

Vergaderjaar 1994–1995

**24 169**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 september 1995

#### **A. ALGEMEEN**

##### **Hoofdstuk 1. Inleiding**

De leden van verschillende fracties hebben een groot aantal vragen en opmerkingen naar voren gebracht. Hieruit blijkt brede overeenstemming over het feit dat de huidige Algemene Weduwen- en Wezenwet aan vervanging toe is. Over de wijze waarop de nieuwe nabestaandenwet vorm moet krijgen, bestaat echter nog geen eenduidigheid. Leden van verschillende fracties hebben ook alternatieven naar voren gebracht die er op gericht zijn de gevolgen voor bepaalde groepen nabestaanden te verlichten, en hebben gevraagd naar de financiële effecten daarvan. Het kabinet is van mening dat aanpassingen van het wetsvoorstel in samenhang moeten worden gezien, en alleen gerealiseerd kunnen worden voorzover zij binnen de taakstelling van het regeerakkoord blijven.

Op de bezuinigingen die met dit wetsvoorstel beoogd worden, en de ramingen die daarvan door anderen zijn gemaakt, wordt in hoofdstuk 9 ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie achten het wetsvoorstel een goede uitwerking van het regeerakkoord, maar zoeken naar wegen om de inkomensvoets voor bestaande AWW-gerechtigden en de geboortegrens van 1945 te versoepelen. Deze leden vragen hoe het kabinet staat ten opzichte van de mogelijkheid een halfwezenpensioen in te voeren.

Een halfwezenuitkering kan verschillende vormen hebben: een inkomensafhankelijk deel van de hoge nabestaandenuitkering, of een apart uitkeringsdeel voor de halfwees of diens ouder. Hierbij speelt ook een rol hoe het begrip halfwees gedefinieerd wordt: een kind van wie één der ouders is overleden, of een kind van wie de ouder recht heeft op nabestaandenuitkering. In het eerste geval zou uiteraard vaker recht op een halfwezenuitkering bestaan, en het voordeel is dat er ook – zoals deze leden stellen – in geval van gescheiden ouders of ongehuwde ouders uitkeringsrecht is. Anderzijds is het nadeel dat een dergelijke uitkering de wet compliceert, en leidt tot meer uitkeringen, ook tot uitkeringen in gevallen waar dat niet nodig is (bijvoorbeeld als de overblijvende ouder

een hoog inkomen heeft). Op het punt van de halfwezenuitkering wordt ook ingegaan in paragraaf 4.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het behoefte-beginsel en de daarbij passende inkomensstoets. Zij stellen wel vragen over de mate van inkomensafhankelijkheid.

Een systeem waarbij slechts een deel van de nabestaandenuitkering inkomensafhankelijk is, leidt er toe dat ook bij een hoog inkomen een deel van de uitkering behouden blijft. Dit acht het kabinet ongewenst. Uitkeringsgelden komen dan terecht bij mensen die dat vanuit het behoeftebeginsel bezien niet nodig hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of nog gesproken kan worden van een basis- of bodemvoorziening.

Ondanks het toepassen van een inkomensstoets behoudt de Anw betekenis als bodem voor het aanvullend pensioen. Pensioenregelingen kunnen de nabestaandenuitkering op grond van deze wet aanvullen. In dat verband is belangrijk dat het aanvullend nabestaandenpensioen geen inkomen in de zin van de wet is en dus ook niet bij de toets wordt betrokken. Als de nabestaandenuitkering verlaagd wordt door het aanwezig zijn van inkomen, ondervindt het aanvullend nabestaandenpensioen volgens de thans geldende regelingen meestal geen wijziging. Ook per maand wisselende inkomsten zijn dus niet relevant voor het aanvullend pensioen. Alleen bij pensioenregelingen die een ontbrekend wettelijk nabestaandenpensioen aanvullen, zijn dergelijke schommelingen wel van belang. Zoals gezegd is aanvullend nabestaandenpensioen geen inkomen in de zin van de wet; ouderdomspensioen en invaliditeitspensioen van de nabestaande zelf, of bijvoorbeeld een vut-uitkering of vervroegde pensionering, worden echter wel als inkomen beschouwd en dus bij de korting betrokken.

Wat betreft de vraag van deze leden naar de keuze voor een volksverzekering voor het overlijdensrisico het volgende. De keuze in deze wet voor een volksverzekering, in plaats van een voorziening, heeft gevolgen voor de kring van verzekerden en dus potentiële gerechtigden, en de financiering. Deze komen overeen met de andere volksverzekeringen. Een volksverzekering kent geen vermogenstoets. Een voorzieningachtige regeling zou eerder een inkomensstoets met een ruimer inkomensbegrip waaronder dan bijvoorbeeld ook het aanvullend nabestaandenpensioen zou vallen, en een vermogenstoets kennen. Voor een regeling die voorziet in het overlijdensrisico acht het kabinet dat niet gewenst. Een volksverzekering is gebaseerd op solidariteit: verzekerden betalen naar draagkracht, terwijl de uitkering op het niveau van het sociaal minimum is. Het kabinet hecht hier sterk aan, en vindt inderdaad zoals deze leden suggereren, dat de solidariteit op dit moment te ver is doorgeschoten. Nabestaanden met een inkomen een volledige uitkering geven, ondergraaft het draagvlak voor een volksverzekering tegen het overlijdensrisico. Dit kan juist leiden tot een afname van solidariteit. Concluderend kan gesteld worden dat nu is gekozen voor een volksverzekering met een inkomensafhankelijk karakter. Nieuw hieraan is dat het element van inkomensafhankelijkheid, nu bij de nabestaandenverzekering geïntroduceerd wordt.

Deze leden vragen waarom het behoeftecriterium niet geldt voor vrouwen tussen de 40 en 50 jaar met slechts een laag of geen inkomen, en waarom een leeftijds- of geboortegrens gehanteerd wordt als ook een inkomensstoets zou kunnen voldoen. Er zou dan niet met ficties gewerkt hoeven te worden. Voorts vragen zij of een stapsgewijze verhoging geen voorkeur verdient boven de cohortbenadering.

Een en ander hangt in de ogen van het kabinet samen met de doelstelling van de wet. De wet geeft recht op uitkering aan die

nabestaanden van wie in z'n algemeenheid niet verwacht wordt dat zij zelf in hun onderhoud voorzien. Dit zijn nabestaanden met kinderen, arbeidsongeschikte nabestaanden en nabestaanden die geen arbeid of arbeidservaring hebben door het traditionele rolpatroon van de vrouw. Bij de definiëring van deze laatste groep is leeftijd een doorslaggevende factor. Welke leeftijdsgrens of welk geboortecohort vervolgens gekozen wordt, is uiteraard arbitrair. Een stapsgewijze verhoging van de leeftijdsgrens kan overigens materieel overeenkomen met de keuze voor een leeftijdscohort. Het kabinet heeft gekozen voor een geboortecohort, omdat dat eenvoudiger is en begrijpelijker voor de burger.

De drie groepen nabestaanden worden op basis van veronderstellingen onderscheiden. Een dergelijke veronderstelling neemt niet weg dat ook andere nabestaanden in behoeftige omstandigheden kunnen verkeren, of dat Anw-gerechtigden niet behoeftig blijken te zijn. Dat is echter geen reden om de indeling in groepen nabestaanden van wie wel respectievelijk niet verwacht wordt dat zij in hun eigen onderhoud voorzien, los te laten. De wet zou dan zijn doel voorbij schieten. Het zou leiden tot een vergroting van het aantal uitkeringen aan nabestaanden waarvoor de wet niet bedoeld is.

In wetgeving worden op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving ficties zoveel mogelijk vermeden. Deze leden verwijzen hiernaar. Met deze algemene regel wordt echter iets anders bedoeld dan de groepen rechthebbenden die hier worden aangewezen. Met een fictie in een wettelijk voorschrift wordt een onweerlegbaar rechtsvermoeden bedoeld. In deze wet gaat het echter om veronderstellingen ten aanzien van te onderscheiden groepen nabestaanden.

Deze leden vragen waarom geen advies is gevraagd aan de SER. De reden hiervoor is dat de SER al in 1989 heeft geadviseerd over dit onderwerp; een nieuw advies zou naar verwachting niet leiden tot nieuwe gezichtspunten. Dat het standpunt van sociale partners in grote lijnen ongewijzigd is, blijkt ook uit de brief van de Stichting van de Arbeid van 20 juli 1995 aan uw Kamer. Hierin wordt verwezen naar dit SER-advies.

De leden van de D66-fractie vragen naar de argumenten van het kabinet tegen het inkomensdervingsprincipe.

Hiertegen kunnen praktische en principiële bezwaren ingebracht worden.

Het inkomensdervingsprincipe leidt er enerzijds toe dat nabestaanden uitkeringsrecht krijgen terwijl zij daaraan geen behoefte hebben, terwijl anderzijds nabestaanden die wel behoefte aan uitkering hebben (bijvoorbeeld weduwnaars met kinderen van wie de echtgenote geen betaalde arbeid verrichtte) geen uitkering kunnen krijgen. Het eerste bezwaar kan opgelost worden door de inkomenstoets, maar het tweede bezwaar is bij een inkomensdervingsstelsel onoverkomelijk. Naarmate meer echtgenoten deelnemen aan het arbeidsproces, zouden bij een inkomensdervingsstelsel, geabstraheerd van nadere voorwaarden als een inkomenstoets of een geboortecohort, steeds meer nabestaanden uitkeringsrecht krijgen. Dit is strijdig met de situatie die het kabinet voor ogen staat: een situatie waarin echtgenoten economisch zelfstandig zijn en ook na het overlijden van de partner in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Voor gevallen waarin het eigen inkomen ontoereikend is, kan dan op grond van het behoefteprincipe een uitkering verstrekt worden aan bepaalde groepen nabestaanden. Het behoefteprincipe gecombineerd met een inkomenstoets leidt in de ogen van het kabinet tot een consistent geheel. Het kabinet heeft geconstateerd dat de leden van de meeste fracties het behoeftebeginsel onderschrijven. Voor de volledigheid zij nog vermeld dat een inkomensdervingsstelsel leidt tot een gecompliceerdere uitvoering.

Op de opmerkingen van deze leden over het geboortecohort, de vrijlatingsregeling en de uitkering voor nabestaanden met kinderen wordt elders in deze nota ingegaan. Het punt van de wisselende inkomsten wordt in hoofdstuk 4.2 besproken. Deze leden onderschrijven de voorstellen met betrekking tot de bevrozing van de hoge uitkering en de beperking tot gehuwden.

Op het standpunt van de leden van de fractie van GroenLinks ten aanzien van de leefvormen wordt in hoofdstuk 3 ingegaan.

De leden van de AOV-fractie stellen vragen over het volksverzekeringskarakter van deze wet. Zij vinden ook dat vermogen getoetst moet worden. Op deze punten is hiervoor reeds ingegaan. Het punt van het geboortecohort wordt in hoofdstuk 3 besproken, ook in reactie op opmerkingen van de leden van de RPF-fractie.

De leden van de GPV-fractie vragen hoe de staatssecretaris dit wetsvoorstel kan rijmen met zijn handtekening onder het initiatiefwetsvoorstel Doelman-Pel.

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogde een wijziging van de AWW, inhoudende een tijdelijke uitkering voor de jonge kinderen van een weduwnaar. Bedacht moet worden dat ten tijde van dit initiatiefwetsvoorstel (juni 1988) weduwnaars nog geen uitkeringsrecht hadden. Een algehele herziening van de AWW was in discussie, onder andere bij de SER en de Emancipatieraad. De initiatiefnemers wilden niet op de uitkomst van deze discussie wachten en kwamen daarom met het voorstel voor een tijdelijke regeling. Toen het oude wetsvoorstel Anw was aanvaard door de Tweede Kamer, is het initiatiefwetsvoorstel op 1 juli 1992 door de indieners ingetrokken. Op dat moment was op bevredigende wijze voorzien in een regeling voor weduwnaars met jonge kinderen, en was dus het doel van de indieners bereikt.

Deze leden signaleren dat de nabestaandenuitkering meteen na het ontstaan van het recht inkomensafhankelijk is (anders dan het oude wetsvoorstel Anw). Als nadeel zien zij dan dat de nabestaande vooral als die kinderen heeft, gedwongen zou zijn (meer) te werken om het gezinsinkomen op peil te houden.

Het kabinet ziet dit laatste anders. Als de echtgenoot die alleenverdiener is, overlijdt, krijgt de weduwe met kinderen uitkering. Deze zal in het algemeen lager zijn dan het salaris bedroeg, maar er zal ook vaak sprake zijn van aanvullend nabestaandenpensioen. Dan nog zal er een inkomens-terugval zijn, los van de vraag of en zo ja vanaf welk moment de uitkering inkomensafhankelijk is. Indien de partner zonder inkomen overlijdt, is er geen sprake van inkomens-terugval. Vanaf welk moment de nabestaandenuitkering gekort wordt, is in dat verband niet relevant. In beide gevallen is er geen directe noodzaak om (meer) te gaan werken. Juist omdat het kabinet net als deze leden, het belang inziet van een geldelijke ondersteuning van nabestaanden met kinderen, onder andere in verband met de begeleiding van deze kinderen, is voorzien in uitkeringsrecht voor deze categorie.

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

De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet het oude wetsvoorstel Anw op onderdelen gewijzigd is.

Ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord heeft een nadere bezinning plaatsgevonden over de toekomst van de nabestaandenverzekering. Dit heeft geleid tot een geheel nieuwe opzet van de wettelijke verzekering. Zo is het systeem van basis en toeslag losgelaten. Het

onderhavige wetsvoorstel is op onderdelen waar wijzigingen niet nodig waren, identiek aan het oude wetsvoorstel, bijvoorbeeld ten aanzien van wezen.

Leden van verschillende fracties refereren aan het besparingsverlies dat veroorzaakt is door het niet-invoeren van de oude Anw. Het is inderdaad zo dat de taakstelling in het regeerakkoord geformuleerd is ten opzichte van de toenmalige meerjarenraming. Omdat de besparing als gevolg van het invoeren van het oude wetsvoorstel Anw hier al in verwerkt was, cumuleert deze met de taakstelling in het regeerakkoord. Er zijn echter ook andere redenen die leiden tot besparingen. Deze zijn gelegen in een nieuwe visie op doelstelling en rechtsgrond van de nabestaandenverzekering van dit kabinet, gezien de gewenste herschikking van collectieve en individuele verantwoordelijkheden. Meer in het algemeen speelt ook een rol dat de uitgaven voor sociale zekerheid gereduceerd moeten worden waardoor de arbeidskosten kunnen dalen ten behoeve van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Hiertoe moeten prioriteiten gesteld worden ten aanzien van de vraag voor wie een wettelijke regeling nodig is.

De leden van de fractie van het AOV refereren aan het inkomensdervingsprincipe. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar de passage over het beginsel dat ten grondslag ligt aan deze wet in een reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota.

Deze leden vragen ook naar het standpunt van de regering over de voorstellen van de commissie-Kortmann.

Het kabinet heeft hierover een standpunt bepaald (TK, 1992/93, nr. 22 700, nr. 3). Kortgezegd luidt dit standpunt dat de voorstellen met betrekking tot de zware registratie worden overgenomen (een wetsvoorstel met die strekking is in behandeling bij het parlement), en dat de voorstellen met betrekking tot de lichte registratie worden afgewezen. Het kabinet houdt vast aan een materieel criterium voor het begrip gezamenlijke huishouding, indien in een bepaalde regeling een gelijkstelling is opgenomen van ongehuwd samenwonenden met gehuwden.

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

De leden van verschillende fracties plaatsen vraagtekens bij de voorgestelde geboortegrens van 1945, en vragen of deze grens niet later zou moeten liggen. Ook wordt informatie gevraagd over de arbeidsparticipatiecijfers en inkomensgegevens van vrouwen in verschillende leeftijdscategorieën.

In aanvulling op de gegevens in de memorie van toelichting worden hieronder de gevraagde cijfers verstrekt.

In tabel 3.1 wordt de participatiegraad weergegeven van gehuwde mannen en vrouwen, met en zonder kinderen, naar leeftijdsklasse. In tabel 3.2 wordt in aanvulling hierop, weergegeven hoeveel van degenen die werken een baan hebben voor minder dan 35 uur per week.

**Tabel 3.1. Participatiegraad van gehuwde mannen en vrouwen, met en zonder kinderen, 1993**

leeftijd	vrouwen met kinderen	zonder kinderen	mannen met kinderen	zonder kinderen
15-19 jaar	nb	nb	nb	nb
20-24 jaar	20%	80%	nb	nb
25-29 jaar	33%	92%	93%	96%
30-34 jaar	39%	84%	97%	nb

leeftijd	vrouwen met kinderen	zonder kinderen	mannen met kinderen	zonder kinderen
35-39 jaar	45%	76%	96%	nb
40-44 jaar	47%	57%	94%	93%
45-49 jaar	38%	46%	93%	91%
50-54 jaar	28%	31%	84%	85%
55-59 jaar	nb	16%	56%	64%
60-64 jaar	nb	4%	nb	21%
totaal	40%	40%	93%	72%

Bron: CBS, EBB  
nb= niet bekend

**Tabel 3.2. Aandeel deeltijdarbeid (minder dan 35 uur per week) van gehuwde werkenden, 1993**

leeftijd	vrouwen met kinderen	zonder kinderen	mannen met kinderen	zonder kinderen
15-19 jaar	nb	nb	nb	nb
20-24 jaar	nb	35%	nb	nb
25-29 jaar	78%	36%	nb	nb
30-34 jaar	82%	50%	5%	6%
35-39 jaar	82%	58%	6%	nb
40-44 jaar	79%	68%	5%	7%
45-49 jaar	79%	69%	5%	6%
50-54 jaar	nb	74%	nb	6%
55-59 jaar	nb	78%	nb	9%
60-64 jaar	nb	nb	nb	20%
totaal	83%	58%	5%	7%

Bron: CBS, EBB  
nb= niet bekend

Uit de cijfers blijkt dat met name in de jongere leeftijdscategorieën de vrouwen zonder kinderen meer participeren en ook vaker een voltijd baan hebben. Gehuwde vrouwen zonder kinderen hebben daardoor een hoger inkomen uit arbeid dan gehuwde vrouwen met kinderen. In tabel 3.3 is weergegeven hoeveel van de gehuwde vrouwelijke werknemers een inkomen uit arbeid heeft hoger of lager dan het minimumloon. Van de gehuwde vrouwen die zelfstandig of als meewerkende echtgenote werkzaam zijn is geen inkomensverdeling gegeven, omdat het inkomen van deze vrouwen moeilijk te bepalen is. De participatiegraden die uit deze tabel kunnen worden afgeleid wijken iets af van die in tabel 3.1 en 3.2 omdat voor de inkomensgegevens gebruik is gemaakt van een andere bron, die tevens betrekking heeft op een ander jaar.

Uit de tabel blijkt dat van de gehuwde vrouwen tussen de 45 en de 50 jaar met kinderen slechts 8% een baan heeft met een inkomen boven het minimumloon. Van de gehuwde vrouwen zonder kinderen in deze leeftijdscategorie heeft 16% een baan met een inkomen boven het minimumloon. In de leeftijdscategorie 40 tot 45 jaar liggen deze cijfers met name voor de gehuwde vrouwen zonder kinderen gunstiger. In die leeftijdscategorie heeft van de vrouwen zonder kinderen 31% een baan met inkomen boven het minimumloon.

**Tabel 3.3. Hoogte van het inkomen uit arbeid van gehuwde vrouwen, 1989/1990**

leeftijd	gehuwde vrouwen met kinderen				niet partici- perend	totaal
	minder dan ML	meer dan ML	totaal werkne- mers	zelfstan- digen		
18-35 jaar	20%	6%	26%	4%	70%	100%
35-39 jaar	26%	8%	34%	6%	60%	100%
40-44 jaar	25%	10%	35%	8%	58%	100%
45-49 jaar	21%	8%	29%	9%	63%	100%
50-54 jaar	17%	4%	21%	6%	73%	100%
55-64 jaar	7%	1%	8%	8%	84%	100%
	gehuwde vrouwen zonder kinderen				niet partici- perend	totaal
	minder dan ML	meer dan ML	totaal werkne- mers	zelfstan- digen		
18-35 jaar	25%	53%	78%	2%	20%	100%
35-39 jaar	22%	46%	68%	9%	24%	100%
40-44 jaar	21%	31%	51%	7%	42%	100%
45-49 jaar	22%	16%	38%	4%	57%	100%
50-54 jaar	15%	8%	23%	7%	70%	100%
55-64 jaar	6%	2%	7%	4%	89%	100%

Bron CBS, WBO 1989/90, bewerking SZW

Deze gegevens geven aanleiding tot de conclusie dat een geboortegrens van 1945 op grond van de cijfers verdedigd kan worden, temeer daar de verwachting is dat de participatiecijfers in alle leeftijdscategorieën zullen toenemen. Anderzijds is het kabinet van mening dat er in dit opzicht sprake is van een «glijdende schaal»; hiermee wordt bedoeld dat er niet een heel duidelijke leeftijdsgrens is waarboven vrouwen bijna nooit, en waarbeneden vrouwen bijna altijd, betaalde arbeid verrichten en voldoende inkomen hebben. In grote lijnen is het zo dat hoe jonger de vrouw is, hoe beter in het algemeen haar arbeidspositie. Het is daarom denkbaar de geboortegrens met enkele jaren te verschuiven, bijvoorbeeld naar 1950. Het kabinet wil dit echter bezien in samenhang met andere voorstellen, en houdt daarom voorshands vast aan de grens van 1945.

Voor de financiële gevolgen van aanpassing van het geboortecohort, waarnaar leden van verschillende fracties vragen, wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van deze nota.

Leden van verschillende fracties stellen vragen over de keuze om in dit wetsvoorstel niet over te gaan tot gelijkstelling van samenwonenden met gehuwden.

De leden van de PvdA-fractie zijn het hier mee eens.

De leden van de CDA-fractie vinden het een ongewenst gevolg van het feit dat er geen gelijkstelling van ongehuwden is geregeld, dat nabestaanden die gaan samenwonen hun uitkering behouden, dit in tegenstelling tot nabestaanden die hertrouwen. Ook de leden van de RPF-fractie vinden dit ongewenst. Het bevreemdt de leden van de CDA-fractie dat samenwonenden (ook samenwonende broers en zussen) in de AOW wel als gehuwden behandeld worden, en in dit wetsvoorstel niet. Ook menen deze leden dat het behoud van de uitkering bij gaan samenwonen, de arbeidsparticipatie niet bevordert.

De leden van de VVD-fractie zijn nog niet overtuigd door de argumentatie in het wetsvoorstel om geen gelijkstelling toe te passen, en zo niet aan te sluiten bij een maatschappelijke trend tot gelijkstelling.

De leden van de D66-fractie stemmen net als die van de PvdA-fractie in met het gegeven dat de wet geen gelijkstelling kent. Uitbreiding van rechthebbenden past in hun ogen niet in deze wet.

De leden van de GroenLinks-fractie achten dit onderdeel van het wetsvoorstel teleurstellend.

De leden van de RPF-fractie hebben met instemming kennis genomen van het ontbreken van de gelijkstelling.

Het kabinet merkt hierover het volgende op. Vanuit het gezichtspunt van harmonisatie met andere regelingen in de sociale zekerheid, zou gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden voor de hand liggen. Partners die een ongehuwd-samenwonenrelatie verkiezen boven een huwelijk, hebben echter gekozen voor een situatie dat zij zelf desgewenst verantwoordelijkheid moeten nemen voor het voorzien in het overlijdensrisico, bijvoorbeeld door het afsluiten van een particuliere verzekering.

Keerzijde van het ontbreken van gelijkstelling, is dat nabestaanden die (gaan) samenwonen, hun uitkering behouden. Leden van verschillende fracties wijzen hierop. Het kabinet meent dat dit gevolg geaccepteerd moet worden als de reikwijdte van de wet beperkt is tot gehuwden.

Voor de volledigheid zij vermeld dat gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden wel zou leiden tot een bezuiniging. De omvang van deze besparing, waarnaar leden van verschillende fracties vragen, is weergegeven in hoofdstuk 9 van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe discriminatie op grond van seksuele geaardheid voorkomen kan worden, nu de wet beperkt is tot gehuwden en homoseksuelen niet met elkaar kunnen trouwen.

Het wetsvoorstel zware registratie zal voor deze gevallen een oplossing kunnen bieden. Hierdoor wordt het mogelijk voor mensen die niet kunnen trouwen, zich te laten registreren bij de burgerlijke stand. De rechtsgevolgen hiervan zijn grotendeels vergelijkbaar met het huwelijk. Overigens wordt overwogen om het wetsvoorstel zware registratie zo aan te passen dat ook mensen die wel met elkaar kunnen trouwen, zich kunnen laten registreren. Verwezen wordt naar de Notitie leefvormen in het familierecht van de Staatssecretaris van Justitie, die binnenkort aan de Kamer zal worden gezonden. Als de zware registratie wettelijk mogelijk is geworden, zullen mensen die een zware registratie zijn aangegaan, voor deze wet (en voor andere SV-wetten) worden gelijkgesteld met gehuwden.

Het ligt niet in de verwachting dat de mogelijkheid van zware registratie al met ingang van 1996 bestaat. Dit heeft echter geen gevolgen voor de inhoud van dit wetsvoorstel. Het verlenen van «terugwerkende kracht» aan de wet zware registratie wat betreft het recht op nabestaanden-uitkering (zoals gesuggereerd door de D66-fractie) wordt niet overwogen.

Het is inderdaad zo, als de leden van de PvdA-fractie menen, dat met de abusievelijk gebruikte term gehandicapte nabestaande een arbeidsongeschikte nabestaande wordt bedoeld.

De leden van de CDA-fractie vinden het vreemd dat in het wetsvoorstel met betrekking tot partnerpensioen in het ABP ongehuwd samenwonenden wel gelijk worden gesteld met gehuwden. Het kabinet ziet hierin geen discrepantie, gezien het verschil in karakter tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel met betrekking tot het partnerpensioen. Invoering van het partnerpensioen in het ABP en de Algemene militaire pensioenwet vloeit voort uit de afspraken die gemaakt zijn in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de overheidssector. Bij de nabestaandenwet gaat het om een volksverzekering, waarbij andere overwegingen een rol spelen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen voor om ongehuwd samenwonenden alleen gelijk te stellen met gehuwden als zij een zware registratie zijn aangegaan of een notarieel verleden samenlevingscontract zijn aangegaan. Aangezien zware registratie gelijk zal worden gesteld met het huwelijk (zie de passage hierboven), vragen deze leden dus eigenlijk om het aanwezig zijn van een notarieel samenlevingscontract als formeel



criterium in te voeren voor de gelijkstelling. Elders in de sociale zekerheid geldt een materieel criterium voor de gelijkstelling.

Een nadeel van deze optie is dus dat er geen harmonisatie mee wordt bereikt. Los van dit nadeel ziet de kabinet als bezwaar dat hiermee het aantal potentiële rechthebbenden wordt uitgebreid.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ongehuwd samenwonenden in alle gevallen zelf een voorziening zouden kunnen treffen, en zo neen, of de overheid dan juist niet de plicht heeft vanuit de solidariteitsgedachte voor die mensen een vangnet te creëren.

Het kabinet is het met dit laatste niet eens. Partners die ongehuwd samenwonen in plaats van te trouwen, doen dit doorgaans uit vrije keuze, en zullen daarbij voor- en nadelen voor zichzelf afwegen. De gevolgen hiervan moeten geaccepteerd worden. De verantwoordelijkheid van de overheid op dit gebied strekt niet zo ver dat voorzien hoeft te worden in te verwachten nadelen.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie naar de mogelijkheden voor particulier verzekeren van het overlijdensrisico, wordt opgemerkt dat hiertoe meer mogelijkheden zijn dan ten tijde van het tot stand komen van de AWW. Het is ook de verwachting dat dit wetsvoorstel zal leiden tot meer initiatieven van de markt op dit gebied. De nieuwe nabestaandenwet gecombineerd met de mogelijkheden die de markt biedt, geven in de ogen van het kabinet voldoende bescherming aan de burgers. Zoals deze leden al stellen, zal het niet nodig zijn om daarnaast nog via wetgeving andere verzekeringsvormen te creëren.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil in behandeling van uitkeringsgerechtigden met een kind, wat betreft de beschikbaarheid voor het verrichten van betaalde arbeid. In de Algemene bijstandswet (ABW) wordt deze eis niet gesteld aan ouders met een kind jonger dan vijf jaar. De nabestaandenwet legt aan geen enkele uitkeringsgerechtigde deze verplichting op. Het verschil in behandeling kan verklaard worden door het verschil in karakter tussen beide sociale zekerheidswetten. Juist omdat de samenleving een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor bepaalde groepen nabestaanden, is er een volksverzekering voor het overlijdensrisico en zijn deze groepen nabestaanden niet aangewezen op het strengere regiem van de ABW.

De leden van de D66-fractie stellen vragen over de rechtsgrond van deze wet (het behoeftecriterium) en het verschil met de ABW. Hierop wordt al elders in deze nota ingegaan.

Deze leden vragen voorts naar de kosten van particuliere verzekeringen voor het overlijdensrisico. Gegevens hierover zijn opgenomen in het nader rapport bij dit wetsvoorstel.

Hierin staat het volgende vermeld.

De premie voor een maandelijkse uitkering ter hoogte van de AWW (22 392 per jaar) aan de nabestaande van een verzekerde man, bij premiebetaling tot 65 jaar en bij een leeftijdsverschil van drie jaar tussen man en vrouw, is bij een individuele verzekering voor een man van 40 jaar 121 gulden per maand. Voor een man van 41 jaar is de maandpremie 127 gulden, oplopend tot 190 gulden per maand voor een man van 55 jaar. Bij een collectieve verzekering zijn de premiebedragen voor een man van 40 jaar 111 gulden en voor een man van 55 jaar 175 gulden. De premie wordt vastgesteld op het moment waarop de verzekering wordt aangegaan en blijft dan gelijk tot het 65ste jaar. Het Verbond geeft aan dat het goed denkbaar is dat er in de markt voor vergelijkbare verzekeringen ook lagere premies gevraagd zullen worden.

Het kabinet voegt hier aan toe dat verwacht kan worden dat voor bepaalde groepen de premie hoger uitvalt (mensen met een ongunstige

sterfttekans gecombineerd met een relatief jonge partner). Het punt van de weglek naar de ABW wordt in hoofdstuk 9 behandeld.

Deze leden vragen een nadere toelichting op het feit dat de nabestaandenuitkering de basis is voor het aanvullend pensioen, ook als de uitkering gekort wordt door het aanwezig zijn van arbeidsinkomen. Het aanvullend nabestaandenpensioen wordt in de meeste pensioenregelingen gedefinieerd als een bepaald deel van het ouderdompensioen. Er is dus bij de uitvoering van het aanvullend nabestaandenpensioen geen relatie met de nabestaandenuitkering. De hoogte van de wettelijke uitkering doet dus voor de uitvoering niet ter zake.

Deze leden wijzen op het verschil in relevante leeftijd van het kind voor de Toeslagenwet en de nabestaandenwet.

In de Toeslagenwet is de leeftijd van 12 jaar van belang voor het recht op toeslag van gehuwden van de zgn. 1990-generatie; er bestaat voor deze groep geen recht op toeslag tenzij tot het huishouden een kind jonger dan 12 jaar behoort. In dit geval gaat het echter om volledige gezinnen, terwijl het bij de nabestaandenwet om alleenstaanden gaat. Nabestaanden met een kind onder de 18 jaar vormen een van de drie groepen met recht op uitkering. Deze leeftijd spoot met de leeftijd van 18 jaar in de Toeslagenwet voor alleenstaanden. Ongehuwden met een kind onder de 18 hebben recht op toeslag, als zij een inkomen hebben van minder dan 90% minimumloon.

Er wordt niet overwogen om extra arbeidsmarktinstrumenten in te zetten om vrouwelijke nabestaanden geboren na 1944 toe te rusten voor de arbeidsmarkt. Zij kunnen gebruik maken van het reguliere aanbod voor herintreedsters.

Deze leden vragen of het arbeidsvoorwaardenoverleg over aanvullende pensioenregelingen niet onder druk komt te staan indien de kans bestaat dat aanvullend pensioen verrekend kan worden met een bijstandsuitkering (als geen recht op nabestaandenuitkering bestaat).

Op ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en de aanvullende pensioenen wordt in paragraaf 8 ingegaan.

Naar aanleiding van de vraag over uitvoeringslasten van de SVB kan geantwoord worden dat de totale uitvoeringskosten niet alleen de directe uitvoering betreffen, maar ook zaken als juridische procedures bij bezwaar en beroep en regres.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de AWW uitgang van het inkomensdervingsprincipe, en dat dit principe ook ten grondslag zou moeten liggen aan dit wetsvoorstel.

Hierop is in hoofdstuk 1 reeds ingegaan.

De leden van de AOV-fractie vrezen dat veel nabestaanden in financiële problemen zullen komen, door de inkomenstoets of door het ontbreken van uitkeringsrecht. Zij zijn tegenstander van het stellen van een leeftijdsgrens.

Het kabinet is van mening dat alleen uitkeringsrecht toekomt aan bepaalde groepen nabestaanden. Door helemaal geen leeftijdsgrens te stellen aan nabestaanden zonder kinderen, zouden ook jonge nabestaanden altijd recht op uitkering krijgen. Daarvoor is in de ogen van het kabinet geen rechtvaardiging. Deze groep nabestaanden kan door middel van arbeid in het onderhoud voorzien. Door het overlijden van een verdienende huwelijkspartner zal in het algemeen een inkomensachteruitgang plaats hebben; door de nabestaandenuitkering wordt voorkomen dat mensen in behoeftige omstandigheden komen te verkeren.

De premiecijfers voor de particuliere verzekeringen in het nader rapport bij dit wetsvoorstel zijn op verzoek verstrekt door het Verbond van Verzekeraars. Op dit punt wordt ook hierboven ingegaan in reactie op een

vraag van de D66-fractie. Voor een reactie op de vragen van deze leden over het inkomensverlies voor bestaande AWW-gerechtigden wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

De leden van de RPF-fractie stellen vragen over de leeftijdsgrens van oudere nabestaanden, de arbeidspositie van vrouwen en de gelijkstelling. Op deze punten is elders reeds ingegaan. Deze leden achten de wet fraudegevoelig en ingewikkeld. Het kabinet is het hier niet mee eens. De nieuwe nabestaandenwet is minder ingewikkeld dan het oude wetsvoorstel Anw. Wat de uitvoering wel complexer maakt in vergelijking met de AWW, is de inkomenstoets. Dit weegt echter ruimschoots op tegen de voordelen van de inkomenstoets.

De leden van de SGP-fractie onderschrijven het behoeftecriterium en de inkomenstoets in het wetsvoorstel. Wel hebben zij moeite met de geboortegrens voor nabestaanden zonder kinderen. Het kabinet is het met deze leden eens dat in de toekomst een deel van de nabestaanden zonder kinderen (geboren na 1944) op de bijstand zal zijn aangewezen. Dit is echter niet de opzet van het kabinet. Het kabinet gaat er van uit dat mensen in deze categorie zelf door arbeid in hun onderhoud kunnen voorzien. Als hen dat niet lukt, en als zij geen particulier nabestaandenpensioen ontvangen, zorgt de bijstand er voor dat er toch voldoende bestaansmiddelen zijn. Verder vragen deze leden of de 1990-generatie niet ook recht op uitkering zou moeten blijven houden als zij niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Wellicht is hier sprake van een misverstand. Het wetsvoorstel gaat er juist van uit dat er een groep nabestaanden is die recht moet hebben op nabestaandenuitkering, los van het jaar waarin zij zijn geboren, namelijk nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar. Van deze groep wordt niet verwacht dat zij zelf in hun onderhoud voorzien.

De leden van de GPV-fractie hebben moeite met de geboortegrens van 1945. Zij signaleren het probleem dat een verzorgende ouder die op latere leeftijd nabestaande wordt, slechts kort uitkeringsrecht heeft (als het jongste kind bijna 18 is ten tijde van het overlijden), en daarna terugvalt op de bijstand (bij onvoldoende ander inkomen). In zo'n geval is er weinig tijd voor de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Moet de conclusie zijn dat iedereen zich moet oriënteren op de arbeidsmarkt?

Het kabinet is inderdaad van mening dat alle burgers zich de gevolgen van de nieuwe nabestaandenwet voor hun eigen situatie goed moeten realiseren. Dit kan er toe leiden dat men zich oriënteert op de arbeidsmarkt, en/of dat men zich particulier aanvullend verzekert. Dit is de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Deze leden vragen naar de consistentie met het beleid ten aanzien van de zogenaamde 1990-generatie. Verder stellen deze leden voor om in het wetsvoorstel een regeling voor post-verzorgers op te nemen, in die zin dat de nabestaande die ouder is dan 50 jaar op het moment dat het jongste kind 18 jaar wordt, de uitkering kan behouden.

De relatie van het beleid ten aanzien van de 1990-generatie met beleid op andere terreinen is niet altijd rechtlijnig. Van de 1990-generatie wordt economische zelfstandigheid verwacht, en er zijn bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes geweest om hen daar op te wijzen. Voor de generatie daarboven bestond ook al een beleid gericht op economische zelfstandigheid. Dat neemt niet weg dat het beleid met betrekking tot bijvoorbeeld economische zelfstandigheid, of met betrekking tot het vergroten vna de mogelijkheden voor de combinatie ouderschap en betaalde arbeid, niet beperkt blijft tot de 1990-generatie. Het zou bijvoorbeeld vreemd zijn om de mogelijkheid van kinderopvang of van ouder-schapsverlof alleen open te stellen voor mensen van de 1990-generatie.

Op ieder specifiek beleidsterrein moeten de mogelijkheden en verplichtingen tegen elkaar worden afgewogen, in het licht van de doelstelling van een specifieke regeling. Het kabinet acht een geboortjaar van 1972 voor nabestaanden zonder kinderen in dit wetsvoorstel bijzonder ongewenst, omdat het tot onnodig veel uitkeringsrechten zou leiden. Een regeling voor post-verzorgers van 50 jaar en ouder wijst het kabinet af. Hoewel een dergelijke regeling voor de korte termijn en voor bepaalde groepen nabestaanden denkbaar zou zijn, zou het afbreuk doen aan de consistentie van de wet. Iedere nabestaande met een kind die in de toekomst een nabestaandenuitkering krijgt, weet dat het uitkeringsrecht eindigt als het kind 18 jaar wordt. Het is vervolgens de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen om zich voor te bereiden op deze toekomstverwachting.

De leden van de SP-fractie menen dat de regering de veronderstelling heeft dat steeds meer mensen al een particuliere voorziening hebben getroffen voor het overlijdensrisico. Het is het standpunt van het kabinet dat de mensen zich zullen realiseren wat voor hen de gevolgen van de nieuwe nabestaandenwet kunnen zijn, en zich vervolgens de vraag stellen of zij zich particulier zullen verzekeren. Het ligt niet voor de hand dat mensen zich nu particulier verzekeren voor een risico dat nu door de AWW wordt gedekt.

De leden van de SP-fractie vragen of het uitsluiten van het uitkeringsrecht van nabestaanden geboren na 1 januari 1945 (indirecte) strijd zou kunnen opleveren met de Derde EG-richtlijn.

Het kabinet is van oordeel, dat het onderscheid, dat wordt gemaakt tussen nabestaanden geboren vóór 1 januari 1945 en nabestaanden die ná deze datum zijn geboren geen (indirecte) discriminatie oplevert. Het onderscheid dat tussen de verschillende groepen wordt gemaakt, zou wel gekwalificeerd kunnen worden als een onderscheid naar geboortjaar. Het maken van een dergelijk onderscheid is op zich niet in strijd met de EG-richtlijnen Gelijke behandeling. Hierbij moet worden aangetekend, dat het maken van dit onderscheid slechts is toegestaan, indien hiervoor rechtvaardigingsgronden kunnen worden aangevoerd die in het licht van de doelstelling van de regeling als voldoende objectief kunnen worden aangemerkt. Het ten aanzien van vrouwen gevoerde «positieve discriminatiebeleid» gericht op een inhalen van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, maakt het naar het oordeel van het kabinet mogelijk een dergelijk onderscheid te maken.

Wanneer een regeling in haar uitwerking in het bijzonder nadelig is voor personen van een bepaald geslacht, doet zich, zo is uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot de EG-richtlijnen Gelijke Behandeling gebleken, een vermoeden van indirecte discriminatie voor. Dit vermoeden kan slechts worden weggenomen door een objectieve rechtvaardiging. Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is het behoeftebeginsel, in die zin dat slechts uitkering wordt verschaft aan de nabestaanden van wie niet kan worden verwacht dat zij zelf in hun onderhoud kunnen voorzien en voor wie derhalve een sociale noodzaak bestaat. Mede gelet op de grote mate van economische bewegingsvrijheid van het individu zal de jongere generatie in toenemende mate zelfstandig in eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De rechtvaardiging die aan de uitsluitingsregeling ten grondslag ligt, namelijk te voorkomen dat uitkering wordt verleend aan nabestaanden voor wie feitelijk geen sociale noodzaak bestaat, geeft het kabinet grond om te stellen dat op dit punt geen sprake is van indirecte discriminatie.

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

### *4.1 Rechthebbenden*

De leden van de CDA-fractie vragen wat de voor- en nadelen zijn van het controleren van het inkomen over een langere periode dan een maand, in plaats van iedere maand.

De Anw kent net als andere sociale verzekeringen een maand-systematiek. Dat wil zeggen dat het recht op uitkering per maand wordt vastgesteld (met uitzondering van de maand van overlijden), en dat ook de hoogte van de uitkering indien die afhankelijk is van ander inkomen, per maand wordt vastgesteld.

De uitkering wordt gekort met het inkomen dat in een betreffende maand is verdiend. Hiervoor is het in beginsel nodig dat de nabestaande iedere maand het inkomen opgeeft, tenzij dat iedere maand hetzelfde is. Uiteraard leidt de inkomenstoets tot een verzwarende van de uitvoering, vergeleken bij de uitvoering van de AWW. Om die reden zal in de praktijk getracht worden een procedure te hanteren die zoveel mogelijk tegemoet komt aan de door de SVB genoemde bezwaren, met instandhouding van de maandsystematiek. In het Inkomensbesluit Anw zal bepaald worden dat in geval van wisselende inkomsten de uitkeringsgerechtigde een gemiddeld maandinkomen opgeeft dat hij naar zijn inschatting de komende periode zal verdienen. Op basis van dit geschatte inkomen wordt de uitkering berekend en betaald. Na iedere zes maanden wordt vervolgens gekeken naar de werkelijke inkomsten in die periode, en wordt achteraf de uitkering gecorrigeerd. Door dit per periode van een half jaar te doen, worden de uitvoeringslasten beperkt en wordt de overzichtelijkheid voor de uitkeringsgerechtigde vergroot. Deze methode laat onverlet dat als het inkomen sterk afwijkt van het geschatte gemiddelde, de uitkering eerder gecorrigeerd kan worden. Hiermee wordt voorkomen dat betrokkene onder het sociaal minimum zou komen.

De leden van de D66-fractie vragen het standpunt van het kabinet over de toekomst van de Anw: zouden nabestaanden met een kind onder de 18 jaar altijd een uitkeringsrecht moeten krijgen (zoals bij de Anw), of zou de Anw beperkt moeten blijven tot een aflopende verzekering voor personen geboren voor 1945 (respectievelijk 1950) en een blijvende verzekering voor wezen.

Op dit moment is het kabinet van mening dat de nieuwe nabestaandenwet uitkeringsrecht moet geven aan de drie in de wet genoemde categorieën. Dit betekent dat als de groep nabestaanden geboren voor 1945 geen recht meer kan krijgen omdat zij 65 jaar of ouder zijn, er nog uitkeringsrecht resteert voor arbeidsongeschikte nabestaanden, nabestaanden met een kind en wezen. Wellicht is een andere keuze mogelijk als de arbeidssituatie van mannen en vrouwen met kinderen niet meer verschilt. Om die reden wil het kabinet de wet na tien jaar evalueren, en zal het kabinet daarna met een standpunt over de toekomst van de nabestaandenverzekering komen.

De leden van de fractie van GroenLinks vrezen dat naarmate minder nabestaanden zonder kinderen recht hebben op Anw-uitkering (gezien de constructie van een geboortecohort in plaats van een leeftijdsgrens), steeds meer oudere nabestaanden op de bijstand aangewezen zullen raken. Het kabinet meent dat dit niet het geval hoeft te zijn. Immers, de verwachting is dat steeds meer vrouwen inkomen zullen hebben, ook in de oudere leeftijdscategorieën. Voor zover dat niet het geval is, kunnen partners zich particulier verzekeren voor het overlijdensrisico. Hoewel het wel zal voorkomen dat nabestaanden een beroep op de bijstand zullen moeten doen, is het niet de verwachting dat dit vaak zal voorkomen. Door

te kiezen voor een leeftijdsgrens in plaats van een geboortjaar zou onrecht worden gedaan aan de maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen. Een leeftijdsgrens van bijvoorbeeld 50 jaar zou aangeven dat de verwachting is dat ook in de toekomst vrouwen van die leeftijd geen betaalde baan zouden hebben.

De vraag naar de inkomensgegevens van gehuwde vrouwen tussen de 40 en 50 jaar is in hoofdstuk 3 beantwoord.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een cijfermatige prognose van de economische zelfstandigheid van oudere vrouwen. Het CPB heeft in 1993 een prognose gemaakt van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt tot het jaar 2015 volgens verschillende scenario's. Volgens het CPB stijgt de participatiegraad van vrouwen van 53% in 1990 tot 58% in 2015 in het scenario Global Shift, en tot 71% in het scenario Balanced Growth. Het grote verschil tussen de verschillende scenario's geeft aan dat deze ontwikkelingen moeilijk te voorspellen zijn.

In dat licht bezien ligt het ook voor de hand de uitkering te beëindigen als het jongste kind 18 jaar is geworden. Voorzover de nabestaande niet al werkte toen het kind jonger was dan 18, zal betrokkene zich toch in ieder geval voorbereiden op het beëindigen van de uitkering, en ervoor zorgen tegen die tijd voorbereid te zijn op toetreding tot de arbeidsmarkt. Wat precies de rol van de SVB zal zijn bij dit voorbereidingsproces, en hoe de samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie zal zijn, is nog niet aan te geven. De SVB is bezig beleid terzake te ontwikkelen.

#### *4.2 Inkomensafhankelijkheid en het inkomensbegrip*

De leden van de PvdA-fractie vragen meer informatie over het inkomensbegrip. Ook de leden van de CDA-fractie en de AOV-fractie vragen meer duidelijkheid over het inkomensbegrip (inkomen uit en inkomen in verband met arbeid).

Inkomen uit arbeid is loon voor mensen in dienstbetrekking en daarmee gelijkgestelden (zoals ambtenaren), en winst uit bedrijf en zelfstandig uitgeoefend beroep. Inkomen in verband met arbeid wordt gevormd door onder andere uitkeringen op grond van verplichte verzekeringen (tenzij het dienstverband nog voortduurt), particuliere verzekeringen afgesloten in het kader van een arbeidsovereenkomst, vut-uitkeringen en vervroegd pensioen, studiefinanciering en een buitenlandse sociale zekerheidsuitkering. Onder verplichte verzekeringen worden onder andere verstaan AAW, WW en WAO.

Een ziektewetuitkering wordt in de meeste gevallen beschouwd als inkomen uit arbeid; hierop is dus net als bij ander inkomen uit arbeid de vrijlating van toepassing. In gevallen echter dat een ziektewetuitkering wordt uitgekeerd terwijl de dienstbetrekking is geëindigd (bijvoorbeeld in geval van ziekte tijdens werkloosheid), wordt de ziektewetuitkering beschouwd als inkomen in verband met arbeid. De reden hiervoor is dat uitkeringen in beginsel inkomen in verband met arbeid zijn, maar dat bij een uitkering op grond van de ZW en de WW tijdens een dienstbetrekking de uitkering net zo behandeld wordt als het loon. Hiermee wordt voorkomen dat er een terugval in inkomen optreedt tijdens ziekte. In geval van een gedeeltelijke WAO-uitkering en loon uit een deeltijdbaan, wordt de WAO-uitkering gezien als inkomen in verband met arbeid, en het loon uiteraard als inkomen uit arbeid.

Inkomen uit arbeid wordt deels vrijgelaten om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen.

Het inkomensbegrip in de Toeslagenwet en de AOW is in grote lijnen gelijk aan dat in de Anw. De inkomensbesluiten lijken dan ook sterk op elkaar. Een verschil met de AOW is dat het inkomensbesluit AOW geen

onderscheid kent tussen inkomen uit en in verband met arbeid, omdat bij de AOW de vrijlating op alle inkomen van toepassing is.

Vervroegd ouderdomspensioen is ook inkomen in verband met arbeid. Een pensioenuitkering is alleen uitgezonderd van het inkomensbegrip als het nabestaandenpensioen betreft. De Anw is bedoeld als basisvoorziening voor het aanvullende nabestaandenpensioen, niet voor alle soorten aanvullende pensioen zoals het Verbond van Verzekeraars meent in zijn brief van 22 juni 1995. De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie van het kabinet op deze brief. Het Verbond stelt in deze brief ook dat van een nabestaande die al met vervroegd pensioen is gegaan, in redelijkheid niet verlangd kan worden zich weer op de arbeidsmarkt te begeven om het verlies aan inkomen te compenseren. Dit zal in de meeste gevallen ook niet nodig zijn, omdat het vervroegd ouderdomspensioen voldoende inkomen biedt aan betrokkene (anders zou hij niet met vervroegd pensioen zijn gegaan). Een Anw-uitkering bovenop dit pensioen als betrokkene nabestaande zou worden, is niet nodig, en is ook niet de bedoeling. In geval het iemand betreft die nu al een AWW-uitkering combineert met een vervroegd ouderdomspensioen, verschilt deze situatie niet van een andere AWW-gerechtigde die daarnaast inkomen heeft. Voor deze groep stelt het kabinet een overgangstermijn tot 1998 voor om aan de veranderde inkomenssituatie te wennen. Het Verbond meent verder dat er geen rechtvaardiging is voor de ongelijke behandeling tussen aanvullend nabestaandenpensioen en aanvullend oudedagspensioen. Het kabinet meent dat deze rechtvaardiging er wel degelijk is. De basis voor het nabestaandenpensioen is de Anw, en de basis voor het ouderdomspensioen is de AOW. Beide soorten pensioen hebben een van elkaar verschillende doelstelling, en er is geen reden ze voor de uitvoering van de Anw hetzelfde te behandelen.

Vervolgens vragen deze leden een reactie op de suggestie om inkomen uit vermogen boven een bepaalde grens ook als inkomen in de zin van deze wet te beschouwen. Het kabinet is hier geen voorstander van. Vermogen en inkomen uit vermogen moeten bij de Anw buiten beschouwing blijven, dit om een onderscheid te kunnen maken met de Algemene bijstandswet. Het kabinet wil stimuleren dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Indien mensen door sparen of een vorm van particuliere verzekering een vermogen bij elkaar hebben gebracht om te voorzien in het overlijdensrisico, zou het niet passen inkomen uit dit vermogen vervolgens op de uitkering in mindering te brengen.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar het standpunt van de SVB over de verschillende gehanteerde inkomensbegrippen.

Het is inderdaad zo dat het fiscale inkomensbegrip afwijkt van het AOW-inkomensbegrip, het begrip bij de Wet Van Otterloo en bij de Anw. Hierdoor wordt het noodzakelijk om bij de onderlinge vergelijking van door de uitkeringsgerechtigde opgegeven inkomsten en de gegevens omtrent het inkomen die van de belastingdienst komen, een extra beoordelingsslag toe te passen. Dit bezwaar wordt onderkend, maar kan voorshands niet opgelost worden.

De vraag van de leden van de D66-fractie naar de inkomenseffecten wordt beantwoord in hoofdstuk 9.

Deze leden signaleren het punt dat het aanvullend nabestaandenpensioen en eventueel vermogen onder de inkomens- en vermogenstoets van de bijstand vallen, als de nabestaande daarop aangewezen is.

Indien het gaat om een nabestaande die geen recht heeft op Anw-uitkering maar wel op een aanvullend nabestaandenpensioen, hangt het van de verdere omstandigheden af of betrokkene een beroep moet doen op de bijstand. Indien het nabestaandenpensioen voldoende hoog is (eventueel aangevuld met eigen arbeidsinkomen), is een beroep op de

bijstand niet nodig. Zo niet, dan vult de bijstand aan tot het sociaal minimum. In de optiek van het kabinet is het dan niet zo dat het aanvullend pensioen wordt «weggetoetst», maar dat de bijstand minder aanvult dan nodig zou zijn indien er geen aanvullend pensioen zou zijn geweest.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom inkomen in verband met arbeid niet gedeeltelijk wordt vrijgelaten. Dit hangt samen met het doel van de vrijlating, namelijk de arbeidsparticipatie bevorderen. Dit oogmerk zou bij vrijlating van inkomen in verband met arbeid niet gediend worden. Voor mensen die nu een AWW-uitkering hebben en daarnaast een andere uitkering, geldt ook de overgangstermijn tot 1998 om aan de nieuwe inkomenssituatie te wennen; pas daarna worden zij met de inkomensstoets geconfronteerd. Dit laatste is ook een antwoord op de vraag van de leden van de AOV-fractie.

Het kabinet is het niet eens met de stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat de vrijlatingsregeling een premie zet op de traditionele rolverdeling. Ieder inkomen wordt gedeeltelijk vrijgelaten, of het nu een inkomen uit deeltijdwerk is of uit een volledige baan. Een nabestaande met inkomen uit arbeid en uitkering heeft (gezien de vrijlating) een hoger totaalinkomen dan een nabestaande met alleen Anw-uitkering.

De leden van de fractie van de RPF vragen waarom niet is aangesloten bij het oude wetsvoorstel Anw, dat een ongetoetste basisuitkering verschafte, waarop een inkomensafhankelijke toeslag werd verstrekt. De reden hiervoor is dat het dan nog steeds voorkomt dat inkomen en uitkering gecombineerd worden. Het kabinet vindt dit een ongewenst gebruik van uitkeringsgelden. De Anw voorkomt dat nabestaanden in behoeftige omstandigheden komen te verkeren; indien daar geen sprake van is, acht het kabinet het onnodig dat een uitkering verstrekt wordt. Het is juist dat AWW-gerechtigden die nu ook een arbeidsinkomen hebben, in de toekomst met een inkomensachteruitgang worden geconfronteerd. Dit geldt overigens evenzeer voor weduwen met een deeltijdbaan, als voor weduwnaars met een voltijdbaan. Het kabinet denkt niet, dit ook in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, dat het inkomensafhankelijke karakter van deze wet in het algemeen de arbeidsparticipatie zal ontmoedigen, omdat het totale inkomen van arbeidsinkomen met eventueel Anw-uitkering hoger is dan alleen een Anw-uitkering. Voor de oriëntatie op de arbeidsmarkt van oudere nabestaanden zonder inkomen zal het overigens naar verwachting niet doorslaggevend zijn dat deze wet inkomensafhankelijk is en de AWW niet, omdat hierbij veel andere factoren een rol spelen.

Voor een berekening van de kosten van een ongetoetste basisuitkering van 30 respectievelijk 50% (zoals in het oude wetsvoorstel Anw) wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

Deze leden en die van de D66-fractie vragen ook naar de gevolgen voor de uitvoering van het inkomensafhankelijke karakter van deze wet. Het zal duidelijk zijn dat iedere inkomensstoets een verzwarende betekenis heeft. Het inkomen moet opgegeven worden en gecontroleerd, en vervolgens verwerkt. Overigens is het voor het aspect van de uitvoerbaarheid niet van belang of de hele uitkering of slechts een deel ervan inkomensafhankelijk is. De meerdere uitvoeringskosten zoals geschetst door de SVB worden voornamelijk door de inkomensstoets bepaald.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet denkt over een verruiming van de vrijlatingsbepaling, in die zin dat ook inkomen in verband met arbeid deels vrijgelaten wordt.



Het kabinet overweegt dit niet, gezien de doelstelling van de vrijlating, namelijk de arbeidsparticipatie niet ontmoedigen.

Deze leden vragen ook naar de relatie van dit wetsvoorstel met ILO-verdrag 121. Voor een reactie wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

Deze leden vragen ook naar de toegenomen fraudegevoeligheid van de wet. Het kabinet is het eens met deze leden dat iedere inkomenstoets de fraudegevoeligheid doet toenemen. Op het punt van de uitvoering is hierboven al ingegaan. Het kabinet is van mening dat fraudegevoeligheid geen reden is om af te zien van een inkomenstoets, gezien de zwaarwegende argumenten die pleiten voor deze inkomenstoets. Wel is het natuurlijk van het grootste belang dat fraude effectief bestreden wordt. De SVB heeft reeds een aanvang gemaakt met het formuleren van beleid om fraude tegen te gaan.

#### *4.3 Pseudoweduwen*

De leden van de fractie van PvdA en CDA vragen naar de uitkeringsrechten van meerdere pseudoweduwen van eenzelfde overledene. Indien zij aan de uitkeringsvoorwaarden voldoen, krijgen alle ex-echtgenoten van een overledene een eigen recht op uitkering. Voor de vraag of er recht op uitkering bestaat, is het niet relevant of er nog meer ex-echtgenoten zijn, en of de overledene op het moment van overlijden gehuwd was. Wat dat betreft verschilt de regeling niet van die in de AWW.

De leden van de fractie van CDA en D66 signaleren dat bij de regeling voor pseudoweduwen het behoefteprincipe enigszins vermengd wordt met het principe van inkomensderving.

Het kabinet is zich hiervan bewust. De aanvullende eis van inkomensderving is echter in de ogen van het kabinet de enige manier om voor deze groep nabestaanden een rechtvaardige regeling tot stand te brengen. De regeling zoals die nu in de AWW staat, is onbevredigend omdat ook ex-echtgenoten die geen enkele financiële band met de overledene hadden, recht op uitkering krijgen. In het oude wetsvoorstel-Anw hadden pseudoweduwen geheel geen recht op uitkering wat ook ongewenst is. In dat geval zouden bijvoorbeeld nabestaanden met kinderen die leefden van de alimentatie van de ex-echtgenoot, aangewezen zijn op de bijstand na het overlijden van de ex-echtgenoot.

Als er geen sprake meer is van alimentatie omdat de maximale alimentatieduur verstreken is, kan geen recht op Anw-uitkering meer ontstaan. Anderzijds is het zo dat, als een nabestaande uitkeringsrecht ontleent aan het overlijden van de ex-echtgenoot, dit uitkeringsrecht eindigt op grond van de in de wet genoemde beëindigingsgronden, en niet als de alimentatieduur beëindigd zou zijn als de ex-echtgenoot nog had geleefd. Zoals bekend kan de Anw-uitkering nooit hoger zijn dan de alimentatie was; het uitkeringsbedrag wordt eenmalig vastgesteld na het overlijden van de ex-echtgenoot, en kan vervolgens niet meer wijzigen (tenzij natuurlijk om andere redenen zoals de leeftijd van het kind of het inkomen).

De leden van de SP-fractie vinden het niet juist dat de hoogte van de Anw-uitkering gekoppeld is aan de hoogte van de alimentatie. Het kabinet is echter van mening dat het niet nodig is een hogere uitkering te verschaffen dan de alimentatie bedroeg, omdat die toen de ex-echtgenoot nog leefde, blijkbaar hoog genoeg was. Op grond van welke argumenten de hoogte van de alimentatie in het verleden bepaald is, is voor de uitvoering van de Anw niet relevant.

Het komt inderdaad voor zoals deze leden opmerken, dat een echtscheidingsconvenant niet door een advocaat wordt medeonder-

tekend. Het kabinet wil in dit verband echter vasthouden aan deze eis. De reden hiervoor is dat deze medeondertekening een waarborg biedt dat het geen contract is dat onder misbruik van omstandigheden tot stand is gebracht. Een dergelijke eis wordt bijvoorbeeld ook gesteld in het wetsvoorstel «zware registratie» ten aanzien van de ontbinding van de zware registratie. Er kan geen recht op Anw-uitkering ontstaan als een ex-echtgenoot overlijdt en de alimentatieverplichting niet is vastgelegd zoals in de nabestaandenwet is bepaald.

#### *4.4 Einde van de uitkering*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de rol die de SVB zal spelen bij het voorbereiden op de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden van wie voorzienbaar is dat de uitkering zal eindigen voor betrokkenen 65 jaar is.

De wet bepaalt dat de Bank bevordert dat de betrokken uitkeringsgerechtigden zich bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie melden; deze laatste organisatie heeft vervolgens de taak om de nabestaande te helpen bij de oriëntatie op de arbeidsmarkt, bij scholing, enzovoort. Het ligt in de verwachting dat de Bank overleg pleegt met de arbeidsvoorzieningsorganisatie om tot een goede samenwerking te komen, zodat het doel (de nabestaande is voorbereid op het einde van de uitkering) bereikt wordt.

#### *4.5 Wezenuitkering*

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verschillen in uitkeringsrechten voor wezen in de AWW en dit wetsvoorstel.

In de AWW heeft een wees recht op wezenuitkering als de laatst-overleden ouder verzekerd was voor de AWW en de wees jonger is dan 16 jaar. Ook oudere wezen kunnen recht hebben op wezenuitkering, namelijk als zij studerend zijn (tot 27 jaar), als zij tenminste 45% arbeidsongeschikt zijn (tot 18 jaar) of als zij het huishouden verzorgen van tenminste een andere wees (tot 27 jaar). De uitkeringshoogte is een percentage van het AWW-pensioen.

Op grond van deze wet is de regeling in grote lijnen gelijk; alleen de eind-leeftijd voor de uitkering van studerende en zg. huishoudwezen is verlaagd naar 21 jaar. De hoogte van de uitkering is gelijk. De wezenuitkering op grond van deze wet is onafhankelijk van eventueel inkomen. Bij de AWW werd inkomen dat studerende wezen van 16 jaar en ouder in het kader van hun opleiding verdienden, gedeeltelijk gekort. Wezen van 16 jaar en ouder die werken of werkloos zijn, ontvangen geen wezenuitkering, zowel in de AWW als in deze wet.

De wezenuitkering eindigt bij het bereiken van de 21-jarige leeftijd. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband naar de relatie met andere regelingen voor jongeren, zoals de leerplicht, de studiefinanciering en het JWG.

Deze regelingen gelden uiteraard ook voor wezen, maar dit laat onverlet dat ook voor wezen ouder dan 16 jaar een uitkeringsrecht op zijn plaats is als de wees nog niet in het eigen onderhoud kan voorzien. Dit is het geval als de wees arbeidsongeschikt is, onderwijs volgt of het huishouden waarin nog een wees is opgenomen, verzorgt. De door deze leden genoemde regelingen voorzien daarin niet. Omdat er geen ouders zijn die de kosten van de opvoeding van de kinderen kunnen dragen, moet de wezenuitkering langer doorlopen dan het zestiende jaar. Ten tijde van de behandeling van het oude wetsvoorstel-Anw bestond brede instemming over de eindleeftijd van 21 jaar. Het kabinet sluit daar om die reden nu bij aan.

In nota van wijziging wordt met betrekking tot artikel 21 een wijziging opgenomen voor studerende wezen. De woorden «wiens voor werkzaamheden beschikbare tijd grotendeels» in beslag wordt genomen door of in

verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding, worden vervangen door de klokuren-definitie, zoals die ook is opgenomen in de wet op de studiefinanciering en de kinderbijslag. De reden hiervoor is harmonisatie van de begrippen, wat de uitvoering vergemakkelijkt.

#### *4.6 Hoogte van de uitkering*

De leden van de SGP-fractie vragen of voor de specifieke groep van nabestaanden (voor wie een eigen uitkeringsregiem geldt) niet ook een uitzondering gemaakt kan blijven worden met betrekking tot de hoogte van het sociaal minimum voor nabestaanden met kinderen (100% in plaats van 90%). Het kabinet is van mening dat de argumenten die bestaan om een volksverzekering in stand te houden voor het overlijdensrisico niet gebruikt kunnen worden om voor deze groep uitkeringsgerechtigden een andere uitkeringshoogte te verdedigen. De Anw geeft recht op een uitkering op minimumniveau. Dit is in de hele sociale zekerheid op dezelfde manier gedefinieerd, en is afhankelijk van de leefvorm van de uitkeringsgerechtigde: gehuwd, alleenstaand, of alleenstaand met kinderen. Er is geen reden om nabestaanden een ander sociaal minimum te geven dan andere uitkeringsgerechtigden met een uitkering op minimumniveau.

Deze leden vragen wat het uitmaakt voor een nabestaande of hij een bijstandsuitkering of een Anw-uitkering ontvangt. Voor de hoogte van de uitkering maakt dit geen verschil. Het verschil zit in de inkomens- en vermogenstoets die de bijstand kent. Aanvullend nabestaandenpensioen of een eigen huis kan bijvoorbeeld voor de bijstand tot een lagere uitkering leiden.

#### *4.7 Geen tijdelijke gewenningsuitkering*

De leden van de D66-fractie vragen naar de kosten van een tijdelijke gewenningsuitkering van drie maanden. Deze worden weergegeven in hoofdstuk 9.

Het kabinet kan zich (zoals deze leden doen) voorstellen dat een nabestaande met eigen inkomen (die om die reden geen Anw-uitkering zou krijgen) tijdelijke financiële problemen ondervindt na het overlijden van de echtgenoot. Dit is echter geen reden om in de wet een tijdelijke gewenningsuitkering op te nemen. Het gaat immers om een tijdelijk en een beperkt risico. De nabestaandenwet is alleen bedoeld om te voorkomen dat nabestaanden in behoeftige omstandigheden komen te verkeren. Tijdelijke financiële problemen na een overlijden kunnen op een ander manier opgelost worden, bijvoorbeeld door te sparen of zich apart te verzekeren.

#### *4.8 Halfwezen*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het ontbreken van een halfwezenuitkering bij hertrouwen er niet toe zou leiden dat Anw-gerechtigden niet hertrouwen maar gaan samenwonen om zo dat uitkeringsdeel te behouden.

Aangenomen wordt dat met deze vraag bedoeld wordt op de situatie dat er een halfwezenuitkering zou bestaan ter hoogte van 20%, die behouden blijft bij hertrouwen, terwijl de «gewone» nabestaanden-uitkering om die reden zou vervallen. Dit kan inderdaad gezien worden als een voordeel van een halfwezenuitkering.

De leden van de CDA-fractie vragen of voor samenwonenden niet net als voor gehuwden geldt dat zij de zorg voor het inkomen en de verzorging van de kinderen kunnen delen; bij gehuwden leidt dit tot beëindiging van de Anw-uitkering, bij samenwonenden niet.

Dit kan inderdaad het geval zijn. Uit het feit dat in deze wet geen

gelijkstelling is opgenomen, vloeit echter voort dat hieruit geen gevolgen voortvloeien voor het recht op uitkering.

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor hun pleidooi voor een inkomensafhankelijke halfwezenuitkering. Hieraan zitten volgens deze leden twee voordelen. Een dergelijke uitkering kan leiden tot een hoger gezinsinkomen voor nabestaanden met kinderen, en komt tegemoet aan de wens om ook voor erkende kinderen van ongehuwd samenwonenden en niet-samenwonende ouders een recht op een specifieke uitkering te geven. De door deze leden genoemde argumenten zijn op zich juist. Het is inderdaad zo dat het voor nabestaanden met kinderen moeilijker is het gezinsinkomen op peil te houden door betaalde arbeid, omdat zij ook zorgverplichtingen hebben. In dat verband is een hogere vrijlating in de vorm van een inkomensafhankelijk uitkeringsdeel van 20% een voordeel. Het financiële beslag hiervan staat vermeld in hoofdstuk 9. Dit zou op een andere manier gecompenseerd moeten worden. Tegen een dergelijke hogere vrijlating pleit echter dat dan ook nabestaanden met voldoende inkomen een gehele of gedeeltelijke uitkering krijgen, wat strijdig is met het behoeftebeginsel.

Een andere vraag is of een dergelijk inkomensafhankelijk uitkeringsdeel ook een apart uitkeringsrecht in de vorm van een halfwezenuitkering zou moeten zijn voor nabestaanden die geen recht op nabestaandenuitkering hebben. Dit betreft dan ongehuwden (al dan niet samenwonend) van wie de man het kind van de vrouw erkend heeft. Het kabinet wil ook dit punt bezien, in relatie met andere wensen en de financiële gevolgen daarvan.

#### *4.9 Overig*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de regeling voor anti-cumulatie van AAW en Anw-uitkering.

Deze vloeit voort uit de regeling van inkomensafhankelijkheid van de Anw-uitkering. Een AAW-uitkering is inkomen in verband met arbeid (net als een andere uitkering) en wordt zodoende gekort op de Anw-uitkering. Het resultaat zal zijn (aangezien beide uitkeringen uitkeringen op minimumniveau zijn) dat in de meeste gevallen een AAW-uitkering resteert, terwijl de Anw-uitkering tot nul gereduceerd wordt. Dit zal anders zijn als er recht bestaat op een gedeeltelijke AAW-uitkering; dan zal nog een deel van de Anw-uitkering resterend.

Bij de AWW is dit anders geregeld omdat de AWW niet inkomensafhankelijk is. Indien zowel recht bestaat op AAW als op AWW, wordt alleen de AWW-uitkering uitbetaald en wordt de AAW-uitkering ingetrokken.

De hier voorgestelde regeling wijkt niet af van die in de Toeslagenwet. In de Toeslagenwet wordt ook de AAW-uitkering als inkomen beschouwd, wat leidt tot een lagere toeslag.

Een verschil met de Toeslagenwet is wel dat daar de vrijlating van inkomen uit arbeid beperkt is tot een periode van twee jaar, terwijl de vrijlating bij deze wet in de tijd onbeperkt is. Harmonisatie is niet overwogen, omdat bij deze wet gezien de beperking tot die groepen nabestaanden van wie niet verwacht wordt dat zij in hun eigen onderhoud voorzien, een in de tijd beperkte vrijlating minder goed past.

Vervolgens vragen deze leden naar de mogelijkheid om de kosten van kinderopvang in mindering te brengen op de inkomsten.

Verwervingskosten waaronder kosten voor kinderopvang kunnen in mindering worden gebracht op de inkomsten als het gaat om arbeid niet in dienstbetrekking. Dit zal geregeld worden in het Inkomensbesluit Anw, en is conform de inkomensbesluiten AOW en TW.

Hiernaast is van belang dat fiscaal op twee manieren rekening wordt gehouden met de kosten van kinderopvang. Ten eerste in de tarief-

structuur. Naast de alleenstaande ouderaftrek heeft een alleenstaande met een kind onder de 12 jaar die betaalde arbeid verricht, recht op de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek. Op deze manier wordt rekening gehouden met het draagkrachtverschil als gevolg van de noodzaak van opvang van kinderen.

Ten tweede wordt met de werkelijke kosten van kinderopvang rekening gehouden in de buitengewone lastenregeling, die ook van toepassing is op zelfstandigen en andere niet-werknemers.

Het moet gaan om opvang van kinderen jonger dan 12 jaar, en om beroepsmatige opvang door een instelling of persoon die tegen betaling opvang verricht voor meer dan drie kinderen. De kosten zijn slechts aftrekbaar voor zover zij hoger zijn dan de bij het inkomen behorende normbijdrage van de VWS-adviestabel voor ouderbijdragen.

## **Hoofdstuk 5. Overgangsrecht**

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks en SP refereren aan de discussie over de motie-Van de Zandschulp c.s. (EK, 1994–1995, 22 013 nr. 46j-3) in de Eerste Kamer, en de spanning tussen de begrippen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De regering wil hier graag nog eens op ingaan. Er zijn verschillende hoofdtypen van overgangsrecht mogelijk: onmiddellijke werking (in de sociale zekerheid betekent dit dat de nieuwe rechtsregels onmiddellijk van toepassing zijn op bestaande uitkeringsgerechtigden), eerbiedigende werking (bestaande uitkeringsgerechtigden behouden hun uitkering op de «oude» voorwaarden, uitgestelde werking (bestaande uitkeringsgerechtigden worden na een bepaalde tijd, al dan niet stapsgewijs, onder de nieuwe bepalingen gebracht), en terugwerkende kracht (de nieuwe regels worden met ingang van een in het verleden liggend tijdstip van kracht).

Hoofdregel is onmiddellijke werking. Toegesplitst op de sociale verzekeringen betekent dit dat bestaande uitkeringsgerechtigden op het moment van ingang van een nieuwe wet, onder de bepalingen daarvan vallen. Dit kan echter ongewenste gevolgen hebben voor deze groep. Daarom beziet de regering bij iedere wetswijziging of er redenen zijn om af te wijken van de onmiddellijke werking, en te kiezen voor eerbiedigende of uitgestelde werking. Bij deze beoordeling spelen het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel een belangrijke rol. Rechtsgelijkheid staat voorop, om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden die op een gegeven moment in dezelfde positie verkeren, een andere uitkering krijgen alleen omdat de een al langer de uitkering heeft dan de ander. Bestaande AWW-gerechtigden geheel niet onder de nieuwe wet brengen zoals de leden van de SP-fractie vragen, is in de ogen van de regering gezien het rechtsgelijkheidsbeginsel in dit kader niet aan de orde; het zou betekenen dat gedurende ongeveer veertig jaar twee nabestaandenwetten naast elkaar zouden bestaan.

De leden van de CDA- en D66-fractie illustreren dit dilemma door te vragen hoe de regering rechtvaardigt dat de ene vrouw die weduwe wordt in 1995, onder het AWW-regiem valt, en de andere vrouw die weduwe wordt in 1996, onder het Anw-regiem valt, terwijl beiden in 1946 geboren zijn. De eerste weduwe krijgt een nabestaandenuitkering, de tweede niet (aangenomen dat zij geen kind heeft). Voorop gesteld zij dat iedere overgang pijnlijk kan zijn, als het zo is dat de ene situatie meer voordeel oplevert dan de andere situatie. Het is echter inherent aan wijzigingen, en dus onontkoombaar, wil men sociale verzekeringswetten aanpassen aan de gewijzigde maatschappelijke situatie. In het gegeven voorbeeld is het even onmogelijk om de eerste weduwe volgens het Anw-regiem te behandelen (die wet is immers op het moment van overlijden nog niet van kracht) als om de tweede weduwe volgens de normen van de AWW te behandelen (die dan niet meer van kracht is).

Wat wel een punt van overweging is, en waar de regering zich over heeft gebogen, is of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor een ongelijke behandeling tussen bestaande en nieuwe uitkeringsgerechtigden. Het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel moeten in dat verband afgewogen worden tegen het rechtsgelijkheidsbeginsel, en in een bepaald geval kan dit betekenen dat bestaande rechten moeten blijven bestaan. In het geval van deze wet was het voor de regering doorslaggevend dat AWW-gerechtigden zich niet meer kunnen verzekeren voor het overlijdensrisico, en niet voorbereid zijn op het beëindigen van de uitkering bijvoorbeeld op het moment dat het kind 18 jaar wordt. In deze wet is daarom gekozen voor zowel eerbiedigende werking (bijvoorbeeld bij nabestaanden geboren na 1944 met kinderen) als uitgestelde werking (de inkomenstoets en de bevrozing). Dit laatste geeft de uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid zich voor te bereiden op het nieuwe systeem. Voor de groep nabestaanden met kinderen betekent het overgangsrecht dat de beëindigingsvoorwaarden verschillen voor hen die eerder een AWW-uitkering hadden vergeleken met nabestaanden die hun uitkeringsrecht alleen aan deze wet ontleen.

De regering is van mening dat de vorm die het overgangsrecht in deze wet heeft gekregen, recht doet aan de inhoud van de motie-Van de Zandschulp. Hoewel het uitgangspunt van de Kamer en dat van de regering verschillen, hoeft de uitwerking in een bepaald geval niet te verschillen. Kamer en regering zijn het er over eens dat de afweging tussen gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel voldoende gemotiveerd moet worden. In de ogen van de regering is de motivering voor het gekozen overgangsrecht Anw voldoende, zodat recht wordt gedaan aan beide relevante beginselen. De regering ziet geen grond om bestaande AWW-gerechtigden in het geheel niet te confronteren met de inkomenstoets, omdat dat tot te grote rechtsongelijkheid zou leiden.

Een en ander neemt niet weg dat het overgangsrecht op bepaalde punten ook anders zou kunnen zijn. Immers, de afweging tussen de aan de orde zijnde beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is een kwestie van waardering.

In antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie kan gesteld worden dat de bevrozing van de 100% uitkering er toe leidt dat naar verwachting over 5 tot 7 jaar nabestaanden met kinderen een uitkering op het 90% niveau krijgen. De regering vindt bevrozing in dit geval een betere methode dan een regime van kleine stapjes, omdat de uitkering bij bevrozing in guldens gelijk blijft, wat voor betrokkenen en de uitvoering duidelijker is. Overigens kan bevrozing gezien worden als een stapsgewijze verlaging. Wel is het belangrijk dat de betreffende uitkeringsgerechtigden geïnformeerd worden over het moment dat hun uitkering op het 90% tarief zal zijn aangekomen.

Deze leden refereren ook aan het gegeven dat als het kind van de nabestaande 18 jaar wordt, de uitkering verlaagd wordt naar 70%; zij vragen of deze terugval voor bestaande gevallen niet groot is.

De verlaging van de uitkering naar 70% is thans ook praktijk voor AWW-gerechtigden; in dit opzicht brengt deze wet hierin geen verandering. De verlaging is conform andere regelingen die een uitkering geven op minimumniveau.

De leden van de D66-fractie vragen hoe bestaande AWW-gerechtigden zich kunnen voorbereiden op de verlaging van de uitkering door de inkomenstoets.

Hoe de AWW-gerechtigden zich voorbereiden op hun nieuwe inkomenspositie, is primair een individuele verantwoordelijkheid. Men kan meer inkomen verwerven en/of het uitgavenpatroon aanpassen. De regering meent dat de gekozen overgangstermijn hiervoor voldoende is. Hierbij speelt zeker ook een rol dat de vervanging van de AWW door een

inkomensafhankelijke regeling al jaren in discussie is en dat AWW-gerechtigden daarmee bekend kunnen zijn; in die zin is de inkomstenstoets geen nieuw gegeven. Overigens zal de inkomstenstoets voor de meerderheid van de bestaande AWW-gerechtigden niet tot een lagere uitkering leiden.

De door de fractie van GroenLinks gevraagde koopkrachteffecten worden vermeld in hoofdstuk 9.

De leden van de RPF-fractie vragen naar de reden van de verlaging van 100% naar 90% voor nabestaanden met kinderen. Hierop is al ingegaan bij hoofdstuk 4.6 in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie. Voor een weergave van de kosten wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

Deze leden en de leden van de SGP-fractie vragen ook naar de gevolgen voor de uitvoering van de in sommige opzichten andere behandeling van nabestaanden die een AWW-uitkering hadden en nieuwe Anw-gerechtigden.

Dit gegeven levert slechts een geringe verzwaaring van de uitvoering op, omdat het alleen gaat om de beëindigingsgronden voor AWW-gerechtigden en de bevrozing; dit zijn geen zaken die per maand gecontroleerd en uitgevoerd hoeven te worden. Wat betreft de inkomensstoets is er alleen sprake van uitstel; vanaf 1998 is er in dit opzicht geen sprake meer van verschillende uitkeringsregimes.

De leden van de AOV-fractie vragen hoe in verband met het overgangsrecht de regeling is met betrekking tot nabestaanden met een kind ouder dan 18 jaar die geboren zijn na 1945. Indien deze nabestaande een AWW-uitkering had, blijft het recht op nabestaandenuitkering bestaan tot het 65e jaar, als de nabestaande 35 jaar of ouder is op het moment dat (kort gezegd) het kind 18 wordt (of, beter gezegd, de nabestaande niet meer voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 13, eerste lid, onderdeel a).

De leden van de SP-fractie vragen naar het punt van schade bij dood door schuld, en het vervallen van een AWW-uitkering door de inkomensstoets.

De schadevergoeding die een persoon, die het overlijden heeft veroorzaakt moet betalen heeft betrekking op het derven van levensonderhoud van de nabestaande. Bij het vaststellen van die schadevergoeding kan, zoals de leden van SP-fractie stellen, rekening zijn gehouden met de aanspraak van die nabestaande op een AWW-uitkering. Wanneer die uitkering blijkt weg te vallen met de nieuwe Anw kan het voorkomen, dat de schade hoger is dan bij het vaststellen van de schadevergoeding werd verondersteld. Afhankelijk van de wijze waarop de schadevergoeding is vastgesteld door de rechter, zou dan via de rechter een wijziging van het bedrag van de schadevergoeding kunnen worden gevorderd.

Het is afhankelijk van het oordeel van de rechter in de omstandigheden van het specifieke geval in hoeverre een dergelijke vordering zou kunnen worden toegewezen. Het probleem, dat deze leden zien, zou inderdaad kunnen bestaan.

## **Hoofdstuk 6. Internationale aspecten**

De leden van de PvdA-fractie vragen de gronden aan te geven die hebben geleid tot opschorting van de bekrachtigingsprocedure van de herziene Code. Zij menen dat thans slechts de opsomming van deze gronden is aangekondigd.

Het kabinet heeft echter in de MvT uiteengezet wat de gronden zijn. Ten

aanzien van de opschortingsgronden is samengevat aangegeven dat de problemen die worden ondervonden met Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid en Protocol (behalve door opzegging) kunnen worden opgelost indien de Delen 11 (medische zorg), III (ziekengeld), IX (invaliditeit) en X (uitkeringen aan nagelaten betrekkingen) door Nederland worden bekrachtigd. In dat geval wordt ook aan de verplichtingen van Deel VI (arbeidsongevallen en beroepsziekten) geacht te zijn voldaan, met andere woorden, laatstgenoemd deel krijgt men er «gratis» bij. In de MvT is reeds aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming is met de verplichtingen van Deel X (nagelaten betrekkingen). Tot bekrachtiging van Deel II zal eveneens kunnen worden overgegaan. Ten aanzien van de resterende Delen III en IX is het duidelijk dat de uit deze delen voortvloeiende verplichtingen moeten worden getoetst aan de Ziektewet (ZW) respectievelijk de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

De regeringsvoornemens inzake privatisering/opting-out ZW en WAO hebben tot opschorting van de bekrachtigingsprocedure van de herziene Code geleid. Ook ten aanzien van deze voornemens geldt, dat het kabinet het niet wenselijk acht tot bekrachtiging van de betreffende delen over te gaan indien de voorstellen nog niet tot wetgeving zijn getransformeerd. Het kabinet is hiermede tevens ingegaan op de opmerkingen en vragen van de GPV-fractie.

De leden van de CDA-fractie verzoeken uiteen te zetten en te beargumenteren dat het vorige voorstel, waar de uitkering deels inkomens-onafhankelijk was, ook in overeenstemming was met de ILO-verdragen 121 en 128.

Tijdens de parlementaire behandeling van het vorige voorstel heeft het kabinet vastgesteld dat bedoeld voorstel ook in overeenstemming was met de ILO-verdragen 121 en 128. Het kabinet meent in deze te mogen volstaan met een verwijzing naar Kamerstuk 22 013, 1990–1991, nr. 6, waar een uitvoerige uiteenzetting op dit punt is gegeven.

Voorts stellen deze leden vast dat het Clara Wichman Instituut tot de conclusie is gekomen dat ingevolge voornoemde verdragen te allen tijde een uitkering aan wezen en half-wezen zal moeten worden verstrekt. Ook de leden van de AOV-fractie menen dat ILO-verdrag 121 verplicht tot een zelfstandig uitkeringsrecht voor halfwezen.

Het kabinet meent dat deze conclusie onjuist is. In de eerste plaats beperken de betreffende verdragen de gevallen waarin in beginsel aanspraak op (half)wezenuitkering kan bestaan tot die gevallen waarin sprake is van

- verlies van middelen van bestaan
- door een ten laste komend kind
- ten gevolge van het overlijden van een kostwinner.

In de tweede plaats zijn, waar het ILO-Verdrag 121 en Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid betreft, de gevallen bovendien nog beperkt tot de situatie waarin het overlijden het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte.

Tenslotte schrijven de verdragen het bestaan van een afzonderlijke regeling ten behoeve van (half-)wezen niet expliciet voor; (half-) wezenpensioen kan ook worden betaald in de vorm van kinderbijslag en/of een verhoogd weduwen/weduwnaarspensioen. Deze praktijk is door Nederland in het verleden gevolgd en door het toezichthoudend orgaan in overeenstemming met de verdragen bevonden.

De leden van de CDA-fractie verzoekt het kabinet voorts aan te geven waarop de veronderstelling is gebaseerd dat Nederland de tijd zal worden gegund om (alsnog) aan haar verdragsverplichtingen te voldoen. Deze



leden en de leden van de fractie van D66, de SGP-fractie en de SP-fractie vragen zich af welke juridische consequenties kunnen ontstaan gedurende de periode dat de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming is met de verdragsverplichtingen. De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband of mogelijke hieraan verbonden kosten zijn verdisconteerd in de uitvoeringslasten. Ook de leden van de RPF-fractie vragen of het verstandig is het wetsvoorstel tot wetgeving te transformeren zolang heersende verdragsbepalingen daarmee in strijd zijn. De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet in haar antwoord tevens in te gaan op de brieven van het FNV d.d. 16 juni 1995 en het Clara Wichman Instituut d.d. 18 mei 1995.

Het kabinet merkt op dat in de MvT is aangegeven dat Nederland reeds bij herhaling door het toezichthoudend orgaan op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit de Europese Code en Protocol wordt gekapitteld wegens het in gebreke zijn met betrekking tot de huidige AWW. In haar jaarlijkse rapportages over de toepassing van Code en Protocol heeft Nederland reeds aangegeven dat nieuwe nabestaanden-wetgeving in voorbereiding is. Daarbij is aangegeven dat er naar wordt gestreefd de nieuwe nabestaandenregeling zodanig in te richten dat kan worden overgegaan tot bekrachtiging van de herziene Europese Code. Uit het feit dat het toezichthoudend orgaan in haar jaarlijkse rapporten Nederland slechts verzoekt de verdere ontwikkelingen terzake aan te geven, mag worden afgeleid dat het toezichthoudend orgaan een afwachtende houding aanneemt en dat Nederland de tijd wordt gegund om een en ander in goede banen te leiden.

Voor wat betreft eventuele juridische consequenties merkt het kabinet op dat de in het geding zijnde verdragen gekarakteriseerd kunnen worden als «instructieve normverdragen». Dit betekent enerzijds dat zij een opdracht c.q. inspanningsverplichting bevatten aan de verdragspartijen om in de nationale wetgeving bepaalde normen neer te leggen met daarbij de nodige keuzemogelijkheden en anderzijds dat van rechtstreekse werking geen sprake is. De in de verdragen opgenomen bepalingen zijn volgens de huidige rechtsopvattingen zonder tussenkomst van de nationale wetgever niet door de rechter toepasbaar. Verdiscontering van mogelijke kosten in de uitvoeringslasten wordt dan ook niet relevant geacht. Overigens zij hier vermeld dat kosten die voortvloeien uit juridische procedures onder de uitvoeringskosten vallen.

Voor wat betreft de brieven van het FNV en het Clara Wichman Instituut merkt het kabinet het volgende op.

In haar brief d.d. 18 mei 1995 trekt het Clara Wichman Instituut ten onrechte de conclusie dat ILO-verdrag 121 ertoe verplicht dat halfwezen een zelfstandig uitkeringsrecht dienen te hebben. Het commentaar van het ILO-Deskundigencomité van medio 1972 was dan ook niet gericht op het ontbreken van een eigen recht op uitkering aan halfwezen, maar op het ontbreken van een (verhoogd) weduwnaarspensioen in de situatie waarin de moeder/kostwinner was overleden. Het Deskundigencomité stemde er vervolgens mee in dat deze gevallen werden opgevangen door de verstrekking van kinderbijslag.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een verhoogd weduwen-/weduwnaarspensioen in geval van nabestaanden met kinderen beneden de 18 jaar.

Ten aanzien van het Verdrag inzake de rechten van het kind (VN-Kinderverdrag) merkt het kabinet op dat de materiële werkingsfeer van het verdrag zich niet uitstrekt tot de sociale zekerheid. Het Clara Wichman Instituut stelt terecht dat artikel 2 van dit verdrag bepaalt dat de verdragsluitende staten de in het verdrag omschreven rechten eerbiedigen en waarborgen zonder discriminatie. In casu zou deze bepaling

verwijzen naar het in artikel 26 omschreven recht op sociale zekerheid. Aangezien Nederland een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van artikel 26, is een beroep op dit artikel in deze niet effectief, gezien het feit dat het verdrag zich voor Nederland niet hiertoe uitstrekt.

Waar het Clara Wichman wijst op het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) merkt het kabinet op dat uit de in artikel 1 van dit verdrag opgenomen definitie inzake discriminatie van vrouwen volgt dat het verdrag uitsluitend ziet op te treffen maatregelen, strekkende tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het ziet niet op situaties waarin sprake is van gehuwd en ongehuwd samenwonen.

Het door adressante aangehaalde artikel 16 betreft bovendien uitsluitend het familie- en personenrecht en beslaat derhalve niet het terrein van de sociale zekerheid.

Voor wat betreft artikel 26 van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo-Verdrag) stelt adressante reeds zelf dat een onderscheid naar burgerlijke staat gerechtvaardigd kan zijn. Ook volgens het Comité voor de Rechten van de Mens en de CRvB is het onderscheid tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden gebaseerd op redelijke en objectieve criteria, verenigbaar met de betreffende bepaling.

Het FNV stelt in haar brief dat uit de brief van het Bureau van de IAO die bij de behandeling van het vorige wetsontwerp ANW was gevoegd is af te leiden, dat het voorliggende wetsontwerp in strijd is met de IAO-Verdragen 121 en 128. Het FNV is van mening dat het uitsluiten van de generatie geboren na 1944 van het recht op uitkering zonder meer strijdig is met beide verdragen.

Het kabinet meent dat het onderhavige wetsvoorstel geen strijdigheid oplevert met de ILO-Verdragen 121 en 128. In ILO-Verdrag 128 is de mogelijkheid opgenomen dat het recht op uitkering afhankelijk wordt gesteld van het bereikt hebben van een bij de nationale wetgeving vastgestelde leeftijd. Deze leeftijd mag ten hoogste worden vastgesteld op die van de pensioengerechtigde leeftijd. ILO-Verdrag 121 bevat een dergelijke leeftijdsbepaling niet, doch uit het gebruik van de woorden «weduwen als voorgeschreven» vloeit voort dat de nationale overheid een bepaalde beslissingsbevoegdheid heeft waaronder weduwen een uitkering krijgen. Bij deze vaststelling behoeft niet alleen rekening te worden gehouden met de vraag of de weduwe financieel afhankelijk was van de kostwinner, maar ook met haar eigen situatie. Het kabinet meent dan ook dat dit verdrag toestaat dat, evenals dit het geval is bij ILO-verdrag 128, restricties worden toegepast ten aanzien van nabestaanden van wie mag worden verwacht in eigen onderhoud te kunnen voorzien. Het kabinet meent dat het, mede gelet op de grote mate van economische bewegingsvrijheid van het individu en de toenemende mogelijkheden om zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien, alleszins sociaal aanvaardbaar en gerechtvaardigd is om de generatie geboren na 1944 van het uitkeringsrecht uit te sluiten.

De leden van de fractie van D66 betwijfelen of het wetsvoorstel, met name waar het gaat om het hanteren van het behoeftecriterium, in overeenstemming is met ILO-verdragen 121 en 128 en verzoeken het kabinet aan te geven hoe lang het geleden is dat met het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) overleg is gevoerd en welke status dat overleg heeft.

Consultatie van het IAB heeft op 16 en 17 mei 1994 plaatsgevonden. Het is gebruikelijk dat adviezen van het IAB worden gegeven onder het voorbehoud dat het IAB geen enkele speciale bevoegdheid heeft om een authentieke interpretatie te geven van bepalingen die door de Conferentie zijn aanvaard. De bevoegdheid inzake interpretatie en toetsing ligt uitsluitend bij het onafhankelijk Comité van Deskundigen. Het is niet

gebruikelijk dat dit comité op voorhand wordt geconsulteerd. Hoewel derhalve sprake is van een «niet-bindend» advies van de zijde van het IAB, mag hieraan naar het oordeel van het kabinet niettemin grote waarde worden gehecht.

Het IAB acht het verenigbaar met de normverdragen 121 en 128 indien het sociale zekerheidsstelsel voor nabestaanden uitkeringen kent die gekort worden in verband met inkomen uit arbeid of anderszins van de nabestaande, mits er bij de kortingsregeling een deel van het inkomen wordt vrijgelaten. De uitkeringen mogen tot nul worden gekort. Indien er geen ander inkomen is boven het vrij te laten bedrag van de kortingsregeling moet de uitkering qua hoogte wel voldoen aan de gestelde normen.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of de basisuitkering van 30 resp. 50% zoals in het vorige Anw-voorstel was opgenomen c.q. een 50% minimumloon vrijlating niet meer in overeenstemming moet worden geacht dan de voorzieningen die terzake in het huidige voorstel zijn opgenomen. Het kabinet meent hier te kunnen volstaan met te stellen dat, waar het mindere mag, het meerdere ook is toegestaan.

Deze leden zijn voorts van oordeel dat ILO-verdrag 121 in de richting wijst van een inkomensonafhankelijk halfwezenpensioen en vragen zich daarbij af of zulks ook niet geldt voor kinderen van ongehuwd samenwonenden of apart wonende ouders, waarvan de overledene de financiële last van de kinderen (mede) droeg.

De in ILO-verdrag 121 opgenomen normen hebben uitsluitend betrekking op de traditionele (gehuwden)gezinsituatie en bevat, zoals overigens ook door deze leden zelf wordt vastgesteld, geen verplichting ten aanzien van (gelijkstelling van) ongehuwd samenwonenden. Bovendien wijst het kabinet erop dat het door dit verdrag beschermde risico beperkt is tot overlijden als gevolg van een arbeidsongeval en beroepsziekte. Tenslotte staat het verdrag toe dat betaling van een halfwezenpensioen kan plaats vinden in de vorm van kinderbijslag en/of verhoogd weduwen/weduwnaarspensioen. Voorzover in deze een inkomenstoets nog relevant is, geldt bovendien dat uit het gebruik van de term «onder voorgeschreven voorwaarden» (under prescribed conditions) in artikel 1, e)ii) van dit verdrag voortvloeit dat voor kinderen van 15 jaar en ouder een inkomenseis is toegestaan.

Ten aanzien van de herziene Europese Code vragen de leden van de fractie van D66 aan te geven of dit verdrag wel een afbouw in de tijd van het uitkeringsrecht voor weduwen zonder kinderen en inkomensafhankelijke uitkeringen voor oudere weduwen toestaat. De relatie met de ZW en de WAO en waarom de herziene Code nog niet kan worden bekrachtigd ontgaat deze leden, althans voor situaties waarin het inkomen van de kostwinner anders dan door een arbeidsongeval of een beroepsziekte wegvalt. Tenslotte vragen deze leden of overwogen wordt de Europese Code op het punt van de nabestaandenverzekering op te zeggen.

In de MvT is aangegeven dat, voorzover het overlijden niet als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte betreft, bekrachtiging van Deel X van de herziene Code (uitkeringen aan nagelaten betrekkingen) mogelijk is. Het onderhavige voorstel voldoet aan de in dit deel gestelde verplichtingen. Volgens de herziene Code (artikel 64, tweede lid) mag het recht op uitkering afhankelijk worden gesteld van een bij nationale wetgeving vastgestelde leeftijd, die niet hoger mag zijn dan die van de pensioenge-rechtigde leeftijd. Krachtens de herziene Code is het ook toegestaan om rekening te houden met inkomen uit arbeid (artikel 74, eerste lid, onder j) en met overig (gezins-)inkomen (artikel 66 jo artikel 73). Opzegging van Deel VI van de huidige Code en Protocol wordt niet overwogen. Het streven is gericht op bekrachtiging van de gehele herziene Code, als

gevolg waarvan Code en Protocol terugtreden. Gewezen wordt op het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks vraagt of het kabinet, evenals het vorige, van mening is dat een volledige inkomensstoets strijdig is met ILO-verdrag 121. Ook de leden van de RPF-fractie vragen of een inkomensstoets in strijd is met ILO-verdrag 121 en of het standpunt van het kabinet dienaangaande afwijkt van het vorige kabinet.

Het kabinet wijst op de hierboven vermelde consultatie van het IAB. De uitkering tot nul korten mag, maar tevens voorziet het onderhavige wetsvoorstel erin dat bij het inkomensonderzoek ten behoeve van de toegestane reducties op de uitkering, 15% WML en 1/3 van het meerdere wordt vrijgelaten.

Voorts menen deze leden dat het onderscheid naar de huwelijkse staat van de ouders strijdigheid kan opleveren met in het bijzonder artikel 26 van het BuPo-verdrag en zij vragen of dit geen aanleiding vormt om toch een zelfstandig uitkeringsrecht voor halfwezen in de wet op te nemen. Ook de leden van de AOV-fractie verzoeken het onderscheid tussen kinderen van gehuwde en ongehuwd samenwonende ouders op te heffen, waarbij deze leden zich eveneens baseren op artikel 26 BuPo-verdrag, alsmede op artikel 2 VN-Kinderverdrag en het VN-Vrouwenverdrag.

Het kabinet herhaalt hier zijn standpunt, zoals dat is vermeld naar aanleiding van de brieven van het Clara Wichman instituut en de FNV dat het betreffende onderscheid geen strijdigheid oplevert met artikel 26 van het BuPo-verdrag. Volgens de opvattingen van het Comité voor de Rechten van de Mens is het onderscheid tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden gebaseerd op redelijke en objectieve criteria verenigbaar met artikel 26. Ook de Centrale Raad van Beroep is, in het verlengde van deze opvattingen, van oordeel dat een onderscheid naar burgerlijke staat gerechtvaardigd kan zijn gezien de keuzevrijheid die partners toekomt omtrent de juridische vormgeving van hun relatie en de daarbij behorende consequenties.

Voor wat betreft het Verdrag inzake de rechten van het kind (VN-Kinderverdrag) wijst het kabinet erop dat bij de bekrachtiging van dit verdrag door Nederland een voorbehoud is gemaakt op het in artikel 26 van dit verdrag omschreven recht op sociale zekerheid. Hieruit volgt dat de materiële werkingssfeer van de verdrag zich niet uitstrekt tot het terrein van de sociale zekerheid. Ten aanzien van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) merkt het kabinet op dat uit de in artikel 1 van dit opgenomen definitie inzake discriminatie van vrouwen volgt dat dit verdrag uitsluitend ziet op door de verdragspartijen te treffen maatregelen strekkende tot gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen. Het ziet niet op situaties waarin sprake is van gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

De SP-fractie vraagt of de herziene Code niet uitgaat van een ander uitgangspunt dan de Anw, nu de herziene Code uitgaat van het verlies van bestaansmiddelen en de Anw het behoeftebeginsel hanteert.

Het kabinet merkt op dat niet alleen de herziene Code maar ook de ILO-verdragen 121 en 128 alsmede de huidige Code en Protocol het te beschermen risico omschrijven als het verlies van bestaansmiddelen. Zoals reeds in de MvT ten aanzien van de ILO-verdragen 121 en 128 is aangegeven behoeft de uitkering niet ongeconditioneerd te worden verleend en mag bij het preciseren van de voorwaarden van het recht op uitkering niet alleen rekening worden gehouden met het feit dat de nabestaande ten laste kwam van de kostwinner, maar evenzeer met diens huidige omstandigheden. Indien er geen sociale rechtvaardiging of noodzaak bestaat, behoeft geen uitkering te worden verleend. Indien alle

ingezetenen worden beschermd en het recht op uitkering niet afhankelijk wordt gesteld van een wachttijd, staat de herziene Code bovendien een volledige inkomenstoets toe, hetgeen impliceert dat ook de betaling van sociale bijstandsuitkeringen mogelijk is. Het in de Anw gehanteerde behoeftebeginsel is derhalve niet onverenigbaar met de herziene Code.

## **Hoofdstuk 7. Het regresrecht**

Op het gebied van het regresrecht zijn door de verschillende fracties kritische vragen gesteld; deze betreffen zowel het regresrecht in het kader van dit wetsvoorstel, als ook meer de rol van het regresrecht in de sociale verzekeringen in het algemeen. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State stellen de verschillende fracties een aantal onderwerpen aan de orde. De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het kabinet overweegt het regresrecht ook in andere wetten in te voeren. De leden van de fractie van het RPF vragen of het niet beter is dit onderwerp in een apart kader aan de orde te stellen. Vrijwel alle fracties vragen om een nadere uitleg van de keuze om niet, zoals de Raad van State heeft geadviseerd, de invoering van het regresrecht uit te stellen tot na een onderzoek naar de mogelijkheden van collectivisering van het regres. De leden van de fractie van het CDA pleiten er voor het regresrecht niet in te voeren voordat er een onderzoek naar collectivisatie is uitgevoerd. Zij vragen waarom een dergelijk onderzoek niet reeds is gestart. In dit verband vragen een aantal fracties (CDA, VVD, AOV, SGP en GPV) naar de financiële consequenties met name de proces- en uitvoeringskosten bij het uitoefenen van regres. Enkele fracties (CDA, GroenLinks en SGP) stellen voorts de vraag aan de orde waarom het regresrecht alleen geldt bij schuldaansprakelijkheid, en niet bij risicoaansprakelijkheid. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de rechtsgrond is van regres, specifiek voor de ANW. De leden van de fractie van de SP besteden aandacht aan mogelijke problemen voor nabestaanden met het regresrecht: dit mag naar hun mening geen inbreuk maken op de civielrechtelijke mogelijkheden van de nabestaande. De leden van de fractie van de PvdA vinden de beperking van regres binnen de arbeidsrelatie tot gevallen van opzet en roekeloosheid voor discussie vatbaar.

Voor wat betreft de voornemens van het kabinet met betrekking tot regresrecht in de sociale verzekering in het algemeen zij het volgende opgemerkt. Aanvankelijk lag het in de bedoeling het regresrecht dat thans alleen in de werknemersverzekeringen bestaat, in één wetsvoorstel ook voor de volksverzekeringen in te voeren. Ook de werkgever zou dan een regresrecht krijgen voor de op hem berusten loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Een wetsvoorstel van die inhoud is ook aan de Raad van State voorgelegd.

Door de ontwikkelingen op het gebied van privatisering van de Ziektewet en premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO is dit wetsvoorstel echter achterhaald. Het invoeren van premiedifferentiatie is alleen mogelijk als AAW en WAO tot één verzekering worden geïntegreerd. De AAW komt dan als volksverzekering te vervallen. Dit betekent dat de uitsluiting van het regresrecht in de WAO voor het AAW-deel van de uitkering eveneens komt te vervallen. Bij premiedifferentiatie wordt derhalve het regresrecht voor het financieel belangrijkste deel automatisch ingevoerd. Daarnaast bleek er in de praktijk behoefte te bestaan aan een versnelde invoering van het regresrecht voor de werkgever, mede ook vanwege de komende privatisering van de Ziektewet. Het regresrecht voor de werkgever zal zijn beslag krijgen bij de zogenaamde Veegwet. Een voorgenomen regresrecht in de AWBZ is komen te vervallen. Invoering van het regresrecht in deze wet was ingegeven door het overbrengen van een aantal voorzieningen op grond van de ziekenfondswet naar de AWBZ,

in het kader van de plannen «Simons». Nu deze niet doorgaan, bestaat ook voor uitbreiding naar de AWBZ geen directe aanleiding meer. Waar drie belangrijke onderdelen uit het wetsvoorstel uitbreiding regresrecht gelicht moesten worden heeft het kabinet er de voorkeur aangegeven het regres stapsgewijs in te voeren. De ANW is, min of meer toevallig, de eerste sociale zekerheidswet waarmee dit gebeurt.

Een belangrijk punt van kritiek van de Raad van State met betrekking tot de invoering van het regresrecht betreft de kosten van het nemen van regres. De Raad van State betoogt, terecht, dat er thans met het nemen van regres veel procedures gemoeid zijn, dat vanwege de kosten in de praktijk van regres afgezien wordt, en dat alleen een vorm van collectivering daarvoor een oplossing zou kunnen bieden. De Raad is dan ook van mening dat eerst een onderzoek naar de mogelijkheden van collectivering zou moeten plaatsvinden alvorens tot uitbreiding van het regresrecht moet worden overgegaan.

Met de argumentatie van de Raad van State kan het kabinet goed instemmen, de conclusies van de Raad kan het kabinet echter niet onderschrijven. Een onderzoek naar de mogelijkheden van collectivering van het regres is niet uitgevoerd omdat een dergelijk onderzoek op dit moment geen nieuw licht op de regresproblematiek zou kunnen werpen. De huidige hoge kosten van het nemen van regres worden niet veroorzaakt door het ontbreken van een regeling voor collectivering, maar doordat er onzekerheid bestaat over de reikwijdte van het regres. De achtergronden hiervan zijn de volgende.

Het heeft nooit ter discussie gestaan dat er voldoende mogelijkheden tot collectivering bestaan, en evenmin dat het vanuit een kostenbeheersingsoogpunt gewenst was dat partijen (SVB en bedrijfsverenigingen enerzijds, de aansprakelijkheidsverzekeraars anderzijds) tot een vorm van collectivering zouden komen. Collectivering is op verschillende niveaus denkbaar: vaste bedragen per individueel schadegeval, vaste jaarlijkse vergoedingen per sociale zekerheidsregeling, of ook een jaarlijks forfaitair bedrag voor de dekking van de kosten van de sociale zekerheid in het algemeen. In het verleden bestonden er ook vaste procedures en afspraken tussen bedrijfsverenigingen en aansprakelijkheidsverzekeraars over de afdoening van regreszaken. Deze zijn echter niet houdbaar gebleken, niet omdat men het niet eens kon worden over de methode van collectivering, maar omdat men niet meer wist op basis waarvan gecollectiveerd moest worden. Door ontwikkelingen in de rechtspraak en het systeem van premie- en belastingheffing in relatie tot het regresrecht was het steeds onduidelijker geworden voor welke inkomenselementen het regres uitgeoefend kon worden. Bovendien is ook de invalshoek over de vraag welke kosten voor rekening van het collectief zouden moeten komen veranderd. Deze ontwikkelingen hebben het laatste decennium aanleiding gegeven tot een hele serie procedures omtrent de omvang van het regresrecht. Omdat de ontwikkelingen in de jurisprudentie alleen niet voldoende zekerheid konden verschaffen over de reikwijdte van het regres is besloten een nieuwe regeling te treffen. Zoals gezegd, de regeling in dit wetsvoorstel is er één van een aantal aanpassingen van de verschillende sociale zekerheidsregelingen, die er toe zullen leiden dat er over de omvang van het regres geen twijfel meer kan bestaan.

Op dat moment dat die duidelijkheid geschapen wordt, krijgen partijen weer groot belang om tot afspraken over de afdoening van regreszaken te komen: juist de kostbaarheid van procedures over dit onderwerp staat daar garant voor. In dit verband is het wellicht interessant om te weten dat de aankondiging van een uniforme regeling van het regresrecht, alsmede een serie uitspraken van de Hoge Raad over de omvang van het regres-

recht nu al zoveel duidelijkheid hebben verschaft dat particuliere verzekeraars en bedrijfsverenigingen reden hebben gezien met elkaar in overleg te treden over de verrekening van regreskosten. Ook tussen de SVB en de aansprakelijkheidsverzekeraars wordt, vooruitlopend op onderhavig wetsvoorstel reeds overlegd over afdoening ineens van alle regresvorderingen die hieruit zullen voortvloeien. Het uitgangspunt van het kabinet is steeds geweest, dat als de wet maar eenmaal duidelijk is de collectivering vanzelf komt. Vandaar dat prioriteit gegeven is aan het wetgevingsproces. Uitstel daarvan in afwachting van de resultaten van onderzoek, zou alleen maar hebben geleid tot blijvende onzekerheid over de omvang van het regresrecht, met als gevolg hoge proceskosten.

Wat uiteindelijk de kosten zullen zijn van procedures in verband met het regresrecht is niet te zeggen. De toekomstige situatie is sterk afhankelijk van de feitelijke ontwikkeling van de afspraken tussen particuliere en publieke verzekeraars. Het kabinet verwacht echter dat bedrijfseconomische overwegingen er bij beide partijen toe zullen leiden dat zij het aantal procedures tot een minimum beperkt zullen houden.

Een tweede punt waar door de verschillende fracties aandacht voor werd gevraagd betreft regres in relatie tot schuld en risico-aansprakelijkheid. Veel fracties vragen zich af waarom er gekozen is het regres alleen voor schuldaansprakelijkheid en niet voor risico-aansprakelijkheid te laten gelden.

De achtergrond van deze keuze is de volgende. Het «klassieke» aansprakelijkheidsrecht, waar het regresrecht mede op is gebaseerd, gaat uit van schuldaansprakelijkheid. Iemand is alleen dan tot schadevergoeding gehouden, als de schade werd veroorzaakt door zijn schuld. Risicoaansprakelijkheid is met name de laatste jaren tot ontwikkeling gekomen met als uitdrukkelijke bedoeling slachtoffers van gevaarlijke maatschappelijke activiteiten te beschermen. Uitgangspunt is dat wie door het uitoefenen van maatschappelijk soms zeer nuttige, maar niettemin risicovolle, activiteiten een risico schept waarvan derden het slachtoffer worden, daar financieel voor verantwoordelijk is.

Tijdens de parlementaire behandeling van Boek 6 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) is de relatie tussen het regresrecht en risico-aansprakelijkheid reeds diverse malen ter sprake gekomen (Parl. Gesch. Inv. Boek 6 p. 1404). Bij de aansprakelijkheden van titel 6.3 (onrechtmatige daad) heeft, zoals gezegd, de wens voorop gestaan de slachtoffers van ongevallen te beschermen. Bij de voorbereiding van afdeling 6.3.2 (aansprakelijkheid voor personen en zaken), zoals deze bij de Vaststellingswet (Stb. 1980, 432) tot stand is gekomen, is uitgangspunt geweest dat de daarin opgenomen risico-aansprakelijkheden zich niet laten verenigen met een onbeperkte doorwerking daarvan in de regresrechten, doch dat integendeel op zijn minst een substantiële beperking daarvan of een vervanging door een eenvoudiger stelsel overweging verdient (Parl. Gesch. Inv. Boek 6 p. 1412). Onbeperkte doorwerking in de regresrechten zou betekenen, dat het premieniveau voor de aansprakelijkheidsverzekeringen niet onaanzienlijk zou stijgen. De NBW-wetgever achtte het niet verantwoord een dergelijke kostenstijging aan particulieren en bedrijfsleven op te leggen. Daarnaast werd gevreesd dat een dergelijke stijging van de premies tot gevolg zou kunnen hebben, dat men nalaat zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid. De controle ter handhaving van de verzekeringsplicht – aan de orde in het kader van de Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen (WAM) – zou voor Justitie problemen en aanzienlijke kosten met zich brengen. Soortgelijke gedachten van de NBW-wetgever zijn ook naar voren gekomen bij de later ingevoegde regeling van de produktaansprakelijkheid en bij wetsvoorstel 21 202

betreffende de risicoaansprakelijkheden voor gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging.

De argumenten die destijds werden aangevoerd gelden nog steeds. Hoe groter het risico op aansprakelijkheid, des te hoger de aansprakelijkheidspremie, maar ook het risico dat men zich niet of onvoldoende verzekert. Daarmee zou het doel van risico-aansprakelijkheid, slachtofferbescherming, weer in de knel kunnen komen. In de praktijk gaat het bij regresrecht meestal om verkeersongevallen. Waar juist het gedrag van individuele weggebruikers van grote invloed is op het ongevalsrisico, zou van een risico-aansprakelijkheid, die immers onafhankelijk van het gedrag van de aansprakelijke persoon intreedt, een verkeerde signaalwerking uitgaan. Het kabinet wil daarom vasthouden aan een beperking van de het regresrecht tot schuldaansprakelijkheid.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de rechtsgrond: gaat het er om regres toe te passen conform het behoeftecriterium van het wetsvoorstel zelf of gaat het om aansprakelijkheid voor het wegvalen van inkomen van de overledene. Waarom wordt een regresrecht niet voor pensioenverzekeraars geïntroduceerd, zo vragen deze leden.

Het algemene uitgangspunt van het regresrecht is dat dit alleen kan worden uitgeoefend bij schadeverzekeringen. Bij sommenverzekeringen en pensioenverzekeringen is het van oudsher niet mogelijk regres te nemen: bij dit soort verzekeringen bestaat een veel geringere band tussen de onrechtmatige daad en de verzekeringsuitkering. Dit is ook de reden dat pensioenverzekeraars geen regresrecht kunnen krijgen. De leden van de fractie van de VVD constateren terecht dat de Anw enkele elementen kent die het een minder zuivere schadeverzekering maken, vergeleken met bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheids- of ziektekostenverzekeringen. Echter, naast het verzekeringskarakter speelt bij de uitbreiding van het regresrecht ook het terugdringen van collectieve lasten een rol, een scherpere toerekening van kosten. Noodzakelijk is dat alle sociale zekerheidswetten voor een adequate lastenbeheersing voldoende impulsen bieden. Dat wil zeggen: diegene die het verzekerde risico (in casu het overlijdensrisico) kan beïnvloeden moet door het systeem geprikkeld worden dat risico te beperken. Vanuit die optiek bestaat er alle reden ook in de Anw een regresrecht in te voeren.

Wat betreft de rechten van de nabestaande kan het kabinet de leden van de fractie van de SP geruststellen. In het wettelijk systeem wordt uitgegaan van de vordering van het slachtoffer. Bij het vaststellen van het recht op schadevergoeding vermindert de rechter het bedrag van de schadevergoeding met hetgeen het slachtoffer reeds van zijn verzekeraar ontvangen heeft. Zijn overige rechten blijven onaangetast. Bij, soms voorkomende, conflicterende belangen tussen verzekeraar en slachtoffer gaat op basis van het wetssysteem en de jurisprudentie het schadevergoedingsrecht van het slachtoffer voor.

De leden van de fractie van de PvdA achten de beperking van het regres op de werkgever en collega-werknemer tot gevallen van opzet en bewuste roekeloosheid voor discussie vatbaar, en vragen wanneer aanpassing van het regresrecht op dit punt kan plaatsvinden.

Op zich is het kabinet van mening dat het wenselijk is de beperking van het regres van de bedrijfsvereniging voor feiten binnen de werksfeer te laten vervallen, en ook hier uit te gaan van de algemene schuld-aansprakelijkheid die met betrekking tot derden bestaat. In verband met het feit dat de problematiek van de verantwoordelijkheid van de werkgever onderdeel uitmaakt van de discussies rond het wetgevings-



beleid inzake arbeidsomstandigheden wordt hier echter voorlopig van afgezien. Naar het zich laat aanzien zal dit beleidstraject er uiteindelijk toe leiden dat de gehele wetgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de zorgplicht van de werkgever grondig zal worden herzien. Teneinde te voorkomen dat de discussie over de zorgplicht voor een deel reeds in dit kader wordt gevoerd, is er voor gekozen de uitzonderingsbepaling voor de werkgever voorlopig nog te handhaven.

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

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat het onwenselijk lijkt – met het oog op de noodzaak van een principiële discussie over de gevolgen voor de witte vlekken – in dit wetsvoorstel de bevoegdheid te regelen om nabestaandenpensioenen niet langer verplicht te stellen, merkt het kabinet op dat het op goede gronden voor dit kader heeft gekozen.

Met verplicht stellen wordt bedoeld dat de minister van SZW op verzoek van de representatieve organisaties van werknemers en werkgevers in een bedrijfstak de deelneming in een bedrijfspensioenfonds verplicht kan stellen voor alle bedrijfsgenoten in die bedrijfstak. In dat geval geldt er als het ware een pensioenplicht in die bedrijfstak.

Aan de voorgestelde bevoegdheid om nabestaandenpensioenen niet langer verplicht te stellen liggen de ontwikkelingen ten aanzien van nabestaandenpensioenen ten grondslag.

Zo leiden de overwegingen die aanleiding zijn voor het schrappen van categorieën uitkeringsgerechtigden uit de AWW tot het niet verplicht stellen van nabestaandenpensioenen voor arbeidsgeschikte nabestaanden, nabestaanden zonder kinderen onder de 18 jaar en nabestaanden geboren na 1944. Deze overwegingen zijn dat men wordt geacht zelf een inkomen uit arbeid te kunnen verwerven respectievelijk dat men zich voor de inkomensderving had kunnen verzekeren.

Ook het nieuwe artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) speelt een rol bij de keuze van het kabinet om geen nabestaandenpensioenen meer verplicht te stellen. Dat artikel schrijft voor dat indien de pensioenregeling voorziet in een nabestaandenpensioen, er voor alle deelnemers uiterlijk in 2000 gelijkwaardige keuzemogelijkheden voor een hoger ouderdomspensioen moeten gelden. Indien de verplichtstelling alleen zou worden beperkt tot nabestaandenpensioenen voor uitsluitend Anw-gerechtigden zou als gevolg van dat voorschrift bij de verplichtgestelde aanvullende regelingen geen enkele kostenverlaging resulteren. Immers voor alle deelnemers moeten gelijkwaardige keuzemogelijkheden voor een hoger ouderdomspensioen worden opgenomen. Hoewel er voor die deelnemers geen nabestaandenpensioen wordt verplicht gesteld, zullen dus de pensioenkosten gelijk zijn aan die voor de toekomstige Anw-categorieën, voor wie de verplichtstelling wel ook nabestaandenpensioenen zou betreffen.

Dit mede in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks.

Een gefundeerd antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre naar verwachting gereageerd zal worden op de gevolgen van de nieuwe wet, is niet goed mogelijk. Bij de meeste aanvullende pensioenregelingen wordt het nabestaandenpensioen al heroverwogen vanwege de verplichting tot gelijke behandeling naar burgerlijke staat met ingang van het jaar 2000 in artikel 2b PSW en de toegenomen arbeidsparticipatie bij beide partners. Het invoeren van de mogelijkheid in de pensioenregeling voor werknemers om voor eigen rekening een nabestaandenpensioen te kiezen dan wel alleen te voorzien in een dekking van het overlijdensrisico zonder opbouw van aanspraken lijken in dat

verband reële opties te zijn. Bedacht moet worden dat een volledige bovenwettelijke verzekering voor de gevolgen van de nieuwe wet op kapitaaldeckingsbasis de pensioenkosten drastisch zou doen stijgen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd hoe wat betreft de overheidssector de ontwikkeling van de premiestijging over de jaren zal verlopen. De Anw zal bij ongewijzigde pensioenuitkeringsrechten aanvankelijk tot een toename van de synthesepremie met circa 1,6%-punt leiden. Inmiddels ziet het er naar uit dat het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP, dat per 1 januari 1996 zou moeten gaan werken, niet voorziet in een toeslag die een verminderde uitkering ingevolge de Anw compenseert. Dit betekent dat over de diensttijd vanaf 1 januari 1996 geen hogere lasten voor het ABP ontstaan en dat de aanvankelijke toename van de synthesepremie over een periode van 40 jaren geleidelijk zal afnemen. Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het netto-effect voor ambtenaren met een minimum, een minimum-plus, een modaal en een 2x modaal salaris kan het volgende worden opgemerkt. Ten opzichte van het huidige netto-salaris zal uitgaande van de huidige premieverdeling het netto-effect voor ambtenaren achtereenvolgens 0,024%, 0,025%, 0,15% en 0,24% bedragen.

Ook werd door deze leden gevraagd of in (de meeste) andere pensioenregelingen eenzelfde premiestijging wordt verwacht. In de meeste pensioenregelingen in de particuliere sector wordt het nabestaandenpensioen – doorgaans 70% ervan. Er bestaat in die regelingen derhalve geen direct verband tussen het wettelijke basis-nabestaandenpensioen en het aanvullend nabestaandenpensioen. Bij deze pensioenregelingen zal zich dan ook geen premiestijging voordoen. Enkele pensioenregelingen, veelal rechtstreeks verzekerde regelingen bij verzekeraars, kennen echter een hiatenregeling (vergelijkbaar met de bepalingen in de Abp-wet), waarin is voorzien in aanvulling van een onvolledig of ontbrekend basispensioen. In deze gevallen mag dan ook een vergelijkbaar effect op de premie worden verwacht.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet om een uitgebreide reactie op de brief van de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen van 12 juni 1995. Voor zover de onderwerpen uit de brief van 12 juni in deze nota nog niet aan de orde zijn geweest, voeg ik als bijlage mijn antwoord aan de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen op deze brief bij<sup>1</sup>.

Voorts vragen deze leden om inzicht te geven in de gevolgen van het niet gelijk stellen van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de Anw. Het niet gelijk stellen van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de Anw heeft op zichzelf geen gevolgen voor de aanvullende pensioenregelingen, omdat de AWW ook geen gelijkstelling kent.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is aan te geven wanneer bij de aanvullende pensioenregelingen het verminderen van wettelijke rechten wordt gecompenseerd vergeleken met de huidige situatie. In feite gaat het om het verschil tussen de huidige AWW en de toekomstige Anw. Het betreft dus zowel de categorieën gerechtigden als de inkomenstoets. Het bieden van compensatie kan op velerlei wijzen vorm gegeven worden, bijvoorbeeld door voor niet Anw-categorieën een extra nabestaandenpensioen op te nemen. Evenzo kan dat gebeuren door voor Anw-categorieën een voorziening op te nemen in geval zij inkomen uit arbeid ontvangen. Het zou ook op vrij eenvoudige wijze kunnen worden gecompenseerd door het aanvullende nabestaandenpensioen te bepalen op 80% van het ouderdompensioen in plaats van 70%. De mogelijkheden zijn legio. Het zou dan ook bijna onuitvoerbaar zijn om te

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

toetsen of er geen sprake is van een of andere vorm van compensatie van de gevolgen van de nieuwe wet bij het afgeven van verklaringen van geen bezwaar met betrekking tot wijzigingen van de verplichtgestelde pensioenregelingen van bedrijfspensioenfondsen ter zake van nabestaandenpensioenen. Anders gezegd, het uitsluitend voorkómen van collectieve compensatie van de gevolgen van de nieuwe wet zoals de leden van de fractie van D66 vragen, lijkt niet goed te handhaven. Bovendien zou in lijn met de Anw aan verplichtstelling van nabestaandenpensioenen voor toekomstige Anw-categorieën een inkomenstoets moeten worden verbonden, zodat in geval van een inkomen uit arbeid de nabestaande geen of minder aanvullend nabestaandenpensioen ontvangt. Het zou immers inconsistent zijn dat enerzijds op grond van formele wetgeving het basispensioen, de Anw, voor Anw-gerechtigden in verband met eigen inkomen uit arbeid niet tot uitkering komt en anderzijds op grond van materiële wetgeving, de verplichtstelling dus, diezelfde nabestaanden met eigen inkomen uit arbeid wél een aanvullend nabestaandenpensioen ontvangen. Een dergelijke inkomenstoets zou overigens voor de bedrijfspensioenfondsen een onwenselijke en ongebruikelijke voorwaarde bij het toekennen van pensioenen zijn.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 wijst het kabinet erop dat voor zover nabestaanden zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, het aanvullende nabestaandenpensioen wel zijn functie als inkomensbron blijft houden. Het wordt dan aangevuld door de ABW. Echter, voor het merendeel van de nabestaanden die niet Anw-gerechtigd zullen zijn, zal er naar verwachting sprake zijn van inkomen uit arbeid of uit particuliere verzekering.

Het kabinet is het volledig met de leden van de D66-fractie eens dat het al of niet compenseren van de gevolgen van de nieuwe wet een zaak van de sociale partners is. Het kabinet is dan ook van mening dat de overheid dat niet via materiële wetgeving moet opleggen aan ongeorganiseerde werkgevers. Naar analogie van de wijzigingen in de WAO moet de overheid niet dat terrein verplicht stellen, waar hij zelf terugtreedt. In dit verband kan gemeld worden dat de Raad van State geen opmerkingen heeft geplaatst bij een met artikel 85 overeenkomstig artikel in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten waarin de mogelijkheid werd gecreëerd om geen invaliditeitspensioenen meer verplicht te stellen (zie bijvoegsel Staatscourant 7 februari 1994). Uiteraard kunnen de sociale partners in een bedrijfstak, al of niet als keuzemogelijkheid voor eigen rekening van de deelnemers, onderling wel nabestaandenpensioenen overeenkomen en met inachtneming van de kaders van de PSW en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993) door het bedrijfspensioenfonds laten uitvoeren buiten de verplichtstelling. Het voornemen van het kabinet tot het afschaffen van het door de Verzekeringskamer gehanteerde vereiste van een werkgeversbijdrage van minimaal 50% betekent dat er voor pensioenfondsen in dat opzicht geen belemmeringen meer zijn om nabestaandenpensioenen geheel of grotendeels voor eigen rekening van de deelnemers uit te voeren. Zoals bekend, is het kabinet voorstander van meer flexibiliteit in de door bedrijfspensioenfondsen aangeboden regelingen. Indien dergelijke keuzepakketten aan de deelnemers door een bedrijfspensioenfonds worden aangeboden, kunnen alle deelnemers daarvan gebruik maken – dus ook de werknemers van ongeorganiseerde werkgevers die niet zelf een dergelijke toezegging hebben gedaan. Hiermee kan worden voorkomen dat er grijze vlekken ontstaan. Overigens verwacht het kabinet niet dat er onaanvaardbare grijze vlekken optreden. In veel gevallen is er thans namelijk sprake van een overdekking, omdat de overlevende partner veelal in staat is in zijn eigen inkomen uit arbeid te

voorzien. Voor het bovenminimale traject kan voorts eerder eigen verantwoordelijkheid bij de burgers worden gelegd om zelf verzekeringen te treffen. In dit verband is niet zonder betekenis dat de werknemer voor zijn ouderdomspensioen deelnemer bij het bedrijfspensioenfonds blijft en op eenvoudige en directe wijze kan worden benaderd voor het treffen van een vrijwillige nabestaandenvoorzieningen bij het fonds indien daar in zijn leefsituatie behoefte aan zou bestaan.

De leden van de fractie van D66 vragen of over de financiële en premiegevolgen van het al dan niet verplicht stellen van nabestaandenspensioenen geen advies is gevraagd van de koepels van pensioen-uitvoerders. Het kabinet acht een dergelijke adviesronde niet nodig. Wat betreft de brief van de Stichting van de Arbeid d.d. 20 juni wijst het kabinet op de voorgestelde paraplubepaling die de sociale partners tot 2000 de tijd geeft hun pensioenregelingen aan te passen. Bij het bieden van compensatie voor de gevolgen van de nieuwe wet is er geen vermindering van reeds in het uitzicht gestelde pensioenaanspraken in de aanvullende sfeer aan de orde en neemt het kabinet aan dat de sociale partners waar zij dat nodig achten tijdig zullen kunnen voorzien in aanpassing van de pensioenregeling.

Het kabinet merkt in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks op dat er in verband met de Anw op zichzelf naar verwachting geen grote verschuiving van collectief naar geprivatiseerd hoeft plaats te vinden, omdat sociale partners vrij blijven binnen de kaders van de PSW en de WTV 1993 nabestaandenspensioenen overeen te komen. In hoeverre de overwegingen die voor het kabinet aanleiding vormen om in het geheel geen nabestaandenspensioenen meer verplicht te stellen ook voor hen aanleiding zijn tot terughoudendheid bij het bieden van compensatie voor de gevolgen van de nieuwe wet en het continueren van bestaande aanvullende nabestaandenspensioenen kan het kabinet geen uitspraak doen. Wel hoopt het kabinet dat het niet meer verplicht stellen van nabestaandenspensioenen voor de sociale partners een voorbeeldfunctie zal vervullen tot versoering van de pensioenregelingen en dus tot matiging van de lasten op arbeid.

De leden van de AOV-fractie vragen waarom aan de pensioenfondsen een overgangsrecht wordt gegeven tot 1 januari 2000 en niet aan reeds gerechtigde arbeidsongeschikten en langdurig werklozen. Het kabinet heeft voor pensioenfondsen en verzekeraars met de duur van de overgangstermijn aangesloten bij de inwerkingtreding van artikel 2b PSW. Dat voorschrift vormt in veel pensioenregelingen aanleiding tot herziening van de pensioenregeling ter zake van het nabestaandenspensioen. Een dergelijke fundamentele herziening van de pensioenregelingen zal de nodige voorbereidingstijd met zich brengen. Dit geldt zowel voor de pensioenfondsbesturen die hun regelingen zullen moeten aanpassen, als voor de sociale partners bij de afzonderlijke ondernemingen die – mede in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg – tot nieuwe afspraken zullen moeten komen over de uiteindelijke pensioenregeling die binnen een onderneming of bedrijfstak van toepassing zal zijn. In het bijzonder voorstellen tot vermindering van reeds in het uitzicht gestelde pensioenaanspraken behoeven veel tijd. Het zou onzorgvuldig kabinetsbeleid zijn om op kortere termijn te verlangen dat de pensioenregelingen ter zake van het nabestaandenspensioen worden aangepast in verband met de Anw. Individuele burgers kunnen daarentegen op korte termijn overgaan tot het sluiten van een particuliere verzekering.

De leden van de GPV-fractie vragen welke diepere politieke overtuiging ten grondslag ligt aan het confronteren van gezinnen met een extra financiële last vanwege het afsluiten van een particuliere nabestaanden-

verzekering. Het kabinet wijst erop dat sociale partners in beginsel kunnen blijven voorzien in collectieve nabestaandenpensioenregelingen. Aan niet langer verplicht stellen van die nabestaandenpensioenen ligt primair ten grondslag dat in het bijzonder voor het bovenminimale traject van de aanvullende pensioenen bij de sociale partners zelf dan wel bij de individuele deelnemers de verantwoordelijkheid kan worden gelegd of zij willen voorzien in de dekking van het overlijdensrisico. Het voordeel van het niet meer verplicht stellen is dan dat die pensioenen en de bijbehorende kosten niet via materiële wetgeving aan ongeorganiseerde werkgevers worden opgelegd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de RPF-fractie over de stelling van de FNV over pensioenen en bijstand, merkt het kabinet op dat als een nabestaande zonder recht op Anw-uitkering er niet (meer) in slaagt een eigen inkomen te verwerven, deze aangewezen is op de ABW die het aanvullend pensioen indien nodig aanvult tot het sociaal minimum. Het totale inkomen kan dan dus gelijk zijn aan alleen een bijstandsuitkering.

De leden van de RPF-fractie merken op dat de wet na 1 januari 2000 kan leiden tot wijziging van de (oudedags)pensioenaanspraken, rechten en verplichtingen, en vragen naar de rechtvaardiging om aanvullende nabestaandenpensioen en aanvullend ouderdomspensioen niet gelijk te behandelen. Deze is daarin gelegen dat de Anw uitsluitend gevolgen kan hebben voor de aanvullende nabestaandenpensioenen. Voor de ouderdomspensioenen hoeft er dus niet in een paraplubepaling te worden voorzien.

De vragen van de leden van de fractie van de RPF of het niet voor de hand ligt de mogelijkheid om regelingen voor het nabestaandenpensioen van de verplichtstelling uit te sluiten ter advisering aan de Raad van State voor te leggen en of dat onderdeel wel in het kader van dit wetsvoorstel aan de orde moet komen, zijn in het voorgaande beantwoord.

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

### *Reactie op advies SVB*

De leden van verschillende fracties vragen een reactie op de berekeningen van de SVB, alsmede om een reactie op het verzoek van de SVB om enige voorbereidingstijd voor de invoering van de wet.

### Raming SVB

De SVB heeft een raming gemaakt van de financiële effecten van de nieuwe nabestaandenwet. Deze raming komt wat betreft het effect van de cohortsgewijze uitsluiting, de verlaging van de 100%-uitkering, het afschaffen van de bruidsschat en het wijzigen van de wezenuitkering in grote lijnen overeen met de SZW-raming. Wat betreft het effect van de inkomensstoets raamt de SVB echter een aanzienlijk grotere besparing dan SZW. In 1998 gaat het om een verschil van ruim 400 miljoen gulden.

De SVB gaat uit van inkomensgegevens uit 1994 van de jongere partners van AOW-gerechtigden. De SVB heeft zelf die inkomensgegevens omdat de toeslag in de AOW voor AOW-gerechtigden met een partner die nog geen 65 is afhankelijk is van het inkomen van die jongere partner. De SVB veronderstelt daarbij dat een nabestaande van een bepaalde leeftijd gemiddeld hetzelfde inkomen heeft als een even oude partner van hetzelfde geslacht van een AOW-gerechtigde. Het is zeer de vraag of deze veronderstelling correct is, zoals de SVB zelf ook aangeeft.

Een nadeel van deze benadering is verder dat het inkomensbegrip voor de inkomenstoets voor de AOW-toeslag enigszins afwijkt van dat voor de Anw-uitkering. Zo wordt de AWW-uitkering zelf voor de AOW-toeslag weggetoetst. Hiervan kan sprake zijn bij ongehuwd samenwonenden.

Verder wordt aanvullend nabestaandenpensioen voor de AOW-toeslag weggetoetst. Bij de inkomenstoets voor de Anw blijft dit juist buiten beschouwing. Ook gehuwden kunnen een particulier aanvullend nabestaandenpensioen hebben.

De inkomensgegevens van de SVB kunnen niet worden onderscheiden naar inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid. De SVB heeft een schatting van het inkomen in verband met arbeid gemaakt op grond van zeer globale gegevens uit 1989. Inkomen in verband met arbeid wordt immers geheel weggetoetst, terwijl op inkomen uit arbeid een vrijlating wordt toegepast. Ook hier geldt dat de cijfers niet specifiek betrekking hebben op de groep nabestaanden, maar op de hele bevolking, onderverdeeld naar leeftijd.

#### Raming SZW

De SZW-raming gaat uit van cijfers uit het Inkomenspanel onderzoek van het CBS over 1990. De gebruikte cijfers geven het inkomen uit of in verband met arbeid aan van AWW-gerechtigden. Het gaat om aanvullend inkomen bovenop de AWW-uitkering. Inkomen uit vermogen en aanvullend nabestaandenpensioen valt niet onder dit inkomensbegrip. Voordeel van deze cijfers is dat het specifiek de groep AWW-gerechtigden betreft. Nadeel van deze cijfers is dat ze zeer globaal zijn en betrekking hebben op 1990.

De CBS-cijfers kunnen evenals de SVB-cijfers niet uitgesplitst worden naar inkomen uit en inkomen in verband met arbeid. Hiervoor is niet gecorrigeerd. De ramingen die op grond van deze cijfers van verschillende varianten met betrekking tot de AWW zijn gemaakt leidden tot een dermate hoge besparingsopbrengst vergeleken met eerdere ramingen van dezelfde varianten op grond van oude cijfers dat het onrealistisch leek deze besparingen verder op te schroeven door de cijfers expliciet te corrigeren voor inkomen in verband met arbeid. Bovendien leek dit op grond van het globale karakter van de cijfers niet zinvol.

De cijfers zijn geïndexeerd met de loonontwikkeling tot en met 1994. Er heeft echter geen correctie plaatsgevonden voor een mogelijke toename van de participatie sinds 1990. Ook heeft geen correctie plaatsgevonden voor mogelijke gedragseffecten (terugtrekken van de arbeidsmarkt, fraude) als gevolg van het invoeren van de inkomenstoets. Of deze tegengestelde tendensen per saldo een positieve of een negatieve invloed hebben op de besparingen valt niet te zeggen.

#### Conclusie met betrekking tot de ramingsverschillen

Naar aanleiding van de SVB-raming kan geconcludeerd worden dat de SZW-raming aan de voorzichtige kant is. Het kabinet heeft daarom besloten de cijfers alsnog expliciet te corrigeren voor inkomen in verband met arbeid. Als gevolg hiervan is in 1998 een extra opbrengst van 100 miljoen ingeboekt.

Na deze correctie resteert nog een ramingsverschil van ruim 300 miljoen gulden in 1998. Dit verschil kan worden toegeschreven aan het gebruik van verschillende statistische bronnen.

Aan het CPB is de vraag voorgelegd welke raming het meest plausibel is. Het CPB heeft daarop geantwoord dat de gebruikte bronnen beide hun

beperkingen kennen en dat de ideale bron niet bestaat. Het CPB acht het echter raadzaam van niet al te hoge besparingsbedragen uit te gaan, met name met het oog op mogelijk tegenvallende besparingen als gevolg van gedragseffecten (Notitie CPB, nr. 95/42, 27 juni 1995).

Het kabinet neemt het advies van het CPB over.

De SVB-raming is naar de mening van het kabinet met te veel onzekerheden omgeven. Twijfels bestaan bij de vergelijkbaarheid van de groep jongere partners van AOW-gerechtigden met AWW-gerechtigden. Tevens stemt het inkomensbegrip dat de SVB hanteert niet overeen met dat in het wetsvoorstel.

#### Vorbereidingstijd SVB

De SVB heeft in haar advies aangegeven een half jaar voorbereidingstijd nodig te hebben om de nieuwe wet in te voeren. De leden van de SGP-fractie vragen naar de financiële consequenties van een dergelijke voorbereidingstermijn. Het kabinet heeft besloten de SVB in principe drie maanden de tijd te geven om de wet voor te bereiden. De financiële consequenties worden in tabel 9.1 weergegeven.

#### Financiële consequenties

In onderstaand overzicht zijn de financiële effecten van de Anw weergegeven waarbij rekening is gehouden met de extra opbrengst als gevolg van de correctie voor het inkomen in verband met arbeid en met een voorbereidingstijd voor de SVB van drie maanden. De financiële effecten van de verschillende maatregelen beïnvloeden elkaar. In de tabel zijn de partiële financiële effecten weergegeven van de maatregelen bij volgtijdelijke uitvoering in de volgorde waarin ze in de tabel staan.

**Tabel 9.1 Financiële effecten Nabestaandenwet (mln. gld, prijzen 1994)**

	1995	1996	1997	1998	1999	struct
Financiële effecten cf MvT	0	155	385	1410	1495	3955
kosten voorbereidingstijd SVB	0	- 30	- 30	- 10	- 10	0
Extra opbrengst door corr. inkomen in verband met arbeid	0	5	15	100	95	15
Besparing in AWW t.o.v. ongewijzigd beleid	0	130	370	1500	1580	3970
- w.v. uitsluiten cohort 1945, zonder kinderen		25	100	190	295	3670
- w.v. verlagen 100%-uitkering+vervallen tijdelijke uitkering		20	40	50	60	90
- w.v. inkomenstoets		55	190	1235	1200	190
- w.v. bruidsschat		30	40	25	25	5
- w.v. wezen		0	0	0	0	15
Weglek naar de ABW		- 15	- 60	- 115	- 170	- 1710
Besparing per saldo t.o.v. ongewijzigd beleid		115	310	1385	1410	2260
Besparingsverlies niet invoeren Anw	- 25	- 110	- 435	- 455	- 695	- 965

	1995	1996	1997	1998	1999	struct
Besparing per saldo t.o.v. meerjarenraming	- 25	5	- 125	930	715	1295

### *Weglek naar de bijstand*

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vragen of de weglek naar de bijstand niet te hoog is ingeschat. Er is bij de berekening immers geen rekening gehouden met gedragseffecten. Met een stijging van de arbeidsparticipatie van weduwen als gevolg van het feit dat zij geen recht meer hebben op een AWW-uitkering is geen rekening gehouden. Ook met een autonome stijging van de arbeidsparticipatie van weduwen is geen rekening gehouden. Verder is geabstraheerd van het effect van een mogelijke herverzekering van de gevolgen van de nieuwe wet op de particuliere verzekeringsmarkt. De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie zal er in de structurele situatie naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat de weglek naar de bijstand lager uitvalt. Een realistische inschatting van de gedragseffecten over twintig jaar is echter niet mogelijk. De raming voor de structurele situatie heeft daarom meer een technisch karakter. Voor de jaren tot 2000 zal het effect van de stijging van de arbeidsparticipatie nog niet substantieel zijn. Het effect van herverzekering zou dat wel kunnen zijn. Hierop bestaat echter geen enkel zicht. Ook is niet duidelijk of herverzekering individueel of collectief zal gebeuren. Wanneer herverzekering collectief gebeurt zullen de kosten van de nabstaandenuitkering toch nog deel uit blijven maken van de loonkosten.

Weglek vindt dan niet plaats naar de bijstand maar in zekere zin kan ook dan worden gesproken van weglek omdat het doel, vermindering van de loonkosten, niet bereikt wordt.

Overigens wijst de FNV er in zijn reactie op dat gedragseffecten juist ook kunnen leiden tot een hogere weglek. Doordat in de bijstand al het inkomen wordt weggetoetst kan dit leiden tot terugtrekken van de arbeidsmarkt.

Het kabinet heeft er daarom voor gekozen de cijfers op dit punt niet aan te passen.

### *Alternatieve voorstellen*

In het verslag zijn veel vragen gesteld over de financiële effecten van verschillende alternatieve voorstellen. Hieronder worden de effecten van deze alternatieve voorstellen weergegeven. Daarbij is steeds uitgegaan van dezelfde veronderstellingen als in de berekeningen voor het wetsvoorstel. In alle varianten is rekening gehouden met de extra opbrengst als gevolg van de correctie voor inkomen in verband met arbeid en met de voorbereidingstijd voor de SVB van drie maanden. In de tabellen zijn steeds de partiële financiële effecten weergegeven van de maatregelen bij volgtijdelijke uitvoering in de volgorde waarin ze in de tabel staan.

### Verruiming vrijlating en verlaging leeftijdsgrens

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de meerkosten van een vrijlating van 50% ML plus 35% van het meerdere en de meerkosten van een verlaging van de leeftijdsgrens voor de cohortsgewijze uitsluiting naar resp 1 januari 1950 en 1 januari 1955. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar de financiële effecten van het verlagen van de leeftijdsgrens. In de tabellen 9.2 t/m 9.6 zijn de effecten zowel afzonderlijk als gecumuleerd weergegeven.



**Tabel 9.2 Financiële effecten verruimen vrijlating naar 50% ML plus 35% van het meerdere**

	1996	1997	1998	1999	struct
kosten t.o.v. het wets- voorstel	5	20	155	150	15

**Tabel 9.3 Financiële effecten uitsluiten cohort geboren na 1-1-1950, i.p.v. na 1-1-1945 (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struct
kosten t.o.v. het wets- voorstel	10	40	75	155	0
minder weglek naar de ABW	- 5	- 20	- 40	- 65	0
kosten t.o.v. het wets- voorstel per saldo	5	20	35	50	0

**Tabel 9.4 Financiële effecten uitsluiten cohort geboren na 1-1-1950 en verruimen vrijlating naar 50% ML plus 35% van het meerdere (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struct
kosten t.o.v. het wets- voorstel	20	60	235	270	15
minder weglek naar de ABW	- 5	- 20	- 40	- 65	0
kosten t.o.v. het wets- voorstel per saldo	15	40	195	205	15

**Tabel 9.5 Financiële effecten uitsluiten cohort geboren na 1-1-1955, i.p.v. na 1-1-1945 (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struct
kosten t.o.v. het wets- voorstel	15	55	110	170	0
minder weglek naar de ABW	- 10	- 30	- 60	- 95	0
kosten t.o.v. het wets- voorstel per saldo	5	25	50	75	0

**Tabel 9.6 Financiële effecten uitsluiten cohort geboren na 1-1-1955 en verruimen vrijlating naar 50% ML plus 35% van het meerdere (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struct
kosten t.o.v. het wets- voorstel	20	80	270	330	15
minder weglek naar de ABW	- 10	- 30	- 60	- 95	0
kosten t.o.v. het wets- voorstel per saldo	10	50	210	235	15

### Halfwezenpensioen

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens naar de meerkosten van een inkomensafhankelijk halfwezenpensioen van 20% ML, als onderdeel van de nabestaandenuitkering, tot het jongste kind 18 jaar is. Deze uitkering blijft verstrekt worden na hertrouw. De financiële effecten zijn weergegeven in tabel 4. De cohortsgewijze uitsluiting heeft geen effect op deze effecten omdat deze alleen betrekking heeft op nabestaanden zonder kinderen. De vrijlating in de inkomstenstoets heeft wel enig effect op de kosten van het halfwezenpensioen. De bedragen in

tabel 9.7 kunnen worden gecumuleerd met die in de corresponderende tabellen 9.2 t/m 9.6.

**Tabel 9.7 Financiële effecten inkomensonafhankelijk halfwezenpensioen van 20% ML (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
kosten bij een vrijlating van 15% ML plus eenderde v.h. meerdere	5	10	35	35	40
kosten bij een vrijlating van 50% ML plus 35% v.h. meerdere	0	10	30	30	35

De leden van de D66 fractie vragen naar de extra kosten van een inkomensonafhankelijk halfwezenpensioen van 20% ML als apart uitkeringsbedrag voor ongehuwden. Deze bedragen tot en met 1999 minder dan 5 miljoen en structureel ongeveer 10 miljoen. Daarbij is tot en met 1999 uitgegaan van een extra volume halfwezenuitkeringen van 5% en in de structurele situatie van 10%.

#### Gelijke behandeling ongehuwd samenwonenden

De leden van de VVD-fractie vragen naar de financiële effecten van gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden en gehuwden uitgaande van een materieel criterium in de definitie van ongehuwd samenwonen. In tabel 9.8 zijn deze effecten weergegeven. In de tabel is ervan uitgegaan dat ongehuwd samenwonenden uit het huidige bestand hun uitkering verliezen per 1 januari 1998. Wanneer wordt uitgegaan van verlies van de uitkering voor bestaande gevallen per 1 januari 1997 levert dit uitsluitend in 1997 een additionele besparing op van ongeveer 425 miljoen gulden. De besparing in 1997 is groter dan in 1998 omdat in 1997 de uitkering nog niet inkomensafhankelijk is.

**Tabel 9.8 Financiële effecten gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
extra uitgaven nieuwe gevallen	5	15	20	25	50
besparing	0	-5	-295	-305	-45
uitvoeringskosten	0	0	5	5	0
besparing t.o.v. het wetsvoorstel per saldo	5	10	-270	-275	5

De financiële effecten zijn gebaseerd op de volgende veronderstellingen:

1. Van het huidige bestand woont ongeveer 10% ongehuwd samen (bron WBO(CBS) 1989/1990)
2. In de gehele samenleving woont ongeveer 14% van de paren ongehuwd samen (exclusief de ongehuwd samenwonende AWW-ers). Onder 50-plussers is dit percentage ongeveer 2,5. Van degenen met kinderen woont ongeveer 5% van de samenwonenden ongehuwd samen. In de berekening is uitgegaan van een toename van de instroom van 3% in de komende jaren. In de structurele situatie krijgen alleen nog maar nabestaanden met kinderen recht op een Anw-uitkering. Er is van uitgegaan dat het percentage ongehuwd samenwonenden met kinderen in de toekomst verdubbelt van 5% tot 10% (cijfers gebaseerd op CBS-huishoudensprognose).

3. Anw-gerechtigden die na 1 januari 1996 gaan samenwonen verliezen onmiddellijk hun uitkering. Daarvoor is in 1997 een besparing van 5 miljoen ingeboekt.

4. In de berekening is geen rekening gehouden met gedragseffecten en fraude.

Anw-gerechtigden zouden bijvoorbeeld in de toekomst niet kunnen gaan samenwonen, of zelfs (formeel) uit elkaar gaan als ze al samenwonen. Gezien de overgangstermijn van twee jaar waarvan in deze berekening is uitgegaan is het niet denkbeeldig dat deze effecten al in 1998 optreden.

5. In de berekening is geen rekening gehouden met een mogelijke claim op een Anw-uitkering van huidige nabestaanden uit een ongehuwd samenwonen relatie.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens naar de financiële effecten van gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden bij gelijkstelling op grond van de zware registratie. Momenteel is nog niet duidelijk of alleen personen die thans bij wet uitgesloten zijn van het wettelijk huwelijk zich kunnen laten registreren of dat deze mogelijkheid ook wordt opengesteld voor diegenen die wel kunnen maar niet willen trouwen. In het eerste geval zullen de financiële effecten vermoedelijk zeer gering zijn en zullen besparingen en meerkosten ongeveer tegen elkaar wegvallen. In het tweede geval zijn de financiële effecten moeilijker voorspelbaar. Naar alle waarschijnlijkheid zullen dan de meerkosten de besparingen overtreffen.

#### Inkomensonafhankelijke basisuitkering

De leden van de RPF-fractie vragen naar de budgettaire gevolgen van de keuze voor een ongetoetste basisuitkering van 30% ML voor alleenstaande nabestaanden en 50% ML voor nabestaanden met kinderen, conform het oude wetsvoorstel. De financiële effecten zijn in tabel 9.9 weergegeven.

**Tabel 9.9 Financiële effecten van een inkomensonafhankelijke basisuitkering van 30% ML resp. 50% ML (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
kosten t.o.v. het wetsvoorstel	20	60	355	345	95

#### Gewenningsuitkering

De leden van de D66-fractie vragen hoe groot het financiële beslag zou zijn indien een tijdelijke gewenningsuitkering zou worden toegekend. De financiële effecten van een inkomensonafhankelijke gewenningsuitkering van 3 maanden zijn in tabel 9.10 weergegeven. Na die drie maanden wordt de uitkering inkomensafhankelijk.

**Tabel 9.10 Financiële effecten van een inkomensonafhankelijke gewenningsuitkering van drie maanden (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
kosten t.o.v. het wetsvoorstel	20	20	15	15	5

#### *Versoepeling overgangsrecht*

De leden van de VVD-fractie vragen om de financiële consequenties van een versoepeling van het overgangsrecht in die zin dat in 1998 de inkomensstoets voor de helft wordt toegepast en in 1999 volledig. In de berekening is er van uitgegaan dat in 1998 bestaande gevallen met een alleenstaande-uitkering een ongetoetste basisuitkering krijgen van 35% ML en bestaande gevallen met kinderen een ongetoetste basisuitkering krijgen van 50% ML. De resultaten staan in tabel 9.11.

**Tabel 9.11 Financiële effecten van een inkomensonafhankelijke basisuitkering van 50% ML resp. 35% ML voor oude gevallen in 1998 (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
kosten t.o.v. het wetsvoorstel	0	0	270	0	0

De leden van de RPF-fractie vragen om de financiële consequenties van het niet bevriezen van de 100%-uitkering tot het 90% ML niveau voor bestaande gevallen. De effecten staan in tabel 9.12.

**Tabel 9.12 Financiële effecten van het niet bevriezen van de 100%-uitkering voor oude gevallen (mln. gld, prijzen 1994)**

	1996	1997	1998	1999	struc
kosten t.o.v. het wetsvoorstel	20	25	25	25	0

#### Alternatieve voorstellen

De leden van de D66-fractie stellen een geheel eigen alternatief voor. Het D66-alternatief houdt in:

1. cohortsgewijze uitsluiting alle nabestaanden geboren na 1 januari 1950
2. een inkomensonafhankelijke basisuitkering van 20% ML voor nabestaanden met kinderen
  - ongeacht het eigen recht op uitkering
  - ook voor ongehuwde ouders
  - ook na hertrouw
3. een inkomensdervingseis voor nieuwe gevallen
4. een inkomensstoets voor oude en nieuwe gevallen, met een vrijlating van 50%ML plus 25% van het meerdere.
5. geen gelijke behandeling ongehuwd samenwonenden met gehuwden

In tabel 9.13 zijn de financiële effecten van het D66-voorstel weergegeven. Daarbij is ervan uitgegaan dat voor wat betreft de verlaging van de 100%-uitkering, de bruidsschat en de wezen het wetsvoorstel gevolgd wordt.

**Tabel 9.13 Financiële effecten van het D66-alternatief (mln. gld, prijzen 1994)**

	1995	1996	1997	1998	1999	struc
volledig uitsluiten cohort 1950		40	140	265	395	4315
verlagen 100%-uitkering+vervallen tijdelijke uitkering		20	40	50	60	90
inkomenstoets, vrijlating 50% ML + 25% v.h. meerdere		45	150	1075	1035	0
inkomensdervingseis nieuwe gevallen		5	15	30	40	0
bruidsschat		30	40	25	25	5
wezen		0	0	0	0	15
kosten inkomens-onafhankelijk halfwezenpensioen		- 5	- 15	- 40	- 45	- 100
besparing in AWW t.v.o. ongewijzigd beleid		135	370	1405	1510	4325
weglek naar de ABW besparingsverlies niet invoeren Anw	- 25	- 110	- 435	- 455	- 695	- 965
Besparing per saldo	- 25	0	- 140	810	610	1380
kosten t.o.v. het wetsvoorstel	0	5	15	120	105	- 85

In de tabel is het additionele effect zichtbaar gemaakt van de inkomensdervingseis, wanneer de inkomenstoets al is ingevoerd. Het valt op dat de inkomensdervingseis in combinatie met een inkomenstoets een relatief kleine additionele besparing oplevert. Dit komt doordat als gevolg van de inkomensdervingseis diegenen worden uitgesloten die over het algemeen een hoog inkomen hebben. Het gaat immers om nabestaanden waarvan de partner geen inkomen had. Als gevolg van de inkomenstoets zouden deze nabestaanden ook zonder inkomensdervingseis hun uitkering (grotendeels) verliezen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen het kabinet om een reactie op het door de FNV voorgestelde alternatief. Het FNV-alternatief, zoals beschreven in de brief van 16 juni aan de Tweede Kamer, houdt in:

1. een inkomensafhankelijk halfwezenuitkering van 20% van het ML
2. een inkomensdervingseis voor nieuwe gevallen
3. een inkomenstoets voor oude gevallen met een vrijlating van 70% van het minimumloon plus eenderde van het meerdere
4. een inkomenstoets voor nieuwe gevallen met een vrijlating van 50% van het minimumloon plus eenderde van het meerdere.
5. een regeling voor volle wezen conform de huidige AWW.

In tabel 9.14 worden de financiële effecten van het FNV-alternatief samengevat.

**Tabel 9.14 Financiële effecten van het FNV-alternatief (mln. gld, prijzen 1994)**

	1995	1996	1997	1998	1999	struc
verlagen 100%- uitkering+vervallen tij- delijke uitkering inkomenstoets, vrijla- ting 50% ML/70% ML + eenderde v.h. meerdere		20	40	50	60	90
inkomensdervingseis nieuwe gevallen		55	185	1075	1090	1135
bruidsschat		5	20	30	45	105
kosten inkomens- onafhankelijk half- wezenpensioen		30	40	25	25	5
		-0	-10	-30	-30	-35
besparing in AWW t.v.o. ongewijzigd beleid		110	275	1150	1190	1300
weglek naar de ABW besparingsverlies niet invoeren Anw	-25	-110	-435	-455	-695	-965
Besparing per saldo	-25	0	-160	695	495	335
kosten t.o.v. het wets- voorstel	0	5	35	235	220	960

### *Inkomenseffecten*

De leden van de D66-fractie vragen naar de inkomenseffecten bij een bruto inkomen uit arbeid van f 3012, resp. f 3536 per maand. De leden van de fractie van Groen-Links vragen naar de inkomenseffecten voor nabestaanden met een neveninkomen uit resp. in verband met arbeid ter hoogte van 50%, 100%, resp. 150% van het minimumloon. In onderstaande tabel 9.15 worden de inkomenseffecten in netto termen apart weergegeven voor inkomen uit of in verband met arbeid bij verschillende inkomensniveaus voor nabestaanden met een 70%-uitkering. In tabel 9.16 worden de inkomenseffecten weergegeven voor nabestaanden met een 90%-uitkering. Het bruto minimumloon exclusief overhevelingstoelage (OT), inclusief vakantietoelage bedraagt f 2336 per maand. De leden van de D66-fractie vragen tevens om een inkomensverdeling van huidige AWW-gerechtigden en zij willen weten hoeveel mannen en vrouwen in 1998 meer dan de helft van de uitkering verliest. In onderstaande tabellen is een zeer globale schatting gegeven van de inkomensverdeling van Anw-gerechtigden in 1998 op basis van gegevens van het CBS over de inkomensverdeling van de huidige AWW-gerechtigden.

Naar schatting gaat het in eenderde van de gevallen om inkomen in verband met arbeid. Op basis van deze zeer globale gegevens kan worden geschat dat in 1998 van de ongeveer 180 000 nabestaanden er ongeveer 110 000 in het geheel geen gevolgen zal ondervinden van de inkomensstoets. Ongeveer 25 000 weduwen en ongeveer evenveel weduwnaars zal meer dan de helft van de uitkering gekort worden.

**Tabel 9.15 Inkomenseffecten Anw bij verschillende neveninkomsten uit en in verband met arbeid, voor nabestaanden met een 70%-uitkering prijzen 1995**

Klasse van het Anweneninkomenbruto	uitkering na korting p.m. incl. vak.toeslag		Totaalinkomen na korting netto p.m., incl. vak-toeslag		inkomensachteruitgang netto p.m. in %		geschat aantal personen in inkomensklasse	
	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	weduwen	weduwnaars
f 0	1867	1867	1330	1330	0%	0%	85200	5400
f 0-f 460	1867	1637	1481	1342	0%	9%	9000	-
f 460-f 920	1670	1177	1664	1366	7%	23%	4500	-
f 920-f 1380	1368	717	1793	1400	14%	33%	4500	-
f 1380-f 1840	1066	257	1921	1433	20%	40%	4500	4000
f 1840-f 2300	764	0	2050	1589	24%	41%	4500	-
f 2300-f 2760	462	0	2146	1868	28%	37%	4500	-
f 2760-f 3220	160	0	2234	2137	30%	33%	4500	4000
f 3220-f 3680	0	0	2400	2400	32%	32%	2200	-
meer dan f 3680	0	0	2714	2714	28%	28%	6700	13500
							130100	26900

\* in de berekening is uitgegaan van het gemiddelde van het klasse-inkomen, in de categorie meer dan f 3680 is gerekend met een inkomen van f 4000 p.m.

—= geringe aantallen; samengevoegd met voorgaande of volgende klassen

Bron: SZW, berekening op basis van CBS-cijfer, 1990

Op basis van tabel 9.15 kan geconcludeerd worden dat van de 130 000 weduwen zonder kinderen ongeveer 70% geen gevolgen ondervindt van de inkomenstoets. Van de bijna 27 000 weduwnaars zonder kinderen ondervindt ca. 20% geen gevolgen van de inkomenstoets.

**Tabel 9.16 Inkomenseffecten Anw bij verschillende neveninkomsten uit en in verband met arbeid, voor nabestaanden met een 90%-uitkering prijzen 1995**

Klasse van het Anweneninkomenbruto	uitkering na korting p.m. incl. vak.toeslag		Totaalinkomen na korting netto p.m., incl. vak-toeslag		inkomensachteruitgang netto p.m. in %		geschat aantal personen in inkomensklasse	
	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	inkomen uit arbeid	inkomen i.v.m. arbeid	weduwen	weduwnaars
f 0	2246	2246	1711	1711	0%	0%	11700	-
f 0-f 460	2246	2016	1868	1729	0%	7%	1600	-
f 460-f 920	2049	1556	2060	1763	5%	19%	-	-
f 920-f 1380	1746	1096	2199	1807	12%	28%	-	-
f 1380-f 1840	1442	636	2337	1851	17%	34%	1600	-
f 1840-f 2300	1139	176	2475	1894	21%	40%	1600	-
f 2300-f 2760	836	0	2581	2077	25%	39%	-	-
f 2760-f 3220	532	0	2678	2357	29%	37%	-	-
f 3220-f 3680	229	0	2768	2630	31%	34%	-	-
meer dan f 3680	0	0	2957	2957	31%	31%	-	5600
							16500	5600

\* in de berekening is uitgegaan van het gemiddelde van het klasse-inkomen, in de categorie meer dan f 3680 is gerekend met een inkomen van f 4000 p.m.

—= geringe aantallen; samengevoegd met voorgaande of volgende klassen

Bron: SZW, berekening op basis van CBS-cijfer, 1990

Uit tabel 9.16 blijkt dat van de 16 500 weduwen met kinderen er ongeveer 80% geen enkel nadeel ondervindt van de inkomenstoets. De weduwnaars met kinderen hebben vrijwel allemaal een dergelijk hoog inkomen dat zij hun uitkering volledig kwijttraken.

#### *Uitvoeringskosten*

De leden van de CDA-fractie en de RPF-fractie vragen om uitleg over de opbouw van de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten zijn gebaseerd

op de raming van de SVB, zoals vermeld op blz. 34 en 35 van het advies van de SVB over de Anw.. De SVB raamt de totale initiële kosten van de invoering van de wet op 4,1 miljoen. De initiële kosten zullen voor een deel in 1995 optreden en voor een deel in 1996. Daarnaast treden volgens de SVB mogelijk additionele initiële uitvoeringskosten op als gevolg van de herstruc-operatie. Deze additionele initiële kosten bedragen maximaal 1,8 miljoen en kunnen ook nog na 1996 optreden.

De structurele meerkosten bedragen volgens de SVB 1,4 miljoen in 1996, 4,3 miljoen in 1997 en 3,5 miljoen in 1998. Daarna lopen de structurele kosten verder terug vanwege de afname van het aantal uitkeringsgerechtigden.

De totale kosten bedragen dus in 1995 een deel van de 4,1 miljoen initiële kosten en in 1996 1,4 miljoen structurele kosten plus het andere deel van de 4,1 miljoen initiële kosten. Mogelijk kan daar in 1996 nog een deel van de geraamde 1,8 miljoen additionele initiële kosten bijkomen. In 1997 en 1998 bedragen de totale extra uitvoeringskosten de structurele kosten zoals hierboven genoemd plus mogelijk een deel van de geraamde 1,8 miljoen additionele initiële kosten. In 1998 zullen de extra uitvoeringskosten dus rond de 4 miljoen bedragen.

Alle genoemde bedragen zijn exclusief de uitvoeringskosten van het regresrecht. Deze zullen in 1998 naar verwachting 1 à 2 miljoen bedragen.

## **Hoofdstuk 10. Sancties**

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat de regering doorschiet in het streven fraude effectief te bestrijden door het uitvoeringsorgaan te verplichten om zeer forse boetes (f 5 000) op te leggen, ook als het gaat om een licht verzuim of als de betrokkene te goeder trouw een fout heeft gemaakt.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het genoemde bedrag van f 5 000,- de maximale boete is. De hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de gedraging betrokkene verweten kan worden en de persoonlijke omstandigheden waarin hij verkeert. De maximale boete zal dus zeker niet worden opgelegd in gevallen waarin sprake is van een licht verzuim. Voor wat betreft de opmerking dat een betrokkene te goeder trouw een fout maakt wordt het volgende opgemerkt. Een boete wordt alleen opgelegd indien de inlichtingenplicht is overtreden. De inlichtingenplicht zelf bevat een «verwijtbaarheidstoets». In het voorgestelde artikel 30 wordt bepaald dat een informatieverplichting bestaat voor alle feiten en omstandigheden waarvan het de betrokkene «redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn» op het recht op uitkering etc. Op de Bank rust de bewijslast dat hiervan sprake is geweest. Alvorens een boete op te leggen zal de Bank zich dus moeten verdiepen in de intentie van betrokkene. Als vervolgens wordt geconstateerd dat inderdaad de inlichtingenplicht is overtreden zal bij de hoogte van de boete nog rekening moeten worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid.

De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen over het opleggen van een maatregel en een boete, de wijze van tenuitvoerlegging en de bepalingen over terug- en invordering komen volledig overeen met de bepalingen in het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (1994/1995, 23 909, nr.1-2), hierna ook wel aan te duiden als wetsvoorstel boeten. In de toelichting op dat wetsvoorstel is aangegeven dat het huidige sanctiestelsel leemten kent. Om te komen tot een goed handhavingsbeleid zullen de uitvoeringsinstellingen adequaat moeten kunnen reageren op geconstateerde overtredingen. Daarom wordt voorgesteld het huidige sanctie instrumen-



tarium uit te breiden, onder andere door invoering van de administratieve boete. Een goed handhavingsbeleid vergt evenwel ook dat de sanctiemogelijkheden optimaal benut worden. Daarom is ervoor gekozen de uitvoeringsorganen bij geconstateerde verwijtbaarheid te verplichten tot het opleggen van een sanctie (maatregelen of boete).

De leden van de PvdA-fractie vragen te reageren op de door de SVB voorgestelde formulering van artikel 30. Deze formulering houdt in dat de SVB bepaalt welke feiten en gegevens meegegeeld moeten worden.

Ik ben van mening dat deze formulering niet correct is in het kader van de wet. In alle sociale zekerheidswetten is de inlichtingenplicht op gelijke wijze geformuleerd. De betrokkene moet alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat die relevant zijn voor het recht op en de hoogte van de uitkering spontaan of op verzoek meedelen. Welke feiten en omstandigheden relevant zijn vloeit voort uit de aard en de systematiek van de betreffende wet. Een discretionaire bevoegdheid voor het uitvoeringsorgaan om te bepalen welke gegevens van belang zijn voor het recht op of de hoogte van de uitkering zou in strijd kunnen zijn met de overige bepalingen in de wet. In dat geval zou het uitvoeringsorgaan daarmee ook de sanctiemogelijkheden kunnen beperken. De bedoeling van deze bepalingen in dit wetsvoorstel is juist deze beleidsvrijheid niet aan het uitvoeringsorgaan te geven, maar als wetgever te bepalen op welke gedragingen welke sancties volgen.

Het uitvoeringsorgaan heeft wel de bevoegdheid nadere regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop en de termijn waarbinnen de inlichtingen moeten worden gegeven. Deze regels worden opgenomen in de controlevoorschriften, die de Bank op grond van het voorgestelde artikel 31 kan vaststellen.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA of aan dit wetsvoorstel dezelfde bezwaren kleven die zijn aangegeven bij het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering (TK 1994/95, 23 909) zullen deze leden in feite zelf moeten beantwoorden. De systematiek in dit wetsvoorstel op dit onderdeel wijkt niet af van het genoemde wetsvoorstel boete. Wanneer deze leden menen, dat aan de regeling in het wetsvoorstel boeten die betrekking heeft op de AKW en AOW, bezwaren kleven, dan zouden die ook aan dit voorstel verbonden kunnen zijn. In de nota's naar aanleiding van het verslag en het nader verslag op het wetsvoorstel boete is op de door deze leden genoemde bezwaren ingegaan. Voorzover in het wetsvoorstel boete via tweede nota van wijziging wijzigingen worden aangebracht, die ook betrekking hebben op de bepalingen in dit wetsvoorstel Anw, zijn die in de nota van wijziging opgenomen. Dit betreft met name de bepaling ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een boete en een maatregel. Het gaat dan om situaties waarin de betrokkene de gevraagde informatie wel juist, maar niet tijdig aanlevert. Daarvoor wordt nu bepaald, dat dan een maatregel volgt. De omschrijving van de inlichtingenplicht is aangepast in die in de andere sociale zekerheidswetten. Daarnaast hebben de uitvoeringsorganen ten behoeve van een doelmatige controle regels opgesteld. In deze voorschriften kan een concretisering van de inlichtingenplicht zijn opgenomen. Er kan dan sprake zijn van samenloop: de overtreding van de inlichtingenplicht leidt tot het opleggen van een boete, de overtreding van de controlevoorschriften tot een maatregel. In de nota naar aanleiding van het nader verslag op het wetsvoorstel boeten is al aangegeven dat het kabinet deze samenloop niet gewenst acht. Het wetsvoorstel boeten en het onderhavige wetsvoorstel is daarom in die zin aangepast dat dan de boete voorgaat. Deze wijzigingen zijn opgenomen in de nota van wijziging.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en Groen Links vragen in hoeverre samenloop van sancties van AAW/WAO en Anw mogelijk is. En zo ja, hoe wordt het sanctiebeleid op grond van beide wetten afgestemd.

Samenloop van sancties is inderdaad mogelijk indien de gedraging van betrokkene, die aanleiding geeft tot het opleggen van een boete of een maatregel, zowel gevolgen voor de AAW/WAO als de Anw heeft. Beide uitvoeringsorganen zullen dan tot sanctie oplegging overgaan. Dat wil niet zeggen dat het totale bedrag van de sancties twee maal zo hoog is als in het geval waarin betrokkene alleen een Anw-uitkering geniet. De hoogte van de maatregel en de boete is in zijn algemeenheid gerelateerd aan de hoogte van de uitkering. Indien de betrokkene naast de Anw-uitkering tevens recht heeft op een WAO- of AAW-uitkering zal de Anw-uitkering niet meer bedragen dan het verschil tussen de AAW of WAO-uitkering en de volledige Anw. De sanctie die de Bank dan zal toepassen op de Anw-uitkering is dan evenredig laag. Voor zover nodig zal het betrokken uitvoeringsorgaan met het andere uitvoeringsorgaan in overleg treden om het betreffende dossier in volle omvang te kunnen beoordelen.

Zowel de sanctieregels van het Tica (voor de AAW/WAO) als die van de Bank dienen ter goedkeuring aan het Ctsv worden voorgelegd. Het college kan hierbij toezien dat de regels niet te zeer uiteenlopen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de voor het opzetten van het sanctiebeleid noodzakelijke beleidsinspanningen zijn verdisconteerd in de uitvoeringskosten wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van de huidige AKW heeft de Bank reeds de bevoegdheid controlevoorschriften en hieraan gekoppelde sanctieregels vast te stellen. Van deze bevoegdheid heeft de Bank ook gebruik gemaakt. Verder werkt de Bank momenteel – vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel boeten – aan het opstellen van een boetebesluit en maatregelenbesluit voor de AKW en AOW. Het boete- en het maatregelenbesluit Anw zullen nauw aansluiten op de hiervoor genoemde regels. De extra werkzaamheden en de daaruit voortvloeiende kosten die het onderhavige wetsvoorstel met zich meebrengt, die derhalve gering zijn, zijn verdisconteerd in de uitvoeringskosten.

Deze leden vragen verder aan welke controlevoorschriften en daarbij horende sancties de regering denkt.

Het kabinet merkt op dat het opstellen van controlevoorschriften een bevoegdheid van de Bank is. In de wet is bepaald dat de voorschriften niet verder mogen dan strikt noodzakelijk is voor een juiste uitvoering van de wet. Binnen dit kader vult de Bank de controlevoorschriften in. De Bank heeft al aangegeven dat de regels onder andere betrekking zullen hebben op de wijze waarop de betrokkene zijn inlichtingenplicht moet nakomen en op welke wijze betrokkenen moet meewerken aan nader onderzoek. Ook het stellen van regels met betrekking tot sancties is door de wetgever gedelegeerd aan de Bank. In de wet zijn de kaders aangegeven waarbinnen de beslissing van de Bank moet worden genomen. De nadere uitwerking dient volgens de regering plaats te vinden op het niveau dat zo dicht mogelijk bij de praktijk ligt. Op deze wijze kan zoveel mogelijk recht worden gedaan aan diversiteit van gevallen die zich voor zullen doen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich of de opzet van de handhavingsbepalingen in dit wetsvoorstel niet te rigide is. Heeft de regering wel voldoende rekening gehouden met de specifieke problemen en omstandigheden van nabestaanden? Zo vragen deze leden zich af of een recent verweeduwd ouder verweten kan worden als zij haar baan opzegt.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA is al aangegeven dat de regering van oordeel is dat voorgestelde bepalingen voldoende ruimte bieden om bij sanctie oplegging (boete of maatregel) rekening te houden met de omstandigheden van het betreffende geval. Voor wat betreft het aangehaalde voorbeeld meent de regering dat sprake is van een misverstand. De in het wetsvoorstel opgenomen verplichting met betrekking tot het vergroten van de mogelijkheden voor toetreding tot het arbeidsproces betreft een inspanningsverplichting voor de Bank.

Het wetsvoorstel bevat geen expliciete verplichting voor de nabestaande aan het arbeidsproces deel te nemen of arbeid te behouden. Een nabestaande die er de voorkeur aan geeft zich geheel aan de opvoeding van de kinderen te wijden, kan zijn baan opzeggen. Omdat hier dus geen sprake is van een verplichting voor de nabestaande, is er uiteraard ook geen sanctiemogelijkheid.

Tevens vragen deze leden zich af hoe het kabinet oordeelt over het advies van de Bank die aangeeft grote moeite te hebben met het voorgestelde sanctiekader.

De bezwaren van de Bank, die in het advies genoemd worden, betreffen enerzijds de geringe beleidsruimte voor het uitvoeringsorgaan om zelf te bepalen hoe tijdig beschikt kan worden over betrouwbare gegevens en in het verlengde daarvan dan te bepalen wanneer om dit te bereiken sanctie-oplegging effectief is. Op de bezwaren tegen deze principieel andere keuze is al in het antwoord op de vragen van de PvdA-fractie ingegaan. Anderzijds vindt de Bank, dat als de lijn van de regering gekozen wordt er te weinig ruimte is om in geval van geringe overtredingen van een maatregel of boete af te zien. Het kabinetsvoorstel leidt daarom in de ogen van de Bank tot te veel administratieve lasten.

Het kabinet is van oordeel dat het voorgestelde sanctiekader voldoende ruimte biedt aan de Bank om hier in de praktijk mee om te kunnen gaan. In het antwoord op vragen van de PvdA-fractie is al aangegeven waarom de regering heeft gekozen voor een verplichting tot het opleggen van een sanctie. Nogmaals wordt opgemerkt dat bij de hoogte van de maatregel en de boete met de ernst van de gedraging en mate van verwijtbaarheid van betrokkene rekening kan worden gehouden. Bij de boete-oplegging spelen ook de persoonlijke omstandigheden van betrokkene een rol.

De leden van de SP-fractie constateren dat met onderhavig wetsvoorstel al wordt vooruit gelopen op het wetsvoorstel boeten, maatregelen, terug- en invordering. Zij vragen zich af of dat mogelijk is. Betekent dit dat als de Anw eerder wordt aangenomen dan het wetsvoorstel boete, over laatstgenoemd wetsvoorstel dan al feitelijk is beslist?

Bij indienen van dit wetsvoorstel zag het er naar uit, dat het wetsvoorstel boeten op 1 juli 1995 in werking zou kunnen treden. Indien de Tweede Kamer nog wijzigingen in het wetsvoorstel boeten zou aanbrengen, zouden deze nog in dit wetsvoorstel kunnen worden verwerkt. Indien de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel boeten echter nog niet is afgerond, kan er via de nota van wijziging in worden voorzien, dat de opname van de sanctiebepalingen in dit wetsvoorstel, die conform het wetsvoorstel boeten zijn, voorzover ze op grote bezwaren bij een meerderheid van de Kamer stuiten, gekoppeld wordt aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel boeten. Daarnaast zullen nog eventuele andere wijzigingen in het wetsvoorstel boeten moeten kunnen doorwerken in dit wetsvoorstel.

De leden van deze fractie geven aan dat zij hun bezwaren tegen wetsvoorstel boeten nog steeds hebben. De regering heeft hiervan kennis genomen en verwijst voor wat betreft haar antwoord op de door de SP-fractie gemaakte bezwaren naar de nota naar aanleiding van het nader verslag op wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug en invordering sociale zekerheid (TK, 1994/1995, 23 909, nr. 12).

In antwoord op de vraag van deze leden of het sanctiebeleid ook van toepassing is op de wees merkt de regering op dat ook de wees de in de wet omschreven verplichtingen moet nakomen. Dat heeft tot gevolg dat ook de maatregel en boete bepalingen betrekking hebben op het kind. Over de nadere invulling van het sanctiebeleid (regels met betrekking tot de boete- en de maatregeloplegging) kan de regering geen uitspraken doen, omdat deze regelgeving aan de Bank is gedelegeerd.

### **Hoofdstuk 11. Evaluatie**

De leden van de CDA-fractie vragen of een evaluatieperiode van tien jaar niet te lang is, en of een horizonbepaling niet beter is dan een evaluatiebepaling. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar de voordelen van een horizonbepaling.

Zoals ook al in hoofdstuk 4.1 vermeld staat in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie, wil het kabinet pas na een grondige evaluatie met een standpunt over de toekomst van de nabestaanden-verzekering komen. Het is belangrijk dat eerst voldoende ervaring met deze wet wordt opgedaan. Een periode van tien jaar biedt daarvoor gelegenheid; het kabinet acht een kortere periode ongewenst. Door nu al een horizonbepaling op te nemen, wordt een evaluatie overbodig; het zou impliceren dat het kabinet nu al voorziet hoe de arbeidsparticipatie en de mate van particulier verzekeren zich ontwikkelen. Het kabinet geeft er de voorkeur om aan de hand van feitelijke gegevens na de evaluatieperiode haar standpunt te bepalen. Het beleid ten aanzien van de zg. 1990-generatie kan daarbij betrokken worden.

Het voordeel van een horizonbepaling is wel zoals de leden van de VVD-fractie opmerken, dat de mensen in een vroegtijdig stadium zeker weten wanneer de wettelijke verzekering eindigt.

De leden van de D66-fractie menen dat kort na het aflopen van het overgangsrecht (in 1998) al geëvalueerd kan worden. Het kabinet is het er mee eens dat op dat moment ten aanzien van bepaalde aspecten de stand van zaken kan worden opgenomen, maar dat de situatie dan nog niet voldoende is uitgekristalliseerd voor een eindoordeel.

### **Hoofdstuk 12. Alternatieve voorstellen**

De leden van de fractie van D66 hebben een alternatief geschetst dat gekenmerkt wordt door een cohortsgewijze afbouw van de wet voor nabestaanden zonder kinderen, een inkomensdervingseis, een ruimere inkomensstoets, en een halfwezenuitkering voor al dan niet gehuwde nabestaanden met een kind. Zij vragen hierover een reactie van het kabinet.

Deze leden en die van de GroenLinks-fractie vragen een reactie van het kabinet op het alternatieve voorstel van de FNV. Dit voorstel wordt gekenmerkt door een inkomensdervingseis, een halfwezenuitkering van 20%, en een ruimere vrijlating, zowel vergeleken met het wetsvoorstel, als in die zin dat AWW-gerechtigden een ruimere vrijlating hebben dan nieuwe nabestaanden.

Op de hier aan de orde zijnde punten is in het voorgaande al ingegaan.

## **B. ARTIKELEN**

### **Artikel 9**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de algemene maatregelen van bestuur, te treffen op grond van deze wet, een voorhangprocedure kennen.

Het is niet noodzakelijk voor de algemene maatregel van bestuur

(amvb) op grond van dit artikel in de wet te regelen, dat de voorhangprocedure geldt, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen. Deze amvb, het inkomensbesluit, is reeds ontworpen. De ontwerp-amvb zal voor inwerkingtreding ter kennisneming gezonden worden aan de Tweede Kamer. Het inkomensbesluit is tevens gebaseerd op artikel 19 (de samenloop met uitkeringen afkomstig uit het buitenland). Met toezending van de ontwerp-amvb aan de Tweede Kamer zijn in feite alle van belang zijnde algemene maatregelen van bestuur ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. De overige algemene maatregelen van bestuur betreffen bestaande amvb's, die voor meerdere sociale verzekeringswetten gelden, over uitbreiding en beperking van de kring der verzekerden en de vrijwillige verzekering. De inhoud van die amvb's wordt niet naar aanleiding van dit wetsvoorstel aangepast.

### **Artikel 10**

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op, dat de definitie van het begrip arbeidsongeschiktheid niet exact het zelfde is als die in de WAO en AAW. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is de formulering technisch aangepast aan een gelijkkluidend voorstel tot wijziging in het dezer dagen naar de Tweede Kamer te zenden wetsvoorstel Technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ, alsmede enige andere wijzigingen. Deze wijziging, waarover brede overeenstemming bestaat, heeft geen betekenis voor de wijze van arbeidsongeschiktheids-schatting op basis van de omschrijving van dit begrip in de WAO en AAW. Het streven van het kabinet is, dat ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet de definities gelijkkluidend zijn. De begripsomschrijving wijkt verder af van die in de WAO en AAW, doordat in de nabestaandenwet tegelijk is weergegeven wanneer de nabestaande als arbeidsongeschikt wordt beschouwd voor de toepassing van deze wet. Dat is het geval, indien de nabestaande meer dan 45% arbeidsongeschikt is.

### **Artikel 12**

De leden van de PvdA-fractie vragen aan welke uitbreiding of beperking van de kring van verzekerden zou kunnen worden gedacht waar het gaat om artikel 12, tweede lid.

In de toelichting op dit artikel merkt het kabinet op dat de kring van verzekerden dezelfde is als die zoals van toepassing op de huidige AWW. Zij geeft daarmee expliciet aan dat zulks eveneens geldt voor het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (beter bekend als KB 164) waarnaar in de toelichting eveneens wordt verwezen. In dat besluit, in werking getreden in 1957 en sindsdien diverse malen gewijzigd, wordt uitbreiding dan wel beperking gegeven aan de hoofdregel dan men in Nederland moet wonen om als verzekeringsplichtige voor de volksverzekeringen te kunnen worden aangemerkt. Zo zijn op grond van KB164 bepaalde groepen van personen uitgesloten van de verzekering ondanks het feit dat ze in ons land wonen, terwijl in de omgekeerde situatie andere groepen juist verzekerd zijn of blijven hoewel zij woonachtig zijn in het buitenland.

Zoals bekend is het kabinet van mening dat het huidige Besluit op een aantal punten aan herziening toe is. Een beleidsnotitie over dit onderwerp zal in de tweede helft van dit jaar aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Daarin zal zij haar voorstellen ter zake presenteren.

### **Artikel 13**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de uitkering niet ingaat op de eerste dag van de maand volgend op die waarin het overlijden plaatsvond.

De uitkering gaat in op de eerste dag van de maand van overlijden, omdat dit thans ook zo geregeld is. Het kabinet heeft gemeend de huidige praktijk niet te moeten wijzigen. Het kabinet is het met deze leden eens dat de huidige regeling niet strikt noodzakelijk is, omdat het inkomen van degene die overlijdt vaak ook nog even doorloopt na het overlijden. Het kabinet wijst er op dat dit niet in alle gevallen zo is.

De leden van de RPF-fractie vragen hoe de SVB aan informatie komt over de arbeidsongeschiktheid van de nabestaande.

De gang van zaken zal hetzelfde zijn als nu bij de AWW. Alle keuringen en herkeuringen geschieden door het GAK. De kosten van deze keuring zijn verdisconteerd in de uitvoeringskosten. Een eerste keuring van een nieuwe gerechtigde kost f 1369,-.

#### **Artikel 14 en 22**

De leden van de SP-fractie vragen of het voor de toepassing van deze artikelen uitmaakt of de nabestaande voor het huwelijk heeft samengewoond met de overleden partner.

Het antwoord is dat dit niet het geval is. Omdat de wet geen gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden kent, doet al dan niet samenwonen niet ter zake.

Deze leden vragen ook hoe vaak het voorkomt dat een huwelijkspartner overlijdt binnen een jaar na het sluiten van het huwelijk, op grond waarvan recht op uitkering ontstaat. Deze informatie kan niet gegeven worden, omdat dit soort feiten weliswaar relevante beoordelingsfeiten zijn voor het vaststellen van het recht op uitkering, maar niet behoren tot de geregistreerde gegevens.

#### **Artikel 18**

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie kan ter verduidelijking van de regeling in, met name het tweede lid van, dit artikel nog het volgende worden opgemerkt.

In feite wordt in dit artikel geregeld, dat bij wijzigingen, die invloed hebben op de (hoogte van de) uitkering die wordt uitbetaald, de uitkering per maand wordt herzien en wel in de regel met ingang van de maand waarin de wijziging zich voordoet. In het tweede lid is een afwijking op deze regel opgenomen, ingeval de wijziging leidt tot een lagere uitkering, terwijl deze niet veroorzaakt worden door wijziging in het inkomen. In die omstandigheid wordt de verlaging niet gecompenseerd door andere inkomsten en wordt een achteruitgang, die veroorzaakt wordt door omstandigheden die zich nog niet de gehele maand hebben voorgedaan, niet redelijk geacht. Vandaar dat in dat geval de wijziging plaats vindt met ingang van de maand volgend op die waarop de omstandigheden zich voordoen, die tot herziening nopen. Ingeval de herziening leidt tot een hogere uitkering wordt het anderzijds redelijk geacht de nabestaande dit voordeel dit niet te onthouden door de herziening een maand later te laten ingaan.

#### **Artikel 20**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een uitleg van dit artikel.

Artikel 20 van het wetsvoorstel komt overeen met het huidige artikel 21 van de Algemene Weduwen- en Wezenwet. De bedoeling hiervan is te voorkomen, dat in aanvullende pensioenregelingen die bij de vaststelling van het pensioen op enigerlei wijze rekening houden met de nabestaandenuitkering, het niveau van dat pensioen verslechtert uitsluitend door verhoging van de nabestaandenuitkering. Dit uithollings-effect zou kunnen optreden indien een aanvullend nabestaandenpensioen

niet wordt geïndexeerd, terwijl de nabestaandenuitkering wel wordt verhoogd. Dit artikel bepaalt in dat geval dat alleen bij pensioeningang met de algemene nabestaandenuitkering rekening mag worden gehouden en niet met daarna optredende wijzigingen daarin.

Indien het aanvullende nabestaandenpensioen zelf ook middels loon- of prijsontwikkeling wordt geïndexeerd is dit uithollingseffect niet aan de orde en is bovengenoemde bescherming niet noodzakelijk. Voor deze regelingen is in het tweede lid daarom een uitzondering gecreëerd.

#### **Artikel 24**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de leeftijdsgrenzen van de wezenuitkering afwijken van die in de Algemene Kinderbijslagwet.

Het kabinet is zich er van bewust dat de leeftijdsgrenzen niet sporen. Wat overeenkomt is het achterliggend idee in beide gevallen dat oudere kinderen meer geld kosten dan jongere kinderen. Het kabinet heeft gemeend in dit wetsvoorstel te moeten aansluiten bij de AWW, omdat nooit gebleken is dat het niet harmoniseren in dit opzicht van AKW en AWW tot problemen heeft geleid.

De bedragen van de wezenuitkering in dit wetsvoorstel wijken niet af van die in de AWW; de percentages zijn gelijk.

#### **Artikel 27**

De leden van de SP-fractie vragen of voorzien is dat soms in het inkomen al vakantietoelage is opgenomen; dit in verband met de inkomenstoets.

Dit wordt geregeld in het Inkomensbesluit; op die manier wordt voorkomen dat de vakantietoelage dubbel gekort zou worden.

#### **Artikel 34 en 35**

De leden van de SP-fractie vragen aan te geven in hoeverre de rechter de bevoegdheid toekomt te beoordelen of de Bank op goede gronden van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Het kabinet merkt vooraf op dat de boete oplegging zelf geen bevoegdheid is van de Bank, maar een verplichting. Het opleggen van een administratieve boete of een maatregel is een besluit, dat ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd. De regelen van bezwaar en beroep in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn van toepassing. Onderdeel van die toetsing is de wijze waarop de uitvoeringsorganen uitvoering geven aan de wettelijke bepalingen.

#### **Artikel 40**

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of een eenmaal vastgestelde boete gewijzigd kan worden wordt opgemerkt dat dit niet mogelijk is. Bij het vaststellen van de hoogte van de boete wordt rekening gehouden met de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. De tenuitvoerlegging van de boete geschiedt zodanig dat de nabestaande of de wees blijft beschikken over een inkomen gelijk aan de beslagvrije voet als bedoeld in de artikelen 475c en 475d van het wetboek van Burgelijke Rechtsvordering. Indien de financiële omstandigheden van de betrokkene wijzigen, heeft dat wel gevolgen voor het tempo van betalen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat de in dit artikel geregelde verrekening met andere uitkeringen een probleem kan opleveren.

In het al eerder aangehaalde wetsvoorstel boeten is aangegeven dat verrekening met andere uitkeringen mogelijk moet zijn. Om een adequaat

handhavingsbeleid te kunnen voeren is het noodzakelijk dat een eenmaal opgelegde boete zo snel mogelijk geïnd wordt. Verrekening met andere uitkeringen is dan één van de mogelijkheden. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het vanzelfsprekend is dat de Bank de betrokkene eerst in de gelegenheid stelt vrijwillig te betalen. Pas indien dat niet tot het gewenste resultaat leidt kan tot verrekening worden overgegaan. Ook bij verrekening dient de beslagvrije voet te worden gehanteerd.

### **Artikel 41 lid 3**

De leden van de SP-fractie vragen of opschorting betekent dat altijd de gehele uitkering wordt opgeschort of dat ook gedeeltelijke opschorting mogelijk is.

Gedeeltelijke opschorting is mogelijk indien de Bank het gegronde vermoeden heeft dat recht bestaat op een lagere uitkering. Bijvoorbeeld indien de nabestaande gedeeltelijk arbeid is gaan verrichten en er nog onzekerheid bestaat over de omvang van de inkomsten daaruit.

### **Artikel 41 en 48**

De leden van de SP-fractie vragen of in deze artikelen sprake is van een bevoegdheid of een verplichting.

In beide gevallen is sprake van een verplichting. Het opschorten van de uitkering zal pas kunnen gebeuren indien de Bank op grond van duidelijke aanwijzingen van oordeel is of een gegrond vermoeden heeft dat opschorting nodig is. Tegen een beslissing op grond van artikel 48, de beslissing tot terugvordering, kan beroep worden ingesteld op grond van de Awb. De algemene bepalingen over bezwaar en beroep zijn van toepassing ook die betreffende de toetsing door de rechter. Het is dan ook niet wenselijk en nodig over de rol van de rechter in dit artikel iets aanvullends te regelen.

### **Artikel 74**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitwerking door de SVB van dit artikel.

Hiervoor wordt verwezen naar de betreffende passages in hoofdstuk 4.

### **Artikel 78**

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de financiële gevolgen zijn van de anticumulatie met de AAW. Voor betrokkene zijn er geen financiële gevolgen omdat de uitkeringen even hoog zijn. Het betekent wel een verschuiving tussen de AAW- en de AWW-fondsen.

### **Artikel 96**

De leden van de RPF-fractie vragen naar de lengte van de evaluatie-termijn.

Voor een antwoord wordt verwezen naar hoofdstuk 11.

### **Artikel 98**

De leden van de SGP- en de SP-fractie vragen naar de voorbereidingstijd die de SVB nodig heeft voor de invoering van de wet, en of de wet daarom niet later in werking zou moeten treden.



Het kabinet heeft besloten de SVB in principe drie maanden de tijd te geven om de wet voor te bereiden. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 9.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
R. L. O. Linschoten