijkheid?

De leden van de GPV-fractie zijn op zichzelf beschouwd geen tegenstander van de invoering van het regresrecht in de sociale zekerheid. Bij eerdere gelegenheden hadden zij dat al eens te kennen gegeven. De vraag die rijst is of zo'n principiële wijziging nu moet worden doorgevoerd in het kader van dit wetsvoorstel. Invoering van het regresrecht heeft nogal wat implicaties. De SER heeft er naar het oordeel van deze leden, terecht, op gewezen dat invoering van het regresrecht kan leiden tot een verharding van verhoudingen en onderhandelingen tot meer en langduriger gerechtelijke procedures en tot meer proces- en uitvoeringskosten. Dit zijn reële bezwaren die naar het oordeel van deze leden zorgvuldig afgewogen moeten worden tegen de mogelijke voordelen van het regresrecht. Zij willen daarom de tijd nemen dit principiële punt in het bredere kader van de gehele sociale zekerheid aan de orde te stellen en niet binnen het kader van dit éne toch al sterk omstreden wetsvoorstel. Is de regering daarom bereid hoofdstuk 4 uit het wetsvoorstel te verwijderen?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat er door de invoering van een regresrecht voor de nabestaande een probleem kan ontstaan. Op grond van art. 55 moet de rechter bij de toekenning van een schadevergoeding rekening houden met de aanspraken op grond van de Anw.

Volgens de leden van de SP-fractie zal het toch zo moeten zijn dat de nabestaande een nabestaandenpensioen krijgt en dat dit pensioen zo mogelijk wordt aangevuld met een civiele schadevergoeding. Het regresrecht mag dus geen inbreuk maken op de civiele mogelijkheden van de nabestaande. De rechter dient bij de bepaling van de aansprakelijkheid en de schadeplichtigheid van de veroorzaker geen rekening te houden met de mogelijkheid van regres.

## **8. Gevolgen voor de aanvullende nabestaandenpensioenen**

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer verbaasd over de onverhoeds voorgestelde mogelijkheid tot niet-verplichtstelling van het aanvullend nabestaandenpensioen. Nog afgezien van het feit dat deze leden in het algemeen juist pleiten voor het verkleinen van witte vlekken lijkt het onwenselijk dit punt – waarover een principiële discussie gevoerd dient te worden – via de Nabestaandenwet te regelen. Deze leden vragen hierop een reactie van de regering.

Wie, zo vragen deze leden, onder verwijzing naar de brief van de STAR van 20-6-95, draagt het risico van het op termijn, dan wel onmiddellijk wegvallen van het wettelijk nabestaandenpensioen?

In hoeverre verwacht de regering dat – analoog aan de gang van zaken bij de WAO – het Anw-gat zal worden opgevuld? Welke premieverhoging zal daar naar verwachting uit voortvloeien, voor gehuwden en voor ongehuwden?

Wat betreft de overheidssector merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op.

De voorgestelde wet zal, bij ongewijzigde uitkeringsrechten, leiden tot een – uiteindelijk 1.6%-punt – hogere synthesepremie. Hoe verloopt de ontwikkeling van die premiestijging over de jaren, zo vragen deze leden. En wat is het netto-effect voor ambtenaren met een minimum, een minimum-plus, een modaal en een 2x modaal salaris? Wordt in (de meeste) andere pensioenregelingen eenzelfde premiestijging verwacht?

De leden van de CDA-fractie verwachten van de regering een uitgebreide reactie op de brief die de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen op 12 juni 1995 hebben geschreven. Zowel de procedurele als inhoudelijke

lijke bezwaren in die brief, spreken deze leden aan. Ten aanzien van het in pensioenreglementen niet langer verplicht stellen van aanvullende nabestaandenpensioenen, zijn deze leden van mening dat dergelijke regelgeving de reikwijdte van onderhavige wet overstijgt en derhalve niet bij deze wet kan worden bepaald. Kan de regering daarnaast aangeven wanneer sprake is van een «AWW-gat», nu in vele pensioenregelingen geen rechtstreekse relatie tussen AWW en het aanvullende nabestaandenpensioen bestaat? Kan de regering voorts inzicht geven in de gevolgen van het niet gelijk stellen van ongehuwd samenwonnen met gehuwden in de Anw voor de aanvullende regelingen, waarin in de regel een partnerpensioen bestaat?

Reeds eerder in deze bijdrage hadden de leden van de fracties van D66 gewezen op het feit dat het aanvullend nabestaandenpensioen zijn functie dreigt te verliezen als nabestaanden op de Bijstandswet raken aangevoelen. Graag een reactie op deze vraag? Hoewel de leden van de fractie van D66 in het algemeen niet gelukkig zijn met zogenaamde paraplubepalingen zien zij in dat een gewijzigd Anw-regime dermate grote gevolgen voor pensioenregelingen heeft, dat enige implementatietijd voor de hand ligt.

Zij begrijpen echter niet hoe zij een paraplubepaling moeten rijmen met een selectieve verplichtstelling van aanvullende nabestaandenpensioenen.

Is die selectieve verplichtstelling in het wetsvoorstel opgenomen om het dichten van AWW-gaten te voorkómen? Is dat niet èn een zaak van sociale partners zelf èn een kwestie die te regelen valt als het begrip «pensioen-toezegging» nader is uitgewerkt? Werkgevers en werknemers zouden dan immers kunnen overeenkomen dat elke werknemer afzonderlijk kan besluiten tot reparatie, mits zelf gefinancierd?

Hoe staat het in dit verband met een aanpassing van art. 13 WTV?

De leden van de fractie van D66 zijn van mening, dat een – thans ontbrekend – advies van de Raad van State op het punt van de selectieve verplichtstelling van nabestaandenpensioenen essentieel is, zeker nu de verplichtstelling als zodanig nog niet aan de orde is geweest.

In het algemeen zijn de aan het woord zijnde leden geen voorstander van het niet langer verplichtstellen van aanvullende pensioenregelingen, uit vrees voor witte vlekken, kwaliteitsverlies van pensioenregelingen en het belasten van pensioenuitvoerders met deze kwestie, waar ze hun handen al vol hebben aan kwaliteitsverbetering in verband met flexibilisering en individualisering.

Hoe zou het niet verplicht stellen van nabestaandenpensioenen uitwerken op de uitruil van dit pensioen tegen andere pensioenmodaliteiten? Als de selectieve verplichtstelling is ingegeven door vrees voor collectieve AWW-gatreparaties, hoe denkt de regering deze dan te voorkómen? Moet art. 85 Anw zo gelezen worden, dat deze collectieve reparaties worden tegengegaan, of heeft het een algemene strekking hetgeen nog minder gelukkig zou zijn.

Deze leden zouden er de voorkeur aan geven de al dan niet verplichtstelling van nabestaandenpensioenen te betrekken bij de discussie over de marktwerking in de pensioensfeer. Is overigens overleg gevoerd met of advies gevraagd aan bijvoorbeeld de Vereniging voor Bedrijfspensioenfondsen, de Ondernemingspensioenfondsen (het OPF) en het Verbond van Verzekeraars over de financiële en premiegevolgen van dit wetsvoorstel? Hoe is verder de reactie van de regering op de brief van de Stichting van de Arbeid d.d. 20 juni 1995 die niet alleen grote bezwaren heeft tegen de inkomensafhankelijke elementen in de volksverzekering tegen inkomensderving maar ook wijst op de gevolgen voor de aanvullende pensioenregelingen?

Het wetsvoorstel zal, indien het wordt aanvaard, grote gevolgen hebben in de sfeer van de aanvullende pensioenen, zo menen de leden van de GroenLinks-fractie. Veel werknemers zullen immers het «Anw-gat» willen herverzekeren. Het valt op dat de regering nauwelijks ingaat op de omvang van deze verschuiving van collectief naar semi-collectief/geprivatiseerd. Wel wil de regering – terecht – de sociale partners de tijd gunnen om voor het Anw-gat een voorziening te treffen in de sfeer van de aanvullende pensioenen. Maar welke effecten verwacht de regering eigenlijk? Zal op grote schaal herverzekering plaatsvinden en zo ja, hoe beoordeelt de regering zo'n verschuiving tegen het licht van haar pogingen de lasten op arbeid te verlagen. Zullen de beoogde besparingen ad f 815 mln zich niet vertalen in hogere particuliere premies? Zullen deze lasten in sommige sectoren (bijvoorbeeld sectoren met relatief veel oudere werknemers) niet juist toenemen?

Is het om die reden dat de regering in dit wetsvoorstel reeds een voorschot neemt op de uitkomst van een lopende discussie over de afschaffing van de verplichte deelneming in pensioenfondsen? Wordt hiermee niet een precedent geschapen waardoor straks een open discussie over allerlei andere bovenwettelijke regelingen praktisch beslecht is? Ligt het niet meer voor de hand het op dit punt voorgestelde artikel 85 pas bij de bespreking van de wijziging van de Wet verplichtstelling bedrijfspensioenfondsen aan de orde te stellen? Daar hoort een discussie over dit ingrijpende artikel immers thuis. Graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de AOV-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor een stuk rechtsongelijkheid inzake het overgangsrecht tussen reeds gerechtigde arbeidsongeschikten of langdurig werklozen die zich beiden niet kunnen herverzekeren omdat het overgangsrecht daarin niet voorziet (of dat in enkele maanden moeten doen wat onmogelijk is) en aan de andere kant de pensioenfondsen die een overgangsrecht wordt gegeven tot 1 januari 2000.

De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat het sluiten van een particuliere nabestaandenverzekering geen adequaat alternatief is. De financiële risico's komen dan terecht bij die groepen die veelal toch al minder te verteren hebben. Immers, de noodzaak tot het afsluiten van een particuliere nabestaandenverzekering zal niet zo groot zijn in een situatie waarin beide echtgenoten wat betreft hun inkomensvoorziening redelijk gelijkwaardig zijn. Dat zijn meestal niet de financieel minst draagkrachtige paren. Er zal een noodzaak zijn tot particulier verzekeren als er sprake is van een groot verschil tussen de mate waarin de echtelieden het gezinsinkomen aanbrengen. Juist in gezinnen met (opgroeiende) kinderen is dit nog steeds de meest voorkomende situatie.

Die gezinnen zullen dus geconfronteerd met een extra financiële last als gevolg van een onontkoenlijke noodzaak tot het afsluiten van een particuliere nabestaandenverzekering. Na de zware slag die de regering aan deze gezinnen heeft uitgereikt met de zwaar bekritiseerde ingreep in de kinderbijslag, deelt zij nu opnieuw een zware financiële klap uit aan deze gezinnen. Welke diepere politieke overtuiging ligt hieraan ten grondslag?

De leden van de RPF-fractie vragen om verduidelijking rond het particuliere aanvullend pensioen in relatie tot het inkomensbegrip. Op pagina 12 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het particuliere aanvullend pensioen buiten het inkomensbegrip blijft. Klopt de stelling van de FNV op pagina 8 van het commentaar op het wetsvoorstel (bijlage bij de brief van 16 juni 1995) dan wel, dat als men er niet (meer) in slaagt een eigen inkomen te verwerven het aanvullend nabestaandenpensioen zal worden weggetoetst door de Algemene Bijstandswet?

Hoe moet het gestelde op pagina 12 memorie van toelichting worden gezien in het licht van de beoogde paraplubepaling in artikel 95? Na 1 januari 2000 kan de wet leiden tot wijziging van de in guldens uitgedrukte (oudedags)pensioenaanspraken, rechten en verplichtingen. Welke rechtvaardiging bestaat er om aanvullend nabestaandenpensioen en aanvullend oudedagspensioen niet gelijk te behandelen?

De leden van de RPF-fractie hebben kennis genomen van het voornemen om de mogelijkheid te creëren om regelingen voor het nabestaandenpensioen van de verplichtstelling uit te sluiten. Licht het niet voor de hand om dit onderdeel ter advisering aan de Raad van State voor te leggen? Deze leden vragen zich af of het in het kader van dit wetsvoorstel aan de orde moet komen.

## **9. Financiële consequenties en inkomenseffecten**

De weglek naar de ABW is blijkens par. 9 van de memorie van toelichting zo somber mogelijk ingeschat. Hoewel de veronderstelling is dat de participatiegraad zal toenemen, gestaafd door maatschappelijke ontwikkelingen, heeft dat niet zijn weerslag gevonden in de berekeningen van de financiële effecten, zo merken de leden van de PvdA-fractie op.

Evenmin is rekening gehouden met herverzekering waardoor minder weglek naar de ABW zou kunnen optreden. Deze leden hebben er begrip voor dat deze effecten moeilijk zijn in te schatten maar een orde van grootte van de verminderde weglek moet toch te geven zijn.

De SVB wijst er op dat er inmiddels verschillende inkomensbesluiten zijn met ieder een eigen inkomensbegrip. Dit bemoeilijkt de uitvoering en controle van – in dit geval – de Anw.

Is hier sprake van zulke zwaarwegende beleidsmatige overwegingen dat deze uiteenlopende inkomensbegrippen per se gehandhaafd moeten blijven?

Is de regering bereid te bevorderen dat de Belastingdienst in staat zal zijn om op de diverse inkomensbegrippen toegesneden informatie aan de SVB te leveren?

Is de regering bereid de SVB de bevoegdheid te geven in geval van wisselende inkomsten van de uitkeringsgerechtigde de uitkering met een lagere periodiciteit dan eens per maand te herzien?

Waarom wijken de uitsluitingsgronden in de Anw af van die in ZW, WAO en AAW?

De leden van de CDA-fractie wensen de navolgende vragen aan de regering te stellen. De nieuwe wet zal gepaard gaan met een verzwaring van de uitvoering. De regering schat de kosten op f 4 miljoen. Is dat inclusief de kosten voor het regresrecht? Wat zijn de eenmalige kosten? Welke voorbereidingstijd acht de regering noodzakelijk voor de invoering van de wet?

De SVB heeft opmerkingen gemaakt met betrekking tot de financiële taakstelling. Wil de regering ingaan op de gemaakte opmerkingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Kijkend naar de cijfers voor 1998 constateren de leden van de fractie van D66 dat de weglek naar de ABW (– 125 miljoen) en het compenseren van het besparingsverlies door het opschorten van het eerdere Anw-voorstel, aan bedrag bijna de helft belooft van het binnen te halen bedrag van de inkomenstoets. In hoeverre is eigenlijk rekening gehouden met het afsluiten van particuliere verzekeringen? Het structurele effect van de weglek naar de ABW (–1710 miljoen) kan toch nooit zo groot zijn als particulier wordt verzekerd en bovendien het overheidssemancipatie- en arbeidsmarktbeleid voor vrouwen echt van de grond komt?

Deze leden beogen hiermee te zeggen dat zeker structureel een te groot deel van de opbrengst (bijna 50%) weglekt naar de ABW. Geeft dat niet te denken?

Kan uit een combinatie van de tabellen over de financiële effecten en het volume van het aantal nabestaande geconcludeerd worden dat 187 600 personen in 1998 per saldo een besparingsbedrag van 830 miljoen opbrengen? Is er vergelijkbare wetgeving waarbij van een relatief kleine groep een zo fors bedrag binnen 2 jaar is gevraagd?

Kan de regering gegevens verstrekken over de inkomensverdeling tussen mannelijke en vrouwelijk rechthebbenden in de huidige situatie, dus diegenen die een AWW-uitkering hebben naast hun inkomen uit arbeid?

Hoe groot zal bij de nieuwe wetgeving het aantal mannen respectievelijk vrouwen zijn dat meer dan de helft van de uitkering gekort ziet?

Kan in een tabel aangegeven worden hoe groot bij verschillende inkomens uit arbeid percentueel het inkomensverlies zal zijn ten opzichte van de huidige AWW-situatie? Het betreft dan dus de huidige AWW-gerechtigden die na 1998 hun inkomen in meerdere of mindere mate weggetoetst zien? Graag in een tabel toegespitst op situaties met en zonder kinderen?

De regering geeft te kennen de conclusie van de SVB dat de berekende besparing in ieder geval gerealiseerd zal kunnen, gerechtvaardigd te achten. Met andere woorden de regering zit aan de ruime kant. Als daarbij nog eens bedacht wordt dat bij de weglek naar de ABW niet is gerekend met een toenemende arbeidsparticipatie van weduwen die geen recht meer hebben op AWW, dan wel met een autonome stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, dan wel met het afsluiten van particuliere verzekeringen, laat zich de vraag stellen of die weglek niet wat lager mag worden ingeschat? Zo ja, dan zou de inkomensstoets dus versoepeld kunnen worden en de uitsluiting van het cohort zonder kinderen op een later geboortjaar kunnen worden gesteld? Deelt de regering die conclusie?

Overigens laat het advies van de SVB nog een andere conclusie toe. Waar de memorie van toelichting dezelfde vrijlating toepast op inkomsten uit en in verband met arbeid, maar juist conform het wetsvoorstel inkomsten in verband met arbeid geheel worden gekort, moet in feite de opbrengst van de inkomensstoets hoger worden ingeschat. Daar komt nog bij dat het wegtoetsen van het inkomen in verband met arbeid bij relatief jonge nabestaanden (onder de 50 jaar), die vaker een uitkering zullen hebben dan bijvoorbeeld de partners van AOW-gerechtigden, met wie de SVB vergeleken heeft om de effecten van de inkomensstoets te meten, tot nog een extra opbrengst zou leiden. Graag een reactie overigens op het FNV-commentaar van 16 juni 1995 waar het de vergelijking tussen de SVB- en de SoZaWe-opbrengstcijfers betreft.

De raming van de opbrengst van de SVB, die hoger is dan die van de regering, lijkt deze leden overtuigender, reden te meer om het wetsvoorstel op een aantal punten te versoepelen.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel structureel f 815 mln. te besparen. De SVB schat de effecten van het voorgestelde pakket maatregelen echter veel, circa 50%, hoger in. Betekent dit dat de regering zich heeft misrekend, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Zo ja, is de regering bereid naar alternatieven te kijken voor de meest scherpe wijzigingen. Is de regering bijvoorbeeld bereid om de inkomensstoets af te zwakken als blijkt dat de berekeningen van de SVB inderdaad plausibeler zijn?

In de toelichting wordt verder gesteld dat de uitvoeringslasten tot 1998 met f 4 mln. zullen toenemen, volgens andere berekeningen zullen in 1995 en 1996 in totaal al voor f 9.9 mln. uitvoeringslasten worden gemaakt en daarbij komen f 3.5 mln. voor meer personeel zodat de totale uitvoerings-

lasten tot 1998 f 13.4 mln. zullen gaan bedragen, exclusief de kosten in verband met het regresrecht voor nieuwe gevallen. Zou de regering kunnen uitleggen hoe nu de werkelijke uitvoeringslasten zullen gaan bedragen?

De leden van de RPF-fractie vragen of bij het berekenen van de financiële consequenties voldoende rekening is gehouden met alle te verwachten kosten in verband met de uitvoering van de wet. Zij wijzen bijvoorbeeld op de kosten in verband met de vaststelling van arbeidsongeschiktheid, met de beleidsinspanningen met het oog op de samenwerking met arbeidsvoorziening en met het bestaan van verschillende uitkeringsregimes.

De SVB verwacht dat de invoering van de vermogenstoets ingrijpender financiële gevolgen zal hebben dan de regering tot nu toe verwacht. Hoe verklaart de regering het betrekkelijk grote verschil in de schattingen? Welke conclusies trekt de regering uit de berekening van de SVB dat het financiële effect in 1998 op f 1,8 miljard komt?

De besparing is volgens de regering in elk geval hoger dan in het Regeerakkoord is afgesproken. Betekent dit dat er ruimte ontstaat om het wettelijk regime enigszins te versoepelen?

Ook al kiest men voor het behoeftecriterium, dan nog zijn er bij dit wetsvoorstel kritische vragen te stellen. Zo zouden de leden van de SGP-fractie graag zien dat de regering ingaat op de kritiek van de SVB dat de bezuiniging in 1998 niet 1,4 miljard zou zijn, maar 1,8 miljard. Met name zouden zij van de regering willen weten hoe zij de kritiek van de SVB pareert dat niet 5% van de weduwen en 60% van de weduenaars hun uitkering kwijt raakt als gevolg van de inkomensafhankelijkheid, maar respectievelijk 12% en 65%. Schieten de maatregelen niet door als de effecten zover uitstijgen boven het door de regering beoogde?

## **10. Sancties**

Hoezeer de leden van de PvdA-fractie ook de opvatting van de regering delen dat fraude effectief bestreden moet kunnen worden, zij menen dat in het onderhavige wetsvoorstel iets doorgeschoten lijkt te worden. Zo is er de verplichting voor het uitvoeringsorgaan om een zeer forse (f 5000,-) boete op te leggen. Deze verplichting geldt ook als het gaat om een licht verzuim. Daarbij moet dan nog bedacht worden dat uitkeringsgerechtigden ook nog wel eens te goeder trouw een fout kunnen maken, bijv. vergeten iets tijdig door te geven aan de SVB. Daarnaast wordt de kritiek van de SVB op dit punt door deze leden gedeeld.

Hoe verhouden de in dit wetsvoorstel vastgelegde boeten en maatregelen zich overigens tot die in het wetsvoorstel Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II, 1994-1995, 23 909)?

Wil de regering reageren op de alternatieve formulering van art. 30 zoals door de SVB gedaan?

Kleven aan de systematiek van artt. 29-40 wat betreft uitvoering en handhaving in het algemeen niet dezelfde bezwaren als de bezwaren die van de zijde van de fracties zijn genoemd in het kader van het verslag over wetsvoorstel 23 909?

Bestaat de mogelijkheid van samenloop van sancties, bijvoorbeeld van AAW/WAO- en Anw-sancties? Hoe dient het sanctiebeleid op grond van deze beide wetten op elkaar te worden afgestemd?

Zijn de voor het opzetten van een sanctiebeleid noodzakelijke beleidsinspanningen verdisconteerd in de uitvoeringskosten?

Aan welke controlevoorschriften denkt de regering? Aan welke verplichte sancties bij niet-meewerken aan (her)keuring? Hoe dient de onderlinge verhouding van de sanctiebepalingen te zijn?

De leden van de CDA-fractie zijn voor een beleid dat gericht is op voorkomen en bestrijden van fraude. De maatregelen die daartoe worden beoogd moeten uitvoerbaar zijn met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Op dit moment is in de ogen van deze leden niet helder wat er gebeurt bij een samenloop van sancties, bijvoorbeeld sancties in de Anw en de WAO: bij welke uitvoerder ligt in dat geval, na signalen van de SVB, de verantwoordelijkheid ten aanzien van het al of niet meewerken aan een herkeuring in het kader van de WAO? Voorts vragen deze leden of door de poging om tot harmonisatie van sancties te komen, er te ingewikkelde procedures kunnen ontstaan die de uitvoerbaarheid in gevaar brengen.

Het is de leden van de fractie van GroenLinks opgevallen dat voor wat de sancties betreft vooruitgelopen wordt op het wetsvoorstel Boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel kent een zeer rigide opzet, waarbij de beleidsvrijheid van het uitvoeringsorgaan om wel of geen sancties te treffen tot het uiterste wordt beperkt. Gezien de doelgroep van de Anw rijst de vraag of ook hier niet de balans teveel doorschiet en of de regering wel voldoende rekening houdt met de specifieke problemen en omstandigheden van de doelgroep van de Anw. In hoeverre kan men bijvoorbeeld een recent verweduwd ouder verwijten maken als zij besluit haar baan op te zeggen? Is er niet wat te zeggen voor de stelling dat voor deze specifieke doelgroep een ander, milder (of zelfs helemaal geen) sanctiestelsel geboden is?

Wat zegt de regering in dit verband trouwens op het advies van het uitvoeringsorgaan zelf, dat kennelijk grote moeite heeft met het voorgestelde sanctiekader? En in hoeverre zijn problemen te verwachten bij de samenloop van sancties, bijvoorbeeld op grond van de Anw en de AWW/WAO?

De leden van de SP-fractie constateren eveneens dat in deze wet in wezen al wordt vooruitgelopen op wetsontwerp 23 909, (Boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid).

De vraag is of dit wel kan. Nu inhoudelijk de artikelen 29 tot en met 40 van de Anw hetzelfde zijn als de voorgestelde artikelen in wetsontwerp 23 909, zou aannemen van de Anw vóór wetsontwerp 23 909 materieel betekenen dat dan tevens al beslist is over laatstgenoemd wetsontwerp.

In hun inbreng met betrekking tot wetsontwerp 23 909 hebben de leden van de SP-fractie al bedenkingen aangevoerd tegen dit nieuwe sanctie-/boetesysteem. Zij hebben die bezwaren nog steeds en verwijzen kortheidshalve naar hun inbreng op dat wetsvoorstel.

Kan verduidelijkt worden of het sanctiebeleid ook van toepassing is op de wees, en zo ja welke mogelijkheden tot sanctie de regering hier ziet?

## **11. Evaluatie**

De bedoeling is om de wet na 10 jaar te evalueren en tegelijkertijd wordt verwacht, dat mensen zich meer dan tot nu zich particulier gaan verzekeren. Is deze periode van 10 jaar gezien het overgangskarakter van vele bepalingen in deze wet, niet te lang, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Ware het voorts niet beter om een horizonbepaling in de wet op te nemen, als er echt vanuit gegaan kan worden dat men zich particulier kan verzekeren? Dit, opdat én verzekeraars én rechthebbenden zich kunnen voorbereiden op de toekomst.

De regering geeft te kennen over 10 jaar de wet te willen evalueren. Deze leden hebben daartegen geen bezwaar.

Wel vragen deze leden waarom de regering geen expliciete horizonbepaling in de wet opneemt.



Leidraad voor wijziging van de wet is voor de regering de maatschappelijke trend. Zou daar dan ook niet logischerwijze uit voortvloeien geen recht op uitkering meer te geven aan volwassenen omstreeks 2015 in aansluiting op de besluitvorming rond de 1990-generatie? Het geeft volwassenen ruim de gelegenheid maatregelen te treffen bij tijdige aankondiging van de horizon.

Indien de regering de mening is toegedaan de herziene wet een eindig karakter te geven voor volwassenen, bestaan er dan naar haar oordeel gronden om uitsluitend voor kinderen een regeling in stand te houden? Of meent de regering dat voor nieuwe aanvragen de particuliere verzekeringsmarkt voldoende mogelijkheden biedt? Zij verzoeken de regering een beschouwing aan het bovenstaande te wijden.

De leden van de fractie van D66 ontgaat de ratio van het pas na 10 jaar evalueren van de wet. Als met die evaluatie bedoeld wordt het beantwoorden van de vraag of een Anw eigenlijk nog nodig is, lijkt dat logisch. Iets anders is het beantwoorden van de vraag hoe zich het particulier verzekerden ontwikkelt, maar ook hoe het met het eigen inkomensgenererend vermogen van met name vrouwen gaat en de drempel die de forse inkomenstoets opwerpt om zich op de arbeidsmarkt te begeven of daar te blijven. Die gegevens en de relatie naar de ABW dienden naar de mening van de leden van de D66-fractie kort na het aflopen van het overgangsrecht geëvalueerd te worden.

## **12. Alternatieve voorstellen**

De leden van de fractie van D66 gaan er vanuit dat in een tijd van eigen verantwoordelijkheid een groot deel van de potentieel nieuwe nabestaanden voor wie dat relevant is, zelf een particuliere verzekering tegen inkomensderving door overlijden van de partner, zal afsluiten.

Zij achten het dan ook gerechtvaardigd geen nieuwe rechten toe te kennen aan nieuwe nabestaanden die geboren zijn na 1-1-1950 en dus per 1-1-1996 jonger zijn dan 46 jaar, ook als deze nabestaande kinderen onder de 18 jaar heeft.

De leden van de fractie van D66 wensen voor nieuwe nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar altijd een inkomensafhankelijke halfwezenuitkering. Deze halfwezenuitkering wordt toegekend aan de overblijvende ouder ongeacht of deze met de overledene gehuwd was, of zelfs samenwoonde. Het moet wel gaan om erkende kinderen van de mannelijke overledene.

Voor nieuwe nabestaanden die op 1-1-1996 ouder zijn dan 45 jaar wordt gekeken of er inkomen gederfd wordt door het overlijden van de partner. Is dat het geval en heeft de nabestaande zelf geen eigen inkomen dan wordt een Anw-uitkering van 70% minimumloon toegekend plus eventueel een aparte inkomensafhankelijke halfwezenuitkering van minimaal 20% minimumloon. Als de nabestaande gaat werken geldt de ruime vrijlatingstoets. Wordt er weliswaar inkomen gederfd door het overlijden van de partner, dan ontstaat wel een uitkeringsrecht, maar de uitkeringshoogte is afhankelijk van het eigen inkomen van de nabestaande, waarbij de ruime vrijlatingsregeling geldt. Wordt er geen inkomen gederfd door het overlijden van de partner dan wordt alleen een halfwezen uitkering toegekend. Concreet betekenen de drie geschetste situaties het volgende.

Voor een vóór 1-1-1950 geboren niet-werkende nabestaande van een kostwinner, geldt de inkomensderving. Hij of zij krijgt een 70% minimumloon uitkering plus een eventuele halfwezenuitkering van 20% minimumloon. Bij eventuele toetreding tot de arbeidsmarkt (hetgeen onwaarschijnlijk is voor de vrouwen uit die leeftijdscategorie) geldt een vrijlating van 50% minimumloon plus een kwart van het meerdere. In de situatie van tweeverdieners wordt weliswaar inkomen gederfd door

overlijden van een van beide, maar wordt bij de nabestaande geboren vóór 1-1-1950 op het eigen inkomen de inkomenstoets toegepast.

In situaties waarin de kostwinner zijn of haar niet betaald werkende partner verliest, wordt ook als de nabestaande geboren is vóór 1-1-1950 geen nabestaandenuitkering verstrekt. Wel de eventuele halfwezen-uitkering. Een inkomenstoets is in deze situatie dus overbodig.

Voor bestaande gevallen geldt in de optiek van de leden van de fractie van D66 eenzelfde vrijlatingsregime voor het inkomen uit of in verband met arbeid met een overgangsperiode van tenminste 2 jaar.

Aan ongehuwd samenwonenden wordt geen recht toegekend. Zodra de zware registratievorm voor mensen met huwelijksbeletselen van kracht wordt, kan zo nodig met enige terugwerkende kracht en het tijdsverloop tussen het van kracht worden van de Anw om die registratievorm te overbruggen.

Doordat de leden van de fractie van D66 vanaf 1 januari 1996 een cohortsgewijze uitsluiting bepleiten van het cohort geboren na 1 januari 1950, ook als het om nabestaanden met kinderen gaat, (maar voor hen geldt de halfwezenuitkering) zal over 20 jaar de Anw zijn functie verliezen en resteert slechts de halfwezenuitkering, hetgeen eerder een structurele situatie bewerkstelligt dan in het voorstel van de regering.

De door de leden van de fractie van D66 gekozen combinatie van een grotere vrijlating van inkomen uit of in verband met arbeid, het inkomensdervingsprincipe en het in tijd laten aflopen van een nabestaandenwet komt naar hun mening meer tegemoet aan maatschappelijke ontwikkelingen. De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt eerder bevorderd dan belemmerd.

De financiële «winst» zit vooral bij het niet verstrekken van een uitkering en dus ook geen inkomenstoets (wat qua uitvoering minder kost) aan alleenverdienende kostwinners die een niet verdienende partner verliezen, ook als ze als nabestaande geboren zijn vóór 1-1-1950. Zij derven namelijk geen inkomen. Door de grotere vrijlating bij diegenen die met de inkomenstoets te maken krijgen wordt aan de ILO-verdragen voldaan (en treedt minder weglek naar de ABW op). Hetzelfde geldt ten aanzien van de ongetoetste halfwezenuitkering.

Graag zien zij een reactie van de regering op dit alternatief tegemoet mede in relatie tot het door de FNV gepresenteerde voorstel.

Het moge duidelijk zijn dat de leden van de GroenLinks-fractie zowel principiële als praktische kritiek hebben op dit wetsvoorstel. Het komt deze leden voor dat een door vele maatschappelijke organisaties gesteund alternatief, namelijk het voorstel van de FNV, aan zowel de principiële als aan de praktische kritiekpunten tegemoetkomt. Het voorstel is eigenlijk op alle punten rechtvaardiger en beter uitvoerbaar dan het wetsvoorstel. Daarbij kunnen ook met dat alternatief belangrijke besparingen worden geboekt. Graag zien deze leden dat de regering dit alternatief bestudeert en aangeeft of zij bereid is dit model (of onderdelen ervan) over te nemen. Het is de moeite waard dit FNV-alternatief zorgvuldig tegen het voorliggende wetsvoorstel af te wegen.

## **B. ARTIKELEN**

### **Artikel 9**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bedoelde algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure zal kennen. In dit verband wensen deze leden van de regering te vernemen of alle in dit wetsvoorstel genoemde algemene maatregelen van bestuur voorgehangen zullen worden.

## **Artikel 10**

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de definitie van het begrip arbeidsongeschiktheid in dit wetsvoorstel niet exact dezelfde is als die in de WAO (en de AAW). Dit achten deze leden zeer onwenselijk. Zij verzoeken de regering derhalve gelijklopende definities te hanteren.

## **Artikel 12**

De leden van de PvdA-fractie vragen aan welke uitbreiding of beperking van de kring van verzekerden gedacht zou kunnen worden. Deze leden vragen wanneer de in dit artikel genoemde algemene maatregel van bestuur weer aan de orde komt in de Kamer.

## **Artikel 13**

Waarom is gekozen voor het laten ingaan van het recht op de nabestaandenuitkering op de eerste dag van de maand van overlijden van de verzekerde, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is het niet logischer te kiezen voor de eerste dag van de maand volgend op die waarin het overlijden plaatsvond? Immers, is het niet meestal zo dat het inkomen van degene die overlijdt wordt doorbetaald tenminste gedurende de maand van overlijden?

De leden van de RPF-fractie informeren naar aanleiding van het gestelde in het eerste lid onder b op welke wijze de SVB over relevante informatie zal beschikken over de arbeidsongeschiktheid van Anw-gerechtigden. Zijn de kosten hiervan verdisconteerd in de uitvoeringslasten?

## **Artikelen 14 en 22**

Maakt het nog verschil indien betrokkenen voorafgaande aan hun huwelijk een tijd hebben samengewoond, zo vragen de leden van de SP-fractie. Ook wensen deze leden van de regering te vernemen of de regering over cijfers beschikt omtrent huwelijken die gesloten worden binnen één jaar voor het overlijden, op grond waarvan recht op uitkering ontstaat?

## **Artikel 18**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er verschillende tijdstippen voor het wijzigen van de uitkering wegens de inkomenssituatie of wegens andere omstandigheden gelden. Met name het onderscheid in lid 2 behoeft verduidelijking, zo stellen de leden van de PvdA-fractie.

## **Artikel 20**

Waarom dient een verhoging van de uitkering zoals bedoeld in dit artikel buiten beschouwing te blijven in de in het artikel bedoelde gevallen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Hoe zit dat overigens met een verlaging? Wat is de betekenis van het tweede lid van art. 20?

## **Artikel 24**

De hoogte van de uitkering voor volle wezen is afhankelijk van de leeftijdscategorie. Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, wijken die leeftijdsgrenzen af van die in de Algemene Kinderbijslagwet? Zou het wenselijk zijn te komen tot gelijke leeftijdsgrenzen in beide wetten?

Kan de regering, zo vragen deze leden, de bedragen die nu worden voorgesteld plaatsen naast de bedragen die in (art. 19 van) de huidige AWW worden genoemd?

#### **Artikel 27**

De leden van de SP-fractie stellen hierover de volgende vragen. Is voorzien dat soms in het inkomen reeds de vakantietoeslag is opgenomen? Hoe wordt gehandeld in dit geval bij verrekening?

#### **Artikelen 34 en 35**

Kan verduidelijkt worden of de rechter de bevoegdheid toekomt te beoordelen of de SVB op goede gronden van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, zo vragen de leden van de SP-fractie.

#### **Artikel 40**

Diverse bepalingen in dit artikel achten de leden van de PvdA-fractie te vergaand. Dat een besluit waarbij een boete is opgelegd een executoriale titel oplevert is huns inziens geen probleem. Wel een probleem kan zijn dat een andere uitkerende instantie zonder meer de boete kan betalen aan de SVB.

De leden van de SP-fractie vragen of betrokkene wijziging van een eenmaal opgelegde boete kan vragen, bijv. bij gewijzigde inkomsten of wijziging van omstandigheden.

#### **Artikel 41, derde lid**

Impliceert opschorting van de betaling dat de gehele betaling steeds wordt opgeschort of is partiële opschorting ook mogelijk, zo vragen de leden van de SP-fractie.

#### **Artikelen 41 en 48**

De leden van de SP-fractie stellen hierover de volgende vragen. Is hier sprake van een verplichting of van een bevoegdheid? Zo er sprake is van een bevoegdheid, kan deze door de rechter getoetst worden. Kan op dit punt een verduidelijking komen? Zonodig zou in art. 48 een aanvullende bepaling omtrent de rol van de rechter moeten worden opgenomen.

#### **Artikel 74**

Hoewel de leden van de PvdA-fractie de wenselijkheid onderschrijven om nabestaanden te stimuleren weer of meer betaald werk te gaan verrichten, rijst wel de vraag of de SVB daartoe de beste instantie is. Is er al zicht op hoe de SVB deze verplichting nader gaat invullen? Is er bijv. al overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie waarmee samenwerking verplicht wordt gesteld?

#### **Artikelen 78 e.v.**

Is bekend hoeveel nabestaanden onder de diverse anti-cumulatiebepalingen van het wetsvoorstel zullen vallen? Kan aangegeven worden met welke uitkeringen en voor hoeveel mensen geanticumuleerd moet worden en welke financiële consequenties dat heeft, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **Artikel 96**

De leden van de RPF-fractie vragen of een evaluatietermijn van tien jaar niet erg ruim is. Wat verzet zich er tegen om reeds na vijf jaar te evalueren?

### **Artikel 98**

De SVB heeft aangegeven een half jaar voorbereidingstijd nodig te hebben om de Anw in te voeren. Daardoor kan de wet nooit per 1 januari 1996 ingaan. De leden van de SGP-fractie vragen de regering welke consequenties dit heeft, m.n. voor de te realiseren bezuinigingsbedragen.

In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie wat de regering vindt van de suggestie van de SVB over de datum van inwerkingtreden van deze wet ( zes maanden na aanvaarding).

De voorzitter van de commissie,  
De Jong

De griffier van de commissie,  
Pe