

Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet)

MEMORIE VAN ANTWOORD¹

Ontvangen 5 december 1995

1. Inleiding

De Algemene Weduwen- en wezenwet is niet meer van deze tijd.

De behoefte om de AWW te vervangen door een wet die beter aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia geldt algemeen en dateert reeds van halverwege de jaren tachtig. Zij is urgent geworden op het moment dat de werkingssfeer van de AWW moest worden uitgebreid, met daarmee samenhangende omvangrijke budgettaire consequenties, naar groepen nieuwe rechthebbenden voor wie de wet niet was bedoeld en voor wie de wet in de meeste gevallen ook niet nodig was.

Onze hedendaagse samenleving verwacht in toenemende mate van individuele burgers een eigen verantwoordelijkheid voor de inkomensverwerving. De eventuele delegatie van die verantwoordelijkheid aan de partner wordt steeds meer als een private keuze gezien.

Het kabinet is, reagerend op deze ontwikkeling, van mening dat bij het overlijden van de partner het recht op een wettelijke uitkering op minimumniveau dient te worden voorbehouden aan die nabestaanden die niet in staat geacht worden om zelf in het eigen inkomen te voorzien. Deze visie, die leidt tot het beginsel van een inkomensgetoetste uitkering voor een beperkte groep nabestaanden, kan blijkens het voorlopig verslag op een breed draagvlak rekenen.

Uit dit beginsel en uit de voortgaande economische verzelfstandiging van vrouwen vloeit echter voort dat het overlijden van een partner in de meeste huishoudens vaker dan vroeger gepaard zal gaan met een verlies aan inkomen, zowel in de situaties waarin aanspraak zal kunnen worden gemaakt op een nabestaandenuitkering als in de situaties waarin dit niet het geval is. Het kabinet is zich er terdege van bewust, dat zo in de meeste situaties waarin sprake is van het overlijden van een partner, een inkomensverlies zal worden toegevoegd aan een persoonlijk verlies. Het is echter niet de verantwoordelijkheid van de overheid om het risico van inkomensderving door het verlies van de partner in alle gevallen af te dekken.

Dit maakt de voorbereiding van een op het huidige tijdsgewricht toegesneden nabestaandenwet tot een moeilijke opgave, zowel voor het

¹ Het als bijlage bij deze memorie meegezonden concept-inkomensbesluit Anw ligt ter inzage op het CIP onder griffiennr. 116 690.

kabinet als voor de medewetgever, het parlement. Reacties uit de samenleving alsook de zorg die spreekt uit het voorlopig verslag bevestigen dit. De moeizame en lange weg die de voorbereiding van een nieuwe nabestaandenwet tot op heden heeft gekend, vindt wellicht ook mede in dit gegeven zijn oorzaak. De moeilijke afwegingen die ten grondslag liggen aan elke proeve van een moderne nabestaandenwet kenmerken ook het thans voorliggende wetsvoorstel.

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond is het niet verwonderlijk dat de vraag hoe dient te worden omgegaan met de rechten van bestaande AWW-gerechtigden in relatie tot die van nieuwe nabestaanden, in de discussies over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en in de inbreng in het voorlopig verslag van de zijde van de Eerste Kamer veel aandacht heeft gekregen. In deze memorie van antwoord zal hierna uitgebreid op dit onderwerp worden ingegaan.

2. Rechtsgrond en karakter

Door de leden van de fracties van zowel CDA, PvdA, VVD en SP en het lid Hendriks zijn beschouwingen gewijd aan en vragen gesteld over het karakter en de rechtsgrond van de voorgestelde Anw.

Het kabinet wil hierover het volgende opmerken.

Sociale zekerheid wordt gekenmerkt door solidariteit. Binnen het scala aan wettelijke regelingen kennen voorzieningen de meeste en werknemersverzekeringen de minste solidariteitselementen. De volksverzekeringen nemen in deze een tussenpositie in, maar zijn allerm minst homogeen, noch op het punt van de financiering, noch op het punt van het recht op uitkering. Ook de voorzieningen en de werknemersverzekeringen kennen overigens een aanzienlijke mate van heterogeniteit. Het onderscheid tussen deze drie groepen van sociale zekerheidsregelingen is daarmee glijdend en kan ook nooit op basis van een enkel criterium worden gemaakt. Voor de inzichtelijkheid van het stelsel heeft dit zeker nadelen. Anderzijds staat daar het voordeel tegenover van een vormgeving die per regeling nauwkeurig kan worden gericht op het doel, respectievelijk de doelgroep.

De equivalentie tussen premieplicht en uitkeringsrecht die de leden van de CDA-fractie als een belangrijk element voor een volksverzekering beschouwen is in dit licht bezien naar het oordeel van het kabinet minder absoluut dan deze leden doen voorkomen. De AWW heeft als volksverzekering in elk geval in materiële zin nooit rechten aan alle ingezetenen geboden.

Immers, vóór de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep konden weduwnaars geen aanspraak maken op een nabestaandenuitkering. Voor ongehuwd samenwonenden en voor alleenstaanden geldt thans nog steeds dat tegenover een premieplicht geen uitkeringsrecht bestaat. Ook nabestaanden zonder kinderen en jonger dan 40 jaar hebben nooit recht op uitkering gehad, wat nooit ter discussie heeft gestaan. Ook bij het voorliggende wetsvoorstel geldt dat er niet voor alle ingezetenen uitkeringsrecht staat tegenover premieplicht. Voor sommige groepen verdwijnt het uitkeringsrecht, voor andere wordt het geïntroduceerd (ongehuwd samenwonenden, halfwezenuitkering). De voorgestelde wijzigingen weerspiegelen daarmee de veranderingen in de tijdgeest.

De rechtsgrond van de voorgestelde Anw (en ook, anders dan sommigen denken, van de AWW) is het behoefteprincipe. Een belangrijk onderscheid met voorzieningen zit in het feit dat de Anw van een verondersteld behoefteprincipe uitgaat voor die groepen nabestaanden die niet door middel van arbeid in hun inkomen kunnen voorzien. Voor die groepen wordt door de nabestaandenverzekering voorkomen dat zij in behoeftige omstandigheden geraken. Daarnaast wordt de uitkering

verlaagd, ingeval blijkt dat de nabestaande daadwerkelijk voldoende inkomen heeft. Bij de meeste voorzieningen gaat het om het feitelijke behoefteprincipe waarbij gekeken wordt of in het geheel geen middelen aanwezig zijn om in het onderhoud te voorzien.

Het volksverzekeringskarakter van de Anw komt voorts tot uitdrukking in de aansluiting bij de kring van verzekerden, de handhaving van de financieringssystematiek en het ontbreken van een algehele middelen- en vermogenstoets.

De Anw-uitkering kan worden beschouwd als een basis-uitkering voor nabestaanden, die eventueel aangevuld kan worden met inkomen uit vermogen of een aanvullende nabestaandenpensioen. De Anw is dan ook vergelijkbaar met andere volksverzekeringen met een inkomensvervangend karakter, zoals de AOW voor ouderen, waarbij de basis-uitkering aangevuld kan worden met inkomen uit vermogen of een aanvullend ouderdoms- respectievelijk invaliditeitspensioen.

Een ander element waaruit het verzekeringskarakter van de Anw duidelijk wordt is dat inkomen uit particuliere verzekeringen geen rol speelt bij de bepaling van het recht op alsmede de hoogte van de uitkering. Indien men van mening mocht zijn dat alle inkomens- en vermogensbestanddelen van belang zouden moeten zijn bij de toekenning van een nabestaandenuitkering vervalt de noodzaak van een aparte wettelijke regeling voor nabestaanden naast de Algemene bijstandswet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een beschouwing over de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van nabestaanden. Het kabinet is van mening dat de bijzondere verantwoordelijkheid van de samenleving voor nabestaanden met kinderen een andere is dan bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor gescheiden ouders met kinderen. Het onderscheid in overheidszorg voor deze groepen kan enerzijds worden verklaard door het feit dat bij gescheiden ouders met kinderen er in principe nog twee ouders in leven zijn om zowel de feitelijke als financiële zorg voor deze kinderen te kunnen dragen. Bij nabestaanden is daarentegen nu juist het wegvallen van één van de ouders de reden voor de overheid om bij te springen. Daarnaast kan er bij een scheiding in principe van worden uitgegaan dat er sprake is van een vrijwillige keuze van tenminste één van beide ouders om niet langer de feitelijke en financiële zorg voor elkaar en de kinderen te delen, terwijl in geval van overlijden deze vrijwilligheid uiteraard ontbreekt. Juist daar waar sprake is van tenminste gedeeltelijke verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf kan de verantwoordelijkheid van de maatschappij een andere zijn dan in situaties waarin de verantwoordelijkheid van betrokkene ontbreekt.

Er is, dit in antwoord op de vraag van het lid van de VVD-fractie, dus geen sprake van een andere zorgplicht van de bijstandsouder of de nabestaande ten opzichte van hun kind(eren), maar van een andere verantwoordelijkheid van de samenleving ten opzichte de bijstandsouder versus de nabestaande. Bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar van het jongste kind ligt het evenwel in de rede dat ook ten opzichte van de nabestaande de bijzondere verantwoordelijkheid van de samenleving vervalt.

Overigens is het wel zo dat de exacte invulling van wat verstaan moet worden onder groepen nabestaanden «waarvoor de samenleving een bijzondere verantwoordelijkheid heeft», voor discussie vatbaar is. Zo is het geboortjaar voor oudere nabestaanden zonder kinderen tijdens de parlementaire behandeling ook geamendeerd.

Over het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen zijn in het verleden bij diverse gelegenheden debatten met het parlement gevoerd. Ik wijs in dit verband onder meer op de wijziging van de financieringsstructuur van de Algemene Kinderbijslagwet en de wetsvoorstellen tot

herziening van het belastingstelsel, de zogenaamde Oort-wetsvoorstellen. Ook bij die gelegenheden is van de zijde van het kabinet steeds aangevoerd dat niet één element bepalend is voor het al dan niet sprake zijn van een volksverzekeringskarakter. Bij die gelegenheden genoemde elementen waren onder meer de kring van verzekerden en het ontbreken van een algehele middelen- en vermogenstoets. Het kabinet erkent dat met het aanbrengen van inkomensafhankelijke elementen kenmerken die ook bij een voorziening bestaan, worden aangebracht. Het kabinet vindt dit ook voor de hand liggend, in een maatschappij waarin langzaam maar onmiskenbaar het traditionele kostwinnersmodel (man verdient inkomen buitenshuis, vrouw is verantwoordelijk voor zorgactiviteiten) terrein verliest aan een meer geïndividualiseerde samenleving waarin zich veelvuldig andere rollenpatronen voordoen. Juist de overgangsfase waarin onze maatschappij zich thans bevindt noopt het kabinet om een goed evenwicht te vinden tussen de verschillende systemen, die bij de verschillende verhoudingen en rollenpatronen aansluiten.

Het kabinet is van oordeel dat het thans voorliggende wetsvoorstel aan die criteria voldoet.

Met het handhaven van de AWW voor bestaande rechthebbenden en de introductie van een Algemene voorzieningenwet voor nieuwe gevallen, zoals door de leden van de CDA-fractie wordt gesuggereerd zou, afgezien van de budgettaire consequenties die dit met zich zou hebben meegebracht, in elk geval geen recht worden gedaan aan het gegeven dat thans veelvuldig uitkeringen worden verstrekt aan hen die door arbeid in het eigen levensonderhoud voorzien.

Tot slot nog een reactie op de stelling van het lid van de SP-fractie dat er van uit gegaan wordt dat nabestaanden geboren na 1949 in staat zijn zelf te zorgen voor een nabestaandenpensioen. Bedoeld is dat deze categorie nabestaanden geacht wordt zelf in het eigen onderhoud te kunnen voorzien, hetzij door arbeid hetzij door zich te verzekeren voor het risico van overlijden.

Het lid Hendriks meent ten onrechte dat er na verloop van tijd geen nieuwe Anw-gerechtigden meer zullen zijn. Dit is niet juist; in het wetsvoorstel blijft ook in de toekomst recht op een Anw-uitkering bestaan voor nabestaanden met een kind onder de 18 jaar en voor arbeidsongeschikte nabestaanden.

3. Overgangsrecht

De leden van veel fracties stellen vragen over het overgangsrecht dat gekozen is in het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van bestaande AWW-gerechtigden. Frequent wordt verwezen naar de motie-Van de Zandschulp die is aangenomen bij de behandeling van de Notitie Overgangsrecht in de Eerste Kamer.

De leden van de CDA-fractie stellen bij de behandeling van de Notitie Overgangsrecht aangegeven te hebben dat bij overgangsrecht het primaat zou moeten worden gelegd bij het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De reden hiervoor is dat de burgers verwachtingen hebben van de overheid. Zij menen dat het kabinet onvoldoende heeft rekening gehouden met de wens van de Kamer zoals neergelegd in de motie-Van de Zandschulp (eerbiedigende werking als uitgangspunt bij wijzigingen in sociale verzekeringswetten).

De leden van de PvdA-fractie zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het voorgestelde overgangsrecht in de Anw recht doet aan de motie-Van de Zandschulp. Deze leden menen dat bepaalde argumenten die het kabinet noemt voor uitgestelde of eerbiedigende werking (bijvoorbeeld dat AWW-gerechtigden zich niet meer particulier kunnen verzekeren of dat zij slecht zijn voorbereid op het einde van de uitkering) misschien wel zo'n brede gelding zouden moeten hebben dat geen enkele AWW-gerechtigde

nadeel zou ondervinden van de invoering van de Anw. Verder stellen deze leden dat de periode tot 1 januari 1998 voor sommigen te kort zal zijn en dat niet iedereen meer inkomen kan verwerven. Deze leden menen voorts dat de aankondiging van wijziging van de AWW (bijvoorbeeld wat betreft invoering van de inkomensstoets) als zodanig een argument kan zijn om te kiezen voor uitgestelde werking, maar dat dit in de vormgeving van het overgangsrecht nu geen rol speelt.

Ook de leden van de fracties van D66, de SP, de GPV, de SGP en de RPF en het lid Hendriks vragen om nadere toelichting op het overgangsrecht.

Het kabinet betreurt het dat bepaalde leden de indruk hebben dat het kabinet niet serieus heeft aangegeven hoe zij de relatie ziet tussen het gekozen overgangsrecht in dit wetsvoorstel en de inhoud van de motie-Van de Zandschulp. Het kabinet is juist met deze leden van mening dat dit onderwerp een gedegen behandeling verdient en is uiteraard bereid het gekozen standpunt toe te lichten. Een precieze uiteenzetting van de voorgestelde regeling voor bestaande AWW-gerechtigden is te meer op haar plaats, omdat een gedeelte van het overgangsrecht bij amendement in het wetsvoorstel is gekomen en dus nog niet in de schriftelijke stukken kon worden toegelicht.

Het kabinet onderkent het belang van het in de motie Van de Zandschulp neergelegde uitgangspunt. Het kabinet is van mening dat de in het wetsvoorstel gekozen vorm van het overgangsrecht hiermee spoort, omdat bestaande AWW-gerechtigden in beginsel hun uitkering behouden. Het kabinet deelt de opvatting van de Kamer dat de afweging tussen gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel voldoende gemotiveerd moet worden. Het kabinet is van mening dat dat in dit wetsvoorstel zeker gebeurd is. Er wordt aan het rechtszekerheidsbeginsel zoveel als mogelijk is binnen de uitgangspunten van de nieuwe wet recht gedaan, zeker nu het amendement Kalsbeek c.s. is verwerkt in het wetsvoorstel.

Het kabinet deelt de mening dat het essentieel is dat burgers kunnen vertrouwen op de overheid en niet volkomen onverwacht ingrijpende wijzigingen in hun inkomenspositie ondervinden. Om die reden is geregeld dat bestaande AWW-gerechtigden in beginsel het recht op hun nabestaandenuitkering behouden. Geen enkele AWW-gerechtigde verliest de uitkering, omdat hij tot een groep behoort die onder de werking van de Anw geen uitkering gekregen zou hebben. In dit opzicht is er dus volledig eerbiedigende werking en worden bestaande AWW-gerechtigden ontzien. Gezien de doelstelling en reikwijdte van dit wetsvoorstel echter (een inkomensgetoetste uitkering) worden bestaande AWW-gerechtigden wel met bepaalde aspecten van dit wetsvoorstel geconfronteerd, echter pas per 1 januari 1998. Het betreft dan met name de inkomensstoets en de gelijkstelling. Wat betreft de gelijkstelling is het zo dat de Anw nieuwe rechten geeft aan ongehuwd samenwonenden; de keerzijde van deze uitbreiding van de doelgroep is dan dat samenwonende nabestaanden hun uitkeringsrecht verliezen. Wel is voor deze groep een overgangstermijn gesteld; de toets op het samenwonen wordt pas per 1 januari 1998 van kracht. Bovendien is er een uitzondering gemaakt voor samenwonende AWW-ers die geboren zijn voor 1941: zij behouden in ieder geval een inkomensafhankelijk deel ter hoogte van 30% minimumloon. Wat betreft de inkomensstoets is het zo dat de nieuwe wet geen uitkering wil verschaffen aan uitkeringsgerechtigden die zelf een voldoende inkomen hebben. Voor de nabestaanden met een inkomen uit arbeid is er een ruime vrijlating, zodat tot een inkomen van circa 3800 gulden per maand er nog een gehele of gedeeltelijke uitkering rest. Het is in dit verband van belang dat van alle weduwen met AWW circa driekwart in het geheel geen korting op de uitkering zal ondervinden. Van alle AWW-ers die geboren zijn voor 1941 wordt de inkomensstoets in 1998 slechts gedeeltelijk toegepast. Zij behouden in alle gevallen een inkomensafhankelijk deel

van 30% minimumloon. De grote betekenis van de gekozen vormgeving blijkt uit het gegeven dat van de 131 500 bestaande AWW-ers in 1998 minder dan 10 000 personen hun uitkering geheel verliezen als gevolg van de inkomenstoets. Van de 110 000 weduwen verliezen slechts 4000 personen hun uitkering geheel; zie hiervoor de tabel Bestaande gevallen in 1998 uitgesplitst naar hoogte van de uitkering, op pagina 24.

Voor de volledigheid zij verder vermeld dat AWW-gerechtigden met een kind onder de 18 jaar hun uitkering niet verliezen als hun kind 18 jaar wordt, maar die uitkering kunnen behouden volgens de voorwaarden van de AWW. In het algemeen zal het zo zijn dat zij de uitkering kunnen behouden tot de leeftijd van 65 jaar. De reden hiervoor is dat van deze groep moeilijk verwacht kan worden dat zij, zonder daar in het verleden op voorbereid te zijn, hun oriëntatie op het arbeidsproces ingrijpend wijzigen. Tot slot zij vermeld dat de verlaging van de 100%-uitkering naar een 90%-niveau door middel van bevrozing zal geschieden.

Het is niet zo – zoals de leden van de CDA-fractie suggereren – dat het kabinet koste wat kost aan het rechtsgelijkheidsbeginsel vasthoudt. In het onderhavige geval echter concludeert het kabinet dat er geen voldoende rechtvaardiging is om bestaande AWW-gerechtigden in alle opzichten en tot in lengte van dagen anders te behandelen dan toekomstige Anw-gerechtigden, en zodoende als het ware decenni lang twee systemen naast elkaar te laten bestaan.

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele indringende vragen over de mogelijkheid voor AWW-gerechtigden om meer inkomsten te verwerven of het uitgavenpatroon aan te passen. Het kabinet is het er mee eens dat een geheel arbeidsongeschikte nabestaande (die in het voorbeeld van deze leden blijkbaar een AWW-uitkering combineert met een WAO-uitkering) in het algemeen niet in staat zal zijn het inkomen door arbeid op peil te houden, als de nabestaandenuitkering gekort wordt ten gevolge van de WAO-uitkering. Betrokkene zal dus per 1 januari 1998 een inkomensterugval hebben, waarover in bepaalde gevallen niet te licht gedacht moet worden. Er zijn echter andere overwegingen die bij de beoordeling van een dergelijke situatie ook betrokken moeten worden. Er zijn ook arbeidsongeschikte nabestaanden die alleen een AWW-uitkering hebben; zij zitten de facto in dezelfde situatie, namelijk dat zij als zij geen aanvullend pensioen hebben, op het sociaal minimum zitten. Bovendien is het zo dat de eerst genoemde betrokkene al die jaren twee sociale verzekeringsuitkeringen, een minimum AWW-uitkering en mogelijk een bovenminimale WAO-uitkering, heeft kunnen combineren, wat toch in zijn algemeenheid een ongewenste situatie is. Ook zijn niet alle gevallen van AWW en WAO vergelijkbaar; denk bijvoorbeeld aan een WAO-er die door het overlijden van zijn vrouw opeens een AWW-uitkering naast de WAO kreeg, terwijl hij voor die tijd ook alleen van de WAO leefde.

Het tweede punt van deze leden betreft de lengte van de termijn die in het overgangsrecht gekozen is, namelijk van 1 april 1996 tot 1 januari 1998. Het kabinet denkt dat in de beleving van sommige personen iedere termijn te kort lijkt, terwijl toch in het algemeen deze termijn voldoende lang geacht kan worden.

Deze leden vragen nog of het kabinet een variant heeft overwogen waarbij een relatie wordt gelegd tussen het tijdstip dat een voornemen tot een bepaalde wijziging openbaar wordt gemaakt, en het tijdstip dat een uitkeringsgerechtigde recht heeft gekregen op de uitkering. In dit geval zou dat betekenen dat voor iemand die al AWW had op het moment dat de voorstellen voor wijziging van de AWW in de publiciteit kwamen, een andere overgangsregeling zou gelden dan voor iemand die na dat tijdstip AWW-uitkering had gekregen. Het kabinet heeft dit niet overwogen. Het

kabinet is wel van mening dat het feit dat wijzigingen ophanden waren en dat daar voldoende bekendheid aan is gegeven (bijvoorbeeld met betrekking tot de inkomenstoets), betekent dat mensen zich daar op hebben kunnen voorbereiden. Mensen zijn hierdoor bijvoorbeeld in de gelegenheid geweest zich te scholen, te oriënteren op de arbeidsmarkt, meer te gaan werken, etcetera. De inkomenstoets zal voor praktisch niemand een nieuw gegeven zijn. Dit geldt echter evenzeer voor mensen die al lang een AWW-uitkering hadden, als voor mensen die pas korte tijd geleden voor het eerst een AWW-uitkering ontvingen. Het kabinet acht het niet juist in dit verband onderscheid te maken naar het moment waarop men voor het eerst AWW-uitkering ontving.

De leden van de D66-fractie vragen naar inzicht in de opbrengsten van de volgende twee alternatieven:

1. De AWW wordt afgeschaft per 1 januari 1997. Bestaande gevallen behouden hun uitkering.
2. De AWW wordt per 1 januari 1997 vervangen door een nieuwe wet die uitsluitend voorziet in een inkomensafhankelijke gewenningsuitkering van 3 dan wel 6 maanden. Bestaande gevallen behouden hun uitkering.

ad 1. Wanneer per 1 januari 1997 de AWW wordt afgeschaft, waarbij bestaande rechten worden gewaarborgd, dan treedt in de AWW in 1998 een besparing op ten opzichte van ongewijzigd beleid van 825 miljoen gulden. Daartegenover staat een weglek naar de ABW van 365 miljoen en een besparingsverlies als gevolg van het niet doorgaan van het vorige wetsvoorstel Anw van 455 miljoen. Per saldo treedt in 1998 een besparing op van 5 miljoen gulden ten opzichte van de meerjarenramingen. Dit betekent een besparingsverlies van 815 miljoen ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel.

Uitgaande van de huidige premiegrondslag zou de AWW-premie kunnen dalen van 1,8% in 1995 tot 1,5% in 1998. In de structurele situatie zal de premie tot nul dalen.

Ter vergelijking: het voorliggende wetsvoorstel zal (uitgaande van de huidige premiegrondslag) leiden tot een daling van de AWW-premie naar 1,3% in 1998.

ad 2. Ten opzichte van de variant onder 1 treedt vanaf 1998 een besparingsverlies op van 130 miljoen per jaar bij een gewenningsuitkering van 3 maanden en een besparingsverlies van 260 miljoen per jaar bij een gewenningsuitkering van 6 maanden. Ten opzichte van het wetsvoorstel betekent dit dus een besparingsverlies van resp. 945 miljoen en 1075 miljoen in 1998. De AWW-premie zal kunnen dalen tot 1,6% in 1998 bij een gewenningsuitkering van 6 maanden en 1,55% bij een gewenningsuitkering van 3 maanden (uitgaande van de huidige premiegrondslag). In de structurele situatie zal nog een AWW-premie nodig zijn van 0,05% bij een gewenningsuitkering van 3 maanden en 0,1% bij een gewenningsuitkering van 6 maanden (uitgaande van de huidige premiegrondslag).

Het kabinet wijst beide alternatieven af. Beide alternatieven hebben als nadeel dat geen enkele toekomstige nabestaande meer een zodanige uitkering kan krijgen dat hij of zij daarvan zou kunnen leven. Iedere toekomstige nabestaande zou dan geacht worden zelf voor het inkomen te kunnen zorgen, ook nabestaanden met jonge kinderen, arbeidsongeschikte nabestaanden, en oudere nabestaanden. Een tijdelijke uitkering zou dat probleem niet oplossen omdat een tijdelijke uitkering geen voldoende bestaanszekerheid schept, en bovendien onvoldoende lang duurt om zich voor te kunnen bereiden op de arbeidsmarkt.

Het lid van de SP-fractie meent dat er geen sprake kan zijn van gelijke behandeling van AWW-gerechtigden en toekomstige Anw-gerechtigden,

omdat AWW-gerechtigden geen voorziening hebben kunnen treffen. Hier is wellicht sprake van een misverstand. Het is voor AWW-gerechtigden niet nodig een voorziening te treffen, omdat zij al een uitkering hebben en deze in beginsel ook behouden (afgezien van het feit dat zij hem op termijn kunnen verliezen door samenwonen of dat zij geconfronteerd worden met een korting bij voldoende inkomen). Voor toekomstige nabestaanden die geen recht op uitkering kunnen krijgen (bijvoorbeeld omdat zij geboren zijn na 1949 en geen kinderen hebben), is het treffen van een voorziening wel van belang, als zij tenminste geen arbeidsinkomen hebben en niet op de bijstand willen terugvallen. Het kabinet is dan ook niet van mening dat bestaande gevallen het hardst door dit wetsvoorstel worden getroffen. Het grootste verschil tussen de AWW en de Anw zit er wellicht in dat bepaalde groepen nabestaanden onder de Anw geen uitkeringsrecht meer hebben (de hiervoor genoemde groep). Het betreft dan echter toekomstige nabestaanden, die nu geen AWW hebben.

Het lid van de GPV-fractie (ook sprekend namens de SGP- en de RPF-fractie) vraagt aandacht voor het geval van een weduwe met wie een pensioen is overeengekomen waarbij een AWW-uitkering was ingebouwd, en die zich onrechtvaardig behandeld voelt. Wat hiermee bedoeld wordt, is niet duidelijk. Een aanvullend nabestaandenpensioen wordt in de meeste gevallen door een pensioenfonds verleend, los van de wettelijke uitkering. Dit omdat het nabestaandenpensioen meestal gedefinieerd is als een bepaald deel van het ouderdomspensioen. Wijzigingen die voor deze groep per 1 januari 1998 zullen optreden, hebben in die situatie op zich geen gevolgen voor dit aanvullend nabestaandenpensioen. Het nabestaandenpensioen is immers geen inkomen in de zin van het Inkomensbesluit; het zal dus niet leiden tot een korting van de Anw-uitkering. De Anw-uitkering zal alleen een wijziging ondergaan als betrokkene ook arbeidsinkomen heeft of samenwoont, maar deze wijziging heeft geen relatie met het aanvullend nabestaandenpensioen.

4. Private verzekeraarheid; inkomenseffecten

Leden van verschillende fracties vragen naar de haalbaarheid van particulier verzekeren voor gevallen dat geen recht op nabestaanden-uitkering zou bestaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet overleg pleegt of heeft gepleegd met particuliere verzekeraars en pensioenfondsen over de mogelijkheden voor de burger om zich particulier te verzekeren voor het overlijdensrisico.

Een dergelijk overleg heeft niet plaatsgevonden. De verzekeringsmarkt beschikt reeds over een scala aan producten ter verzekering van het risico van overlijden van de partner met name op individueel niveau. Onduidelijk is wel of verzekeraars en pensioenfondsen als het onderhavige wetsvoorstel tot wet is geworden, met nieuwe collectieve producten op de markt zullen komen ter verzekering van het overlijdensrisico. Het kabinet verwacht dat hieraan voldoende publiciteit gegeven zal worden, zodat voor de overheid geen speciale taak als bemiddelaar of adviseur is weggelegd. Wel zal de overheid in de algemene voorlichting over de nieuwe nabestaandenwet de mogelijkheid van particulier verzekeren benadrukken, zodat mensen zich kunnen bezinnen op de vraag of een particuliere verzekering voor hen zinvol is. Veel groepen die geen recht op nabestaandenuitkering op grond van de nieuwe wet zullen krijgen, bijvoorbeeld tweeverdieners zonder kinderen, zullen waarschijnlijk desalniettemin toch geen particuliere verzekering afsluiten, omdat zij menen daaraan geen behoefte te hebben.

Omdat de nieuwe wet pas op 1 april 1996 ingaat, is er in de ogen van

het kabinet voor individuele burgers en collectiviteiten voldoende tijd om zich te oriënteren op de verschillende verzekeringsmogelijkheden. Het kabinet is er van overtuigd dat de burgers op dit punt heel goed zelf kunnen beslissen of zij zich willen verzekeren, en zo ja bij welke maatschappij. Op andere gebieden in het maatschappelijk leven zijn burgers ook mondig genoeg om zelf hun verzekeringspakket samen te stellen. Dit ook in antwoord op vragen van het lid van de GPV-fractie (mede namens SGP en RPF).

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inkomenseffecten van een met de AWW vergelijkbare verzekering op de particuliere markt. Zij vragen om aan te geven welke de inkomenseffecten zijn van het afsluiten van een wederkerige overlijdensrisicoverzekering uitgaande van een huishouden waar de man 40 jaar is en de vrouw 37 jaar bij verschillende inkomensniveaus van de man en de vrouw.

Alvorens tot beantwoording van deze vraag over te gaan hecht het kabinet eraan enkele opmerkingen te wijden aan het kader waarin de vraagstelling naar het oordeel van het kabinet dient te worden geplaatst. Belangrijkste uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel is dat van een gezonde burger in de kracht van zijn/haar leven zonder verantwoordelijkheid voor de verzorging van jonge kinderen mag worden verwacht dat deze zelf in zijn/haar onderhoud voorziet, ook indien het hier gaat om een persoon wiens partner is overleden. Het kabinet is van mening dat een vrouw van 37 zonder jonge kinderen tot de genoemde categorie behoort. Het kabinet meent voorts dat de overheid niet mag worden gevraagd voor een dergelijk persoon gedurende een periode van 28 jaar een ongetoetste uitkering te moeten verstrekken. Indien er geen sprake is van jonge kinderen heeft een dergelijk persoon overigens ook thans geen recht op een AWW-uitkering. Voor de volledigheid zij vermeld dat een vrouw van 37 jaar die wel kinderen onder de 18 jaar heeft, wel recht zou hebben op Anw-uitkering.

Het is ook zeer onwaarschijnlijk dat in de genoemde case behoefte zou bestaan aan een dekking van het overlijdensrisico volgens een met de AWW vergelijkbare verzekering. Voor de overheid gaat het hier om een in de huidige tijdgeest onverantwoord zware last. Hetzelfde zou gelden indien dit particulier zou moeten worden afgedekt. Onduidelijk is ook waarom in de gegeven situatie een wederkerig overlijdensrisico volledig conform de AWW zou moeten worden afgedekt. Een wederkerige overlijdensrisicoverzekering past immers het meest bij een tweeverdienerssituatie, waarin na het overlijden van een van de partners in elk geval nog een inkomen resteert.

Wel zal het veelvuldig voorkomen dat middels een kapitaalverzekering al dan niet met lijfrenteclausule het overlijdensrisico gedeeltelijk zal worden afgedekt, zodat bij het overlijden van een der partners een onmiskenbaar moeilijke periode kan worden overbrugd. In de verzekeringsmarkt zijn voor dit doel vele op maat gesneden produkten voorhanden. De premie daarvoor ligt aanmerkelijk lager dan in het door deze leden gevraagde cijfervoorbeeld.

Uitgaande van een huishouden waar de man 40 jaar is en de vrouw 37 zullen mensen met lagere inkomens in elk geval geen wederkerige overlijdensrisicoverzekering afsluiten. Ingeval een overlijdensrisicoverzekering is afgesloten op het leven van de vrouw zonder inkomen of met een inkomen van een half minimumloon zal het inkomen van de man na het overlijden van de vrouw fors stijgen. Dit terwijl de kosten van het huishouden dalen. Bij een minimuminkomen van de man zonder inkomen bij de vrouw is er evenmin een ratio voor het afsluiten van een wederkerige verzekering. Dit zou immers impliceren dat thans genoegen zou worden genomen met een laag inkomen, teneinde in het geval van

overlijden een minimuminkomen te realiseren dat ook via de Abw kan worden verkregen. De inkomenseffecten van een wederkerige particuliere AWW-achtige verzekering voor een man met een modaal inkomen en een vrouw met een inkomen van nihil, respectievelijk half minimum, minimum en modaal, bedragen op huishoudensniveau: - 6.0%, - 4.4%, - 3.7% en - 3.0%. Bij een 2x modaal inkomen van de man worden deze percentages respectievelijk: - 3.5%, - 2.9%, - 2.5% en - 2.2%. In de berekening is uitgegaan van een premie van f 121,- per maand voor het overlijdensrisico van de man en een premie van f 44,- per maand voor het overlijdensrisico van de vrouw. Het verschil in premie wordt veroorzaakt doordat mannen een lagere levensverwachting hebben en in dit geval de man ouder is. Verder is uitgegaan van de fiscale tarieven in 1995 en een AWW-premie van 1,7%.

De omvang van de inkomenseffecten wordt behalve door het hoge ambitieniveau mede veroorzaakt doordat op de zeer korte termijn de Anw-premie nog nauwelijks gedaald is, terwijl de kosten van een particuliere verzekering daarbovenop komen. Op de lange termijn zijn de inkomenseffecten aanzienlijk geringer omdat dan de Anw-premie verder zal dalen. Dan zullen ook toenemende positieve koopkrachteffecten optreden voor degenen die geen behoefte hebben aan een nabestaandenverzekering, zoals alleenstaanden. Bovendien kan iemand die zich wel wil verzekeren, daar op jongere leeftijd mee beginnen, wat de premie ook doet dalen.

Deze leden vragen naar een indicatie van de kosten van een particuliere verzekering ter dekking van het overlijdensrisico ter hoogte van een maandelijkse uitkering ter hoogte van de huidige AWW-uitkering voor een 40 resp. 55 jarige man met een acht jaar jongere vrouw.

Uit gegevens die ons momenteel ter beschikking staan blijkt dat de premie voor een dergelijke verzekering voor een 55 jarige man met een tien jaar jongere vrouw f 470,- per maand kost. Daarbij is ervan uitgegaan dat de man tot het 65-ste jaar premie betaalt, en dat de vrouw na het overlijden van de man tot het 65-ste jaar een uitkering ontvangt, ongeacht eventueel hertrouwen. Verder is ervan uitgegaan dat er geen kinderen onder de 18 in het gezin aanwezig zijn. De premie is hoog doordat de periode waarover premie wordt betaald slechts tien jaar is, terwijl de maximale periode waarover de uitkering moet worden betaald, 20 jaar is.

Het is overigens juist, zoals deze leden stellen, dat het particulier verzekeren van het overlijdensrisico een zeker denivellerend effect heeft, omdat de premies niet afhankelijk zijn van het inkomen.

De premies voor een risicoverzekering die een kapitaal uitkeert bij overlijden van de partner, zijn niet aftrekbaar. Verzekeringen die bij overlijden van de partner voorzien in periodieke uitkeringen, kunnen wel tot aftrek van premies leiden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij pensioenvoorzieningen, maar ook bij lijfrenten. Ingevolge artikel 45, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 kunnen premies voor bepaalde vormen van lijfrenten, onder voorwaarden, als persoonlijke verplichtingen in aftrek worden gebracht op het inkomen. Hiertoe behoren ook premies voor een lijfrente waarvan de termijnen ingaan bij het overlijden van de belastingplichtige en toekomen aan de overblijvende echtgenoot of partner. In beide gevallen - pensioen en lijfrente - zijn de in aftrek te brengen premies begrensd.

Vervolgens vragen deze leden naar de uitgangspunten «behoefte-criterium» en «bijzondere verantwoordelijkheid» in relatie tot het al dan niet verzekeraar zijn. Het is juist dat voor sommigen een particuliere verzekering moeilijk of onmogelijk zal zijn als de gezondheidssituatie van betrokkene slecht is. Overigens maakt het dan geen verschil of er sprake is

van een gezondheidsverklaring of een medische keuring. Indien een nabestaande geen particuliere uitkering krijgt (en geen recht heeft op nabestaandenuitkering), betekent dat niet per definitie dat hij aangewezen is op de bijstand. In beginsel zal zo iemand zelf in het onderhoud voorzien door middel van arbeid. Het begrip «bijzondere verantwoordelijkheid» heeft het kabinet genoemd om duidelijk te maken dat sommige groepen nabestaanden in beginsel wel recht hebben op nabestaandenuitkering, en andere groepen niet. Het gaat dan om groepen nabestaanden waarvoor de samenleving een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Het behoefte-criterium betekent dat vervolgens alleen een uitkering verstrekt behoeft te worden als de nabestaande daar gezien zijn verdere inkomenspositie behoefte aan heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de kosten van het invoeren van een vrijlating voor WAO-uitkeringen. Het invoeren van een vrijlating van 50% minimumloon plus eenderde van het meerdere voor alle inkomen in verband met arbeid kost in 1998 150 miljoen ten opzichte van het wetsvoorstel. Het vrijlaten van alleen WAO-uitkeringen zal ongeveer de helft hiervan kosten.

De leden van de fractie van D66 verzochten het kabinet ook bij het Verbond van Verzekeraars te informeren naar de consequenties voor de particuliere premiestelling in de door hen beschreven varianten van afschaffing van de wettelijke nabestaanderegeling.

Uit de contacten met het Verbond bleek dat een eenduidig antwoord op deze vraag niet goed mogelijk is zolang onbekend is in welke mate in de gegeven varianten nabestaandenverzekeringen individueel dan wel via collectieve regelingen vorm krijgen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat voorzover overwegend sprake zal zijn van individuele verzekeringen de hoogte van de premie wordt bepaald door de hoogte van het risico. In collectieve contracten is het mogelijk doorsneepremies overeen te komen. Voorzover het gaat om een voor de collectiviteit verplichte verzekering en in die collectiviteit alle risicogroepen evenredig zijn vertegenwoordigd, zal dit leiden tot een gemiddelde premie die voor individuen met een hoog risico lager zal liggen dan de individuele premie. Voor individuen met een laag risico geldt evenwel het omgekeerde. Voorzover sprake zou zijn van een vrijwillige verzekering binnen een collectiviteit, moet derhalve worden uitgegaan van een zekere mate van risicoselectie, als gevolg waarvan het niveau van de doorsneepremie hoger uit zou komen dan in de omstandigheid van verplichte deelname.

Deze leden vragen of de hogere levensverwachting van vrouwen invloed heeft op de premie voor een particuliere verzekering. Dit is inderdaad zo. De verzekering tegen het risico van overlijden van de man is aanzienlijk duurder dan andersom omdat de kans dat de man overlijdt groter is dan de kans dat de vrouw overlijdt. Daarbij komt dat de vrouw vaak ook nog jonger is waardoor de verschillen versterkt worden.

Zoals hiervoor al is gesteld, kan particulier verzekeren voor sommige personen een moeilijke zaak zijn als hun gezondheidstoestand slecht is. Deze situatie is echter niet vergelijkbaar met de «MAAV-situatie», omdat de nabestaande in beginsel wel zelf in het eigen onderhoud kan voorzien (in tegenstelling tot een arbeidsongeschikte waar bij de MAAV sprake van was).

Vervolgens vragen deze leden naar de gevolgen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg van het al dan niet creëren van een regeling om in de pensioensfeer nabestaandenuitkering (naast de thans gangbare) te verstrekken. Het kabinet verwacht dat de nabestaandenpensioenen in alle pensioenregelingen opnieuw in discussie zullen komen, zowel door de ontwikkelingen rond de AWW als door het nieuwe artikel 2b in de PSW. Op grond van dit artikel krijgen mensen vanaf 2000 de keuze voor een nabestaandenpensioen (als de regeling dat kent) of een hoger ouderdoms-

pensioen. Wat precies hier de gevolgen van zijn voor het arbeidsvoorwaardenoverleg is evenwel niet aan te geven. Het is mij bekend dat in veel pensioenregelingen belangstelling is om bij het nabestaandenpensioen van een opbouwsysteem over te gaan op een risicosysteem. Ook wordt wel gedacht aan het aanbieden van een nabestaandenpensioen voor eigen rekening van de werknemers.

Deze leden vragen tot slot of de berekening van de RCO juist is dat al diegenen wiens partner een inkomen had van minder dan f 80 000 bruto per jaar een beroep moeten doen op de bijstand. De berekening van de RCO gaat uit van een franchise van 2* de gehuwden AOW. Op grond daarvan komt de RCO uit op een nabestaandenpensioen van f 22 050 per jaar bij een inkomen van de overleden partner van f 80 000 per jaar. Deze berekening klopt. De suggestie van de RCO dat vrijwel iedereen een lager nabestaandenpensioen opbouwt en dus in de bijstand terecht komt klopt echter niet. Ten eerste hanteren niet alle pensioenregelingen een franchise, en niet alle regelingen die een franchise hanteren nemen daarvoor 2* de gehuwden AOW. Er zijn ook regelingen die uitgaan van een lagere franchise, waardoor een hogere aanvullend pensioen wordt opgebouwd (bv. PGGM). Bovendien zijn er wel degelijk veel alleenverdieners met een inkomen boven de f 80 000 bruto per jaar. Uit cijfers van het CBS over 1992 kan worden afgeleid dat ongeveer 30% van de alleenverdieners een inkomen heeft dat hoger is dan bruto f 80 000 per jaar. Voor oudere alleenverdieners zal dit percentage nog hoger zijn.

Daarnaast heeft ongeveer 20% van de weduwen inkomen uit arbeid, terwijl mag worden verwacht dat de arbeidsparticipatie en de verzekeringsgraad van toekomstige nabestaanden onder invloed van het voorliggende wetsvoorstel zal toenemen.

Het is overigens onbekend hoeveel Anw-gerechtigden een eigen huis hebben, en of dit percentage afwijkt van andere Nederlanders.

De leden van de fractie van GroenLinks signaleren dat AWW-gerechtigden waarvan in de toekomst de uitkering daalt, zich niet particulier kunnen verzekeren.

Dit is juist. Het feit dat de Anw daalt geeft overigens aan dat sprake is van aanvullend inkomen. Het op peil houden van het totale inkomen zal voor deze categorie arbeidsinspanning vragen, net als dat het geval is voor veel toekomstige nabestaanden. In dit verband is de ruime vrijlating van groot belang.

Deze leden (en ook die van de VVD-fractie) vragen of de regering een waarborgfonds overweegt voor de groep personen die zich moeilijk particulier kunnen verzekeren. Het kabinet overweegt dit niet. Nabestaanden zonder recht op nabestaandenuitkering, die geen recht hebben op een particuliere verzekering (omdat hun partner om welke reden dan ook niet particulier verzekerd was), kunnen zelf in hun onderhoud voorzien door middel van arbeid. Het kabinet verwacht dat dit in de meeste gevallen geen problemen zal opleveren, het gaat immers om arbeidsgeschikte redelijk jonge personen (geboren na 1950). In dit opzicht wijkt de situatie rond de Anw af van de discussies inzake de WAO. In gevallen waarin het vinden van een betaalde baan onverhoopt niet lukt, is er het vangnet van de bijstand.

Vervolgens vragen deze leden naar de gevolgen voor de pensioenen van het ontbreken van een wettelijke nabestaandenuitkering, ook in relatie tot de paraplubepaling.

In de meeste pensioenregelingen is het zo dat het nabestaandenpensioen gedefinieerd is als een deel van het ouderdompensioen. De hoogte van dit nabestaandenpensioen heeft geen relatie tot het al dan niet aanwezig zijn van een wettelijke nabestaandenuitkering. Voor de pensioenfondsen is dit laatste ook geen relevant gegeven. Wijzigingen in

de wettelijke regeling beïnvloeden het door het pensioenfonds uit te keren bedrag doorgaans niet. Alleen bij bepaalde pensioensystemen (inbouw- en hiatenregelingen) is het al dan niet uitgekeerd worden van een wettelijke uitkering wel relevant, omdat zij het ontbreken daarvan zouden moeten aanvullen. Om te voorkomen dat pensioenfondsen met onvoorziene kosten geconfronteerd zouden worden, is de paraplubepaling in de wet opgenomen. Pensioenfondsen hoeven tot het jaar 2000 geen aanvullingen te doen die zij nu (bij de AWW) niet ook al zouden moeten doen. Er wordt in die gevallen rekening gehouden met een fictieve AWW-uitkering.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoeveel mensen nu naast de AWW-uitkering een inkomen in verband met arbeid hebben. Het gaat om ongeveer eenderde van de AWW-gerechtigden, zowel bij de mannen als bij de vrouwen. De CDA-fractie vraagt om het aantal nabestaanden met een WAO-uitkering. Op basis van zeer globale cijfers over 1990 kan dit aantal worden geschat op ca. 15% van de nabestaanden.

Deze leden vragen ook naar de inkomensafhankelijke basisuitkering voor weduwnaars met een hoog inkomen. Aangenomen wordt dat de vragenstellers doelen op de overgangsmaatregel voor AWW-gerechtigden met een inkomen die geboren zijn voor 1941, en die in alle gevallen vanaf 1998 een inkomensafhankelijk uitkeringsdeel ter hoogte van 30% overhouden. Het is inderdaad zo dat nabestaanden met een hoog inkomen van deze overgangsregeling meer profiteren dan nabestaanden met een laag inkomen (omdat die laatste groep al maximaal profiteert van de algemene vrijlatingsregeling). Deze overgangsregeling voor deze bijzondere groep nabestaanden komt niet voort uit het behoeftebeginsel, maar uit de wens om voor oudere nabestaanden de gevolgen van de nieuwe wet te mitigeren. Het behoeftebeginsel betekent dat voorkomen wordt dat nabestaanden waarvan niet verwacht kan worden dat zij zelf door middel van arbeid in hun onderhoud voorzien, in behoeftige omstandigheden komen door het overlijden van hun partner. Indien geen behoefte is aan uitkering omdat de nabestaande voldoende eigen inkomen heeft, wordt geen of een lagere uitkering verstrekt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de arbeidskansen van weduwen als hun totaalinkomen daalt door de inkomenstoets (in 1998); dit in verband met de passage in de toelichting dat AWW-gerechtigden een zekere overgangstermijn krijgen om zich voor te kunnen bereiden op de inkomenstoets. Gesteld is dat zij meer inkomen kunnen verwerven danwel genoodzaakt kunnen zijn hun uitgavenpatroon aan te passen.

In het geval de inkomenstoets toepassing vindt omdat er inkomen uit arbeid is, speelt de vraag of betrokkene een baan zou kunnen krijgen uiteraard niet omdat hij of zij al een baan heeft. Wel zou betrokkene natuurlijk meer uren kunnen gaan werken of anderszins meer inkomen proberen te verwerven, maar het is de vraag of dit nodig zal zijn gezien de ruime vrijlating.

AWW-gerechtigden met daarnaast een WAO-uitkering die volledig arbeidsongeschikt zijn, kunnen niet door middel van arbeid hun inkomen verhogen. Daar staat echter tegenover dat het ongewenst is dat iemand twee sociale zekerheidsuitkeringen naast elkaar ontvangt. Dat was nooit de bedoeling geweest. Het kabinet realiseert zich dat juist deze betrokkenen voor een opgave gesteld worden als zij hun inkomenssituatie gewijzigd zien. Om die reden is dan ook een overgangstermijn gesteld, en is een aparte regeling gecreëerd voor AWW-gerechtigden geboren voor 1941. Indien een nabestaande met WAO-uitkering en een daardoor gekorte Anw-uitkering door herkeuring de WAO-uitkering zou verliezen, stijgt de Anw-uitkering weer tot het oorspronkelijke niveau. Immers het recht op Anw-uitkering blijft bestaan.

Deze leden vragen ook naar een verduidelijking van de argumentatie voor de inkomenstoets en de vrijlating bij inkomen uit en in verband met arbeid.

De Anw kent een inkomenstoets omdat het kabinet geen overheidstaak ziet voor de verstrekking van een uitkering aan nabestaanden als blijkt dat die reeds een arbeidsinkomen hebben, een situatie die nu steeds vaker voorkomt. Het kabinet vindt dit geen zinvol gebruik van collectieve middelen die zijn bijeengebracht om voor bepaalde groepen nabestaanden een minimum-niveau te garanderen. Dit argument van collectief opgebrachte uitkeringsgelden geldt zowel voor nabestaanden met een inkomen uit arbeid als voor nabestaanden met een inkomen in verband met arbeid. De vrijlatingsregeling is in het leven geroepen om de deelname aan betaalde arbeid niet te ontmoedigen. Om die reden wordt een deel van het inkomen uit arbeid vrijgelaten. Bij inkomen in verband met arbeid is er geen arbeidsparticipatie, dus deze kan ook niet wel of niet ontmoedigd worden. Daarom is er voor dit soort inkomen geen vrijlatingsregeling.

Het lid Hendriks wijst op het punt dat de nabestaandenuitkering eindigt als het jongste kind 18 jaar wordt. Hij vraagt zich af of dit niet problematisch is als de nabestaande dan gezien haar leeftijd geen werk meer vindt.

Het kabinet acht dit niet problematisch. De periode tot het jongste kind 18 jaar is kan gebruikt worden door de betreffende ouder om zich voor te bereiden op terugkeer naar of grotere participatie op de arbeidsmarkt. Het feit dat de uitkering eindigt, en het moment waarop, zijn volstrekt duidelijk, en de nabestaanden zullen eventueel met behulp van de arbeidsvoorzieningsorganisatie goed in staat zijn hun arbeidspositie indien nodig te verbeteren.

5. Ongehuwd samenwonenden/gezamenlijke huishouding

De leden van de fracties van CDA, PvdA en SP stellen vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Anw met name als gevolg van de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Zij wezen in dat verband op de brief van de SVB van 12 oktober jl. waarin gesproken wordt over «aanzienlijke handhavingsproblematiek».

Het kabinet erkent dat de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden een getalsmatige vergroting van de handhavingsproblematiek met zich meebrengt. Het gaat hierbij evenwel niet om een principiële verandering van werkzaamheden. De SVB heeft reeds sinds per 1 januari 1987 de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden in de AOW is ingevoerd, ervaring opgedaan met de verificatie en controle van de leefvorm. Het doortrekken van deze gelijkstelling naar de Anw betekent derhalve wel een verzwaring van de taken van de SVB, het betekent niet dat de SVB met geheel nieuwe activiteiten wordt geconfronteerd.

De SVB beschikt als uitvoerder van deze regelingen over de middelen, zoals gebruik Sofinummer, koppeling aan de GBA, mogelijkheid van gegevensuitwisseling met bijv. de Belastingdienst e.d., om fraude met de samenlevingsvorm effectief te kunnen bestrijden.

Het kabinet deelt dan ook niet de visie van de leden van de fractie van de CDA dat door de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden een rechtmatige uitvoering van de Anw in gevaar zal komen.

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie van de staatssecretaris op de brief van de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen van 7 november 1995.

De VB is in haar brief van 7 november 1995 aan de Eerste Kamer ingegaan op het behoeftebeginsel van de nieuwe wet, het punt van het

particulier verzekeren van het overlijdensrisico, en de voorgenomen discussie over het sociaal zekerheidsstelsel in zijn algemeenheid. Op het eerste en het tweede punt is al elders in deze nota uitvoerig ingegaan; korthedshalve wordt daar nu naar verwezen. De VB meent blijkbaar dat een discussie over het sociale zekerheidsstelsel niet meer nodig is omdat het kabinet op dit moment op allerlei onderdelen wetgeving voorbereidt. Het kabinet meent dat een en ander niet met elkaar in tegenspraak is. Dat is ook het uitgangspunt van het regeerakkoord. Daarin worden de wetsvoornemens in hoofdlijn immers reeds geschetst terwijl daarnaast een discussie in het vooruitzicht wordt gesteld over de vereisten waaraan het stelsel in de toekomst dient te voldoen. Zomer 1996 hoopt het kabinet ten aanzien daarvan tot een afronding van zijn bevindingen te komen.

Deze leden vragen naar een schatting van de arbeidskansen voor oudere weduwen. Hoe groot de kans is voor iemand om een baan te vinden, is in het algemeen niet te zeggen, omdat dit afhangt van opleiding en ervaring, en daarnaast van de persoon. Het kabinet wijst er wel op dat oudere weduwen namelijk zij die geboren zijn voor 1950 geen betaalde baan hoeven te zoeken, omdat zij recht op nabestaandenuitkering hebben. De vraagstelling is dus allen relevant voor nabestaanden geboren na 1950.

De weglek naar de bijstand die in de financiële effecten is ingecalculleerd, is zodanig berekend dat is geabstraheerd van gedragseffecten, stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en van de mate waarin particulier verzekeren zal plaatshebben. In die zin is het bedrag van 1,7 mld een theoretisch getal.

Deze leden vragen tevens naar de rol van de SVB. Zij veronderstellen dat de SVB een bemiddelende taak krijgt voor personen met een nabestaandenuitkering. Dit is niet geheel juist. De SVB bevordert dat deze personen zich met behulp van de arbeidsvoorzieningsorganisatie oriënteren op de arbeidsmarkt. Hoe de SVB zijn rol bij dit voorbereidingsproces op de arbeidsmarkt zal invullen, is thans nog onbekend. De SVB is bezig beleid terzake te ontwikkelen. Deze taak van de SVB valt onder de normale uitvoering van de wet, zodat daarvoor geen apart budget is geregeld.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de discrepantie tussen standpunten die in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag vermeld staan met betrekking tot de kwestie van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden, en de inhoud van het wetsvoorstel en de verdediging van de staatssecretaris in de Tweede Kamer op dit punt.

Het is juist dat inhoudelijk de standpunten in de eerdere schriftelijke stukken en nu in het wetsvoorstel verschillen. De Staatssecretaris heeft tijdens de behandeling aangegeven in eerste instantie de uitwerking van het regeerakkoord gevolgd te hebben. In het regeerakkoord stond echter ook dat het kabinet open stond voor alternatieve voorstellen vanuit de Kamer, mits de taakstelling gehaald werd. Toen nu de regeringsfracties met een alomvattend amendement kwamen, en hiertegen geen financiële bezwaren bestonden, kon het kabinet hierop positief reageren. Het was dan uiteraard niet zinvol om eerst vast te houden aan het oorspronkelijke voorstel, en pas op het laatste moment «om te gaan».

Het is juist dat bij het verkrijgen van het recht op nabestaandenuitkering de beoordeling van het aanwezig zijn van een gezamenlijke huishouding moeilijk is in die zin dat er de toekenning van een langlopend uitkeringsrecht van af hangt. Dit is echter geen reden om er daarom van af te zien. De SVB is tijdens de parlementaire behandeling niet om een oordeel gevraagd over de uitvoeringstechnische aspecten van het amendement, omdat de gelegenheid daartoe ontbrak. Wel vindt er thans overleg met de

SVB plaats over de uitvoering, dit in verband met de voorbereiding van de SVB op de nieuwe wet.

Hoelang de gezamenlijke huishouding heeft geduurd op het moment dat een der partners overlijdt, is niet relevant voor het recht op uitkering, net zo min als dat bij een huwelijk het geval is.

De leden van de PvdA-fractie hebben ambivalente gevoelens bij de introductie van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden in de wet. Zij vragen zich af of er geen sterkere argumenten zouden zijn voor een formeel criterium in plaats van voor een materieel criterium dat nu in de wet staat.

Het kabinet is van mening dat in het algemeen in wetgeving gekozen moet worden voor een materieel criterium, als de betreffende wet gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden kent. Dit algemene standpunt staat vermeld in het Kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Kortmann over registratie van samenleefvormen. De reden hiervoor is dat introductie van een formeel criterium de weg openet voor gedragsreacties, waardoor burgers (overigens legaal) die formele registratie kunnen kiezen die voor hen het voordeligst is. Dit heeft uiteraard negatieve financiële gevolgen voor de overheid.

Deze leden zetten vraagtekens bij de introductie van onweerlegbare rechtsvermoedens bij het begrip gezamenlijke huishouding. Het kabinet deelt de angst van deze leden niet. Het is voor een goede handhaving van de wet essentieel dat in bepaalde gevallen de SVB een gezamenlijke huishouding kan aannemen. Het betreft specifieke en nauw omschreven situaties. Van belang is in dit verband dat de betreffende bepaling niet geïsoleerd wordt gehanteerd, maar alleen in combinatie met het andere criterium (het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning). Dit criterium wordt als eerste getoetst en blijkt uit gegevens van het GBA. Voorts blijft ook bij een onweerlegbaar rechtsvermoeden de mogelijkheid voor betrokkene open om te zorgen dat de gegevens over zijn persoon bij verschillende instanties met elkaar in overeenstemming worden gebracht waarna het recht op uitkering herleeft. Wel is het zo dat nog geen ervaring op dit punt is opgedaan. Het kabinet is voornemens de praktijk op dit punt nauwgezet te volgen, maar ziet voornemens geen noodzaak het beginsel van het onweerlegbare rechtsvermoeden ten principale te heroverwegen.

Deze leden constateren dat de definitie van «gezamenlijke huishouding» in het voorliggende wetsvoorstel Anw wel het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden bevat terwijl dit bij wetsvoorstel 24 258: Wijziging van de AOW en enige andere wetten niet het geval is. Zij vroegen naar de ratio voor dit principiële verschil in formulering.

De verklaring voor dit verschil luidt als volgt.

Bij het opstellen van wetsvoorstel 24 258: Wijziging van de AOW en enige andere wetten heeft het kabinet er voor gekozen de bestaande definitie in de sociale zekerheid te handhaven maar slechts de categorale uitzonderingsgrond voor bloedverwanten in de 2e graad te schrappen.

In het wetsvoorstel tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet was inmiddels de versie opgenomen waarin het begrip onweerlegbaar rechtsvermoeden werd geïntroduceerd. De fraudeproblematiek met de samenleefvorm werd met name in de Abw als meest nijpend gezien. Het invoeren van dit begrip werd als noodzakelijk beschouwd om de uitvoeringsorganisatie meer mogelijkheden te bieden om deze fraude tegen te gaan.

De indieners van het amendement Kalsbeek c.s. hebben bij de introductie van de gelijkstelling van gehuwden met ongehuwd samenwonenden in het wetsvoorstel Anw gekozen voor aansluiting bij het nieuw in te voeren begrip in de Abw in plaats van aansluiting bij de partnerdefinitie zoals die voor de rest van de sociale zekerheid geldt.

Het kabinet zal zich nog beraden op de vraag of de voor de Abw

geldende definitie moet worden overgenomen in alle overige sociale zekerheidsregelingen.

Deze leden vragen naar het verschil in redactie tussen de relevante artikelen in de Abw en de Anw met betrekking tot gehuwden die duurzaam gescheiden leven.

In de Abw staat in artikel 3, lid 1, onderdeel b dat als ongehuwd mede wordt aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is. In het wetsvoorstel Anw staat in artikel 3, lid 1, tweede volzin: Voor de toepassing van de eerste volzin wordt mede als ongehuwd aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is. Dit laatste betekent nu dat iemand die duurzaam gescheiden leeft (bijvoorbeeld omdat hij in een scheidingsprocedure gewikkeld is) en alleen woont (dus geen gezamenlijke huishouding vormt met een derde), voor de uitvoering van de Anw nog als gehuwd geldt. Als de echtgenoot overlijdt, bestaat dus in beginsel recht op nabestaandenuitkering. Dit is zo geregeld om te voorkomen dat betrokkene helemaal geen recht op nabestaandenuitkering zou kunnen krijgen. Hij of zij kan immers ook geen pseudo-nabestaande zijn, omdat het huwelijk nog niet beëindigd is. Indien iemand duurzaam gescheiden leeft en samenwoont met een derde persoon, geldt hij op grond van dit artikel als gehuwd met deze ander, en kan hij dus geen uitkeringsrecht ontlenen aan het overlijden van degene met wie hij formeel nog gehuwd is.

In het geval dat een der partners in een inrichting of verpleeghuis is opgenomen, gelden zij ook nog als gehuwd, en kan de een dus recht op uitkering ontlenen aan het overlijden van de ander.

De leden van de D66-fractie vrezen dat oudere nabestaanden met een uitkering niet zo snel zullen gaan samenwonen, en dat daardoor de geraamde besparing niet gehaald zal worden.

De besparing die is ingeboekt voor 1998 zit hierin dat personen die nu al met een AWW-uitkering samenwonen, in 1998 hun uitkering verliezen. Er is dus geen sprake van dat deze mensen hun huis zullen moeten opgeven, want zij vormen nu al een gezamenlijke huishouding. Indien mensen aangeven aan de SVB dat zij in een onderhuur-situatie zitten, terwijl zij feitelijk een gezamenlijke huishouding vormen, is er inderdaad sprake van sociale fraude. De SVB zal dit controleren door gevallen waarin een Anw-gerechtigde op hetzelfde adres woont als een andere volwassene (wat blijkt uit GBA-gegevens), nader te onderzoeken.

Deze leden refereren aan artikel 15 waarin staat dat geen recht op nabestaandenuitkering bestaat als de echtgenoot is overleden binnen een jaar na de huwelijkssluiting, en de gezondheidstoestand op dat moment dit overleden redelijkerwijs moest doen verwachten. Ditzelfde geldt voor mensen met een gezamenlijke huishouding. Zoals uit dit artikel blijkt, wordt de uitkering alleen geweigerd als de verwachting ten tijde van de huwelijkssluiting bestond dat betrokkene spoedig zou overlijden. Het feit dat het samenwonen korter dan een jaar geduurd heeft, is op zich geen reden de uitkering niet toe te kennen. De SVB zal in z'n geval wel onderzoeken of de gezondheidstoestand het overlijden redelijkerwijs moest doen verwachten, en wanneer het samenwonen een aanvang heeft genomen. Artikel 15 is juist opgenomen om te voorkomen dat mensen gauw trouwen of gaan samenwonen (al dan niet met een samenlevingscontract) als een van beiden binnenkort zal overlijden. Om die reden is misbruik op dit punt niet te verwachten.

De leden van de fractie van GroenLinks en van de fractie van de SP vragen naar de peildatum van samenwonende AWW-ers.

Aan AWW-ers zal gevraagd worden of zij op 1 april 1996 (de

inwerkingtredingsdatum van deze wet) samenwonen. Indien dat het geval is, vallen zij onder het overgangsrecht voor samenwonende AWW-ers. In dat geval zal hen opnieuw gevraagd worden of zij samenwonen op 1 januari 1998. Indien dat ook het geval is, zal de uitkering beëindigd worden per 1 januari 1998 (tenzij betrokkene geboren is voor 1941). Er zijn dus twee peildata.

De leden van de SP-fractie vragen of als van twee samenwonende AWW-ers, beiden geboren voor 1941, de uitkering gereduceerd wordt tot een uitkering ter hoogte van 30% minimumloon, zij samen onder het sociaal minimum kunnen komen. Dit kan inderdaad het geval zijn als zij beiden geen ander inkomen hebben. Er bestaat geen recht op een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Wel kan hun inkomen aangevuld worden met een bijstandsuitkering tot het sociaal minimum voor gehuwden. Uiteraard worden zij dan geconfronteerd met de vermogenstoets van de Abw.

Het lid Hendriks vraagt nadere informatie over het begrip leefvorm. In dit verband is het begrip gezamenlijke huishouding relevant. Het gaat om het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning, en om het hebben van wederzijdse verzorging (financieel of anderszins). Met de uitvoering van dit begrip is ruime ervaring opgedaan in de sociale zekerheid, ook door de SVB. Het kabinet verwacht geen nieuwe problemen op dit punt.

6. De Anw en ziektekostenverzekering

De leden van de PvdA-fractie vragen naar duidelijkheid betreffende het al dan niet verzekerd zijn voor het ziekenfonds van Anw-gerechtigden, in de structurele situatie en in de overgangsfase.

Een nabestaande met Anw-uitkering is zowel in de structurele situatie als in de overgangssituatie onder dezelfde omstandigheden verzekerd voor de Ziekendfondswet (Zfw) als bij de AWW. Bij de beoordeling van de verplichte verzekering voor de Zfw geldt de normale ziekenfonds-inkomensgrens, dus iemand met nabestaandenuitkering en een hoog inkomen zal niet verzekerd zijn voor de nabestaandenwet, iemand met een inkomen onder de ziekenfondsgrens wel. De onduidelijkheid die op dit punt bestaat, is waarschijnlijk veroorzaakt door de Tweede nota van wijziging die een wat technisch karakter had.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel Anw-gerechtigden ziekenfondsverzekerd zijn.

Op het moment zijn circa 106 000 AWW-ers ziekenfondsverzekerd, en zijn er 26 000 meeverzekerden.

7. Het inkomensbegrip

De leden van de CDA-fractie hebben terecht geconstateerd dat het kabinet vasthoudt aan het beëindigen van het reguliere recht op uitkering met ingang van de dag na overlijden.

Dit kan met name in geval van overlijden van een alleenstaande, waar geen aanspraak op overlijdensuitkering kan worden gedaan, in sommige gevallen tot consequentie hebben dat het teveel betaalde moet worden teruggevorderd. Het is echter niet aannemelijk dat dit veelvuldig zal voorkomen. Immers, door de koppeling van de bestanden van de SVB aan de GBA (Gemeentelijke Bevolkingadministratie) kan uitbetaling van een uitkering reeds enkele dagen na het overlijden worden geblokkeerd. Indien de uitkering al is uitbetaald voor dat het overlijden plaatsvindt kan er slechts sprake zijn van een doorgeschoten betaling van enkele dagen. In verreweg de meeste gevallen zal deze betaling kunnen worden verrekend met de uitbetaling van het opgebouwde tegoed aan vakantiegeld.

Het kabinet acht het om die reden niet waarschijnlijk dat besparing die het gevolg is van deze systematiek grotendeels teniet zal worden gedaan door hoge inningkosten in geval van doorgesloten betalingen.

De doorbetaling van de vaste lasten over de maand van overlijden zal in principe moeten worden gedaan uit de middelen en inkomsten waarover de overledene beschikte. Daar waar onvoldoende middelen ter beschikking staan kunnen de nabestaanden zonodig een beroep op de Algemene bijstandswet doen. Het kabinet acht het echter niet waarschijnlijk dat deze situatie zich veelvuldig zal voordoen.

8. Inkomenstoets

De leden van de VVD-fractie waren verheugd over de via het amendement aangebrachte verruiming van de vrijlating van inkomen uit arbeid. Zij vragen of het niet in lijn met de rechtsgelijkheid was geweest om de vrijlating van inkomen uit arbeid ook te laten gelden voor geheel arbeidsongeschikten.

Zoals hiervoor al is uiteengezet, zijn er goede redenen voor een vrijlating voor inkomen uit arbeid; deze zijn er in gelegen dat de arbeidsparticipatie niet ontmoedigd dient te worden. Een vrijlating van inkomen in verband met arbeid werkt derhalve in tegen het streven om burgers, ook nabestaanden, in beginsel zelf inkomen te laten verwerven. Het is juist dat met name volledig arbeidsongeschikten niet in staat zullen zijn met arbeid een toereikend inkomen te verdienen. De WAO kan recht geven op een bovenminimale uitkering voor zeer lange tijd. Het kabinet acht het tegen de achtergrond van de oogmerken van het wetsvoorstel niet gewenst dat zon uitkering gecombineerd zou kunnen worden met een volledige minimumuitkering in het kader van de Anw. Ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden acht het kabinet dit moeilijk verdedigbaar.

Deze leden vragen naar het besparingsverlies wanneer in het wetsvoorstel eerbiedigende werking zou zijn geïntroduceerd. Wanneer bestaande gevallen geheel zouden zijn ontzien, zowel wat betreft de inkomenstoets als wat betreft de gelijkstelling ongehuwd samenwonenden met gehuwden, dan zou de besparing als gevolg van het wetsvoorstel in 1998 900 miljoen gulden minder zijn.

De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat de keuze voor een relatief hoge vrijlating voor inkomen uit arbeid in samenhang met het ontbreken van een vrijlating voor inkomen in verband met arbeid een breuk is met het voorafgaande beleid.

Het kabinet kan de kwalificatie van deze leden niet delen. In zowel de Toeslagenwet als de Abw en de IOAW en IOAZ is sprake van een volledige toets op inkomen in verband met arbeid. De vrijlatingsregelingen beperkten zich ook in deze wetten tot inkomen uit arbeid.

Slechts voor de AOW-toeslag geldt op dit moment nog een vrijlating op zowel inkomen uit als inkomen in verband met arbeid. In wetsvoorstel 24 258: Wijziging van de AOW en enige andere wetten wordt echter voorgesteld de vrijlating in verband met arbeid ook bij de vaststelling van het recht op AOW-toeslag te laten vervallen.

Wel is er inderdaad sprake van verschillen in de hoogte van vrijlatingspercentages. Dit acht het kabinet ook redelijk gezien het karakter van de AOW en Anw als volksverzekeringen tegenover het voorzieningskarakter van de TW, Abw, IOAW en IOAZ. De systematiek is niettemin in alle sociale zekerheidsregelingen gelijk.

De vrijlatingen moeten met name worden gezien in het licht van het niet-ontmoedigen van de arbeidsmarktparticipatie. Het argument dat een grotere vrijlating het karakter van met name de genoemde voorzieningen zou aantasten is naar de mening van het kabinet ook thans nog onverkort van toepassing.

Het lid Hendriks bepleit een ruimere vrijlatingsregeling van 70% minimumloon. Afgezien van de financiële consequenties van een ruimere vrijlating acht het kabinet dat ongewenst omdat dan ook nabestaanden met een relatief hoog inkomen nog een gehele nabestaandenuitkering overhouden. Discrepancie met andere sociale zekerheidsregelingen wordt dan wel erg groot.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het volksverzekeringskarakter van de nieuwe wet niet meer recht zou zijn gedaan als er op zijn minst een gewenningsuitkering voor alle verzekerden en een inkomens-onafhankelijke basisuitkering zou zijn gegarandeerd.

Het kabinet meent dat een volksverzekering niet per definitie impliceert dat alle verzekerden ook in alle omstandigheden uitkeringsrecht zouden moeten hebben. In de AWW is dat immers ook niet het geval. Een nadeel van een tijdelijke gewenningsuitkering is dat dan toch een uitkering (zij het een tijdelijke) verstrekt wordt aan nabestaanden die geacht worden zelf in hun onderhoud te kunnen voorzien. Het kabinet geeft er de voorkeur aan dat het uitkeringsrecht beperkt wordt tot nabestaanden waarvan gezien hun maatschappelijke positie niet verwacht kan worden dat zij door arbeid zelf voor hun inkomen zorgen. Een inkomens-onafhankelijk uitkeringsdeel voor alle nabestaanden met recht op uitkering zou betekenen dat ook nabestaanden met voldoende inkomen, voor wie een uitkering geen dwingende noodzaak vormt, toch een gedeeltelijke uitkering zouden ontvangen.

Als bijlage bij deze memorie is het concept-Inkomensbesluit Anw gevoegd.

De leden van de D66-fractie vragen naar de inkomenseffecten van het wetsvoorstel. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal nabestaanden dat een volledige uitkering behoudt, het aantal dat een gedeeltelijke uitkering behoudt (waaronder degenen met een halfwezenuitkering) en degenen die wel recht hebben op Anw maar als gevolg van de inkomensstoets in het geheel geen uitkering ontvangen. Uit de tabel blijkt dat in 1998 ca. 88 100 van de 131 500 bestaande AWW-gerechtigden een volledige uitkering behouden.

Bestaande gevallen in 1998 uitgesplitst naar hoogte van de uitkering

ontvangt:	volledige uitkering	gedeeltelijke uitkering	geen uitkering	totaal
bestaande gevallen 55 jaar en ouder				
- weduwen	52 100	16 700	0	68 800
- weduwnaars	3 000	10 500	0	13 500
bestaande gevallen jonger dan 55 jaar				
- weduwen	31 200	6 000	4 000	41 200
- weduwnaars	1 800	300	5 900	8 000
totaal bestaande gevallen				
- weduwen	83 300	22 700	4 000	110 000
- weduwnaars	4 800	10 800	5 900	21 500
Totaal	88 100	33 500	9 900	131 500

De leden van de D66-fractie stellen vragen over de korting van de uitkering ten gevolge van het aanwezig zijn van een WAO-uitkering. Op deze problematiek is hiervoor in het algemeen al ingegaan. Volledigheids-halve zij er op gewezen dat de WAO een werknemersverzekering is. Voor een antwoord op de vraag van deze leden over ILO-verdrag 128 wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van deze memorie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering niet verwacht dat Anw-gerechtigden hun officiële baan zullen opgeven om liever in het grijze circuit te gaan werken. Het kabinet verwacht niet dat dit op betekende schaal zal gebeuren. Aan het hebben van een baan zitten immers meer voordelen zoals de daaraan gekoppelde rechtspositie dan alleen het salaris.

Alle ingezetenen dus ook Anw-gerechtigden kunnen in aanmerking komen voor bijzondere bijstand; de bijzondere bijstand is m.a.w. niet voorbehouden aan personen met een bijstandsuitkering. De bijzondere bijstand wordt uitgevoerd door gemeentes. Of zij daarbij een vermogens-toets hanteren, kunnen deze gemeentes zelf bepalen. Dit is geen landelijke verplichting.

Deze leden vragen tenslotte of de arbeidsvoorziening een bijzondere opdracht voor de arbeidsbemiddeling van nabestaanden met een nabestaandenuitkering krijgt. Naar het oordeel van het kabinet is zo'n opdracht niet nodig. Het arbvo-instrumentarium voorziet in voldoende mogelijkheden voor aandacht voor deze groep. Welke activiteiten ontplooid zullen worden, is afhankelijk van de persoonlijke kenmerken en behoeftes van de Anw-gerechtigden zoals opleiding en arbeidservaring. Scholing behoort zeker tot de mogelijkheden.

Halfwezenuitkering

Het is inderdaad zo zoals de leden van de CDA-fractie menen dat het voor kan komen dat een nabestaande met een kind wel een nabestaandenuitkering krijgt, maar geen halfwezenuitkering (omdat het betreffende kind geen halfwees is). Het kan dan ook voorkomen dat betrokkene onder het sociaal minimum komt. Dit is inherent aan het feit dat de Anw een nabestaandenuitkering en een halfwezenuitkering kent, met eigen uitkeringsvoorwaarden en een afwijkende definitie van het begrip nabestaande. Het kabinet meent dan ook niet dat dit een probleem is dat opgelost zou moeten worden. Indien een nabestaande onder het sociaal minimum zou komen, kan overigens aanvullende bijstand aangevraagd worden.

Deze leden vragen verder of het waar is dat niet alle denkbare gevolgen van het aanvaarde amendement Kalsbeek c.s. in de andere artikelen zijn verwerkt. Dit is inderdaad het geval. Zo zijn bijvoorbeeld in artikel 67, vierde lid de woorden «en onderdeel c» (na het eerste lid, onderdeel b) abusievelijk niet vermeld. Deze omissie is inmiddels rechtgezet in de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ alsmede enige andere wijzigingen)(24 326), thans in behandeling bij uw Kamer. Dat de gelijkstelling niet geldt voor artikel 4 (aangenomen is dat dit artikel bedoeld is met de vraag) is echter geen omissie, maar nadrukkelijk de bedoeling van de indieners van het amendement.

De leden van de CDA-fractie hebben gezocht naar de beschrijving van het bruto-netto-traject voor het halfwezen pensioen en het inkomensafhankelijke deel van de overgangsregeling.

In de wettekst is hiervoor echter geen aparte beschrijving opgenomen. Uit de wetssystematiek vloeit voort dat de beschreven systematiek van het bruto-netto-traject voor de volle Anw-uitkering ook van toepassing is op alle andere bruto-netto-trajecten die zich kunnen voordoen. Slechts indien een afwijkende systematiek zou worden gewenst dient een aparte beschrijving daarvan in de wettekst te worden opgenomen.

De vraag van deze leden of onder een aangehuwd kind ook een ingebracht kind in een gezamenlijke huishouding verstaan moet worden, kan bevestigend beantwoord worden. Aparte vermelding hiervan in artikel 5 is in de ogen van het kabinet niet noodzakelijk, al was het wel mogelijk geweest. In artikel 16, eerste lid onderdeel b, wordt het voeren van een gezamenlijke huishouding als aparte beëindigingsgrond genoemd. Dit artikel is dus zeker ook van toepassing op ongehuwd samenwonenden.

De halfwezenuitkering wordt tenslotte net als andere uitkeringen onderworpen aan premie- en belastingheffing; dit in antwoord op de vraag van de D66-fractie.

9. Regresrecht

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het regresrecht in de Anw. Op het karakter van deze wet is in hoofdstuk 2 van deze nota al ingegaan. De differentiatie van aanspraken in de Anw (aangenomen wordt dat hiermee bedoeld wordt de inkomensafhankelijkheid van de uitkering) bemoeilijkt collectivering van het regres niet. Hiermee kan in algemene zin rekening worden gehouden. De SVB kan een verhaalsprocedure starten, los van de mening van de nabestaande over de wenselijkheid hiervan. Medewerking van de nabestaande zal in het algemeen ook niet vereist zijn, zodat de vraag of de SVB de uitbetaling van de uitkering kan staken bij het ontbreken van medewerking van de nabestaande niet aan de orde is.

In antwoord op de vraag of het voorgenomen beleid ten aanzien van de slachtofferschade in het kader van de verkeersaansprakelijkheid een wijziging ondergaat, kan megedeeld worden dat binnen het Ministerie van Justitie thans gewerkt wordt aan een wetsvoorstel inzake verkeersaansprakelijkheid. Het regresrecht speelt daarbij ook een rol, maar het is uiteraard niet de bedoeling dat de bescherming van verkeersslachtoffers ten opzichte van de huidige situatie vermindert. De invoering van het regresrecht in de volksverzekeringen leidt op zichzelf niet tot het opleggen van een verplichting voor een inzittendenverzekering. Dit wordt weliswaar in het kader van het hiervoor genoemde wetsvoorstel inzake de verkeersaansprakelijkheid overwogen, maar het staat los van de uitbreiding van regresrechten.

Voor zover bekend heeft het overleg tussen de SVB en de verzekeraars geleid tot principe-afspraken over collectivering van het regres. De voltooiing van een en ander kan pas geschieden als dit wetsvoorstel tot wet is geworden. Met dit overleg hebben de bedrijfsverenigingen overigens geen bemoeienis. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie.

10. Internationale aspecten

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de keuze van het kabinet voor de rechtsgrond behoeftecriterium strookt met de tekst van artikel 64, lid 1 van de herziene Europese Code/artikel 21, lid 1 van ILO-Verdrag 128, omdat daarin naar de mening van deze leden wordt verwezen naar het inkomensdervingscriterium. Zij stellen een nadere uitleg terzake op prijs.

Het kabinet merkt op dat de betreffende verdragsbepalingen het algemeen te beschermen risico omschrijven als het verlies van bestaansmiddelen door de nagelaten betrekkingen ten gevolge van het overlijden van de kostwinner. Deze algemene beschrijving van het te beschermen risico doet niet af aan het feit dat de uitkering niet ongeconditioneerd hoeft te worden verleend. Bij het preciseren van de voorwaarden van het recht op uitkering mag 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, zoals ook in het onderhavige wetsvoorstel is voorzien, staat de herziene Code bovendien een volledige inkomenstoets toe. Dit betekent dat ook de betaling van sociale bijstand-uitkeringen, waarbij het behoeftecriterium een belangrijke rol speelt, mogelijk is. Het in de Anw gehanteerde behoeftebeginsel spoort derhalve met de herziene Code.

De leden van de fractie van D66 signaleren het gegeven dat vrouwen gemiddeld minder verdienen dan mannen, en vragen of dit geen indirecte discriminatie ten gevolge heeft omdat vrouwen dus minder mogelijkheden hebben om het inkomen op peil te houden als de uitkering gekort wordt.

Het is in de ogen van het kabinet weliswaar voor vrouwen gemiddeld moeilijker een even hoog inkomen als mannen te verwerven, maar daar staat tegenover dat mannen door hun gemiddeld hogere inkomen zwaarder door de inkomenstoets getroffen worden, en hun uitkering dus juist eerder zien dalen dan vrouwelijke nabestaanden. Het kabinet meent dan ook niet dat hier sprake is van indirecte discriminatie.

Deze leden vrezen dat het wegtoetsen van de WAO-uitkering in strijd is met het ILO-Verdrag 128. Deze leden menen dat het verkrijgen van een Anw-uitkering met daarbij het wegvallen van de WAO-uitkering moeilijk een door het verdrag toegestane «proportional reduction» genoemd kan worden. Bovendien vrezen deze leden dat de nieuwe wet in strijd is met artikel 21, lid 3 van ILO-Verdrag 128, waar uitdrukkelijk wordt verboden onderscheid naar leeftijd te maken wanneer de weduwe invalide is.

Het kabinet neemt aan dat deze leden doelen op de bepaling in het voorliggende wetsvoorstel waarbij, in geval van samenloop van een WAO-uitkering met een Anw-uitkering, de Anw-uitkering mogelijk wegvalt tegen de WAO-uitkering. Met andere woorden, de WAO-uitkering gaat in beginsel vóór de Anw-uitkering. Deze zogenaamde anti-cumulatieregeling is niet in strijd met ILO-Verdrag 128. Artikel 32, lid 1, sub b) van dit verdrag staat namelijk toe dat een uitkering wordt geschorst indien het onderhoud van de belanghebbende ten laste van de overheid of van een orgaan of dienst van sociale zekerheid komt. Deze bepaling is met name opgenomen om te voorzien in die situaties waarin sprake is van cumulatie van sociale zekerheidsuitkeringen.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat het feit dat de herziene Europese Code nog niet is ondertekend met zich brengt, dat indien er geen recht of verminderd recht op uitkering op grond van de AWW is, er in geval van overlijden door een beroepsziekte of een bedrijfsongeval toch altijd een recht op een nabestaandenuitkering is krachtens ILO-Verdrag 121 en de Europese Code/Protocol deel VI. Deze leden menen dat dit voor de toekomstige gerechtigden een extra zware belasting vormt om recht te verkrijgen. Voorts vragen deze leden welke instantie in dergelijke gevallen over het recht op uitkering oordeelt.

Het kabinet wijst er op dat deze leden uitgaan van een onjuiste interpretatie van ILO-Verdrag 121 en de Europese Code met Protocol indien zij menen dat het hier gaat om verdragen waaraan rechtstreekse werking moet worden toegekend. Het kabinet merkt op dat de in het geding zijnde verdragen gekarakteriseerd kunnen worden als «instructieve normverdragen». Dit betekent dat zij een opdracht c.q. inspanningsverplichting bevatten aan de verdragspartijen om hun nationale wetgeving zodanig in te richten dat aan de gestelde verdragsnormen

wordt voldaan. Doordat de verdragen een aantal keuzemogelijkheden bieden, hebben de verdragspartijen een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de wijze waarop in de nationale wetgeving aan de verdragsvoorschriften vorm wordt gegeven. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan hieraan voldaan. Burgers kunnen geen recht op Anw-uitkering aan deze verdragen ontleen. Een aanspraak op uitkering kan uitsluitend worden ontleend aan de nationale wetgeving. Hieruit volgt dat ook uitsluitend de SVB aan de hand van de in de nationale wetgeving gestelde voorwaarden oordeelt over het recht op uitkering.

Het kabinet merkt nog op dat eventuele bekrachtiging van de herziene Europese Code, eveneens zijnde een «instructief normverdrag», met zich brengt dat slechts de huidige Europese Code terugtreedt. Bekrachtiging van de herziene Europese Code heeft geen effect op ILO-Verdrag 121. De uit laatstgenoemd verdrag voortvloeiende verplichtingen blijven alsdan onverkort bestaan.

11. Uitvoering en handhaving

Verschillende fracties vragen naar de financiële effecten van het wetsvoorstel na verwerking van het amendement Kalsbeek-Jasperse c.s. en naar de kring van verzekerden. De financiële effecten zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Financiële effecten (mln. gld., prijzen 1994)

	1995	1996	1997	1998	1999	struct.
uitsluiten cohort 1950, zonder kinderen		15	50	100	140	3 670
verlagen 100%-uitk + vervallen tijdelijke uitk.		20	40	50	60	90
inkomenstoets, vrijlating 50% ML plus eenderde		50	160	1 075	1 100	180
gelijkstelling ongehuwd samenwonenden met gehuwden		- 5	- 15	295	280	0
inkomensonafhankelijk halfwezenpensioen 20% ML		- 5	- 10	- 35	- 40	- 45
afschaffen bruidsschat		30	40	25	25	5
versoepeling overgangsrecht 55+ers		0	0	- 175	- 135	0
wezen		0	0	0	0	15
besparing in AWW t.o.v. ongewijzigd beleid		105	265	1 335	1 430	3 915
weglek naar de ABW		- 10	- 30	- 60	- 80	- 1710
Besparingverlies niet invoeren vorig wetsvoorstel Anw	- 25	- 110	- 435	- 455	- 695	- 965
Besparing per saldo	- 25	- 15	- 200	820	655	1 240

De weglek naar de bijstand is in de eerste jaren lager dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel als gevolg van het verlagen van de leeftijdsgrens voor de cohortsgewijze uitsluiting. De weglek bedraagt in 1998 60 miljoen. Het gaat om 2000 á 3000 personen. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is dit een vermindering met 65 miljoen gulden. Bij de berekening van de weglek is geabstraheerd van het effect van herverzekering en van een mogelijk toenemende participatiegraad. Deze effecten kunnen leiden tot een lagere weglek naar de bijstand, met name in de structurele situatie.

De ontwikkeling van het aantal mensen met recht op een Anw-uitkering is weergegeven in onderstaande tabellen. In de eerste tabel is de ontwikkeling weergegeven bij ongewijzigd beleid.

In de tweede tabel is de ontwikkeling van het volume weergegeven na invoering van het wetsvoorstel. Daarbij zijn inbegrepen de rechthebbers die als gevolg van de inkomensloosheid geen uitkering ontvangen. De geringe volumevermindering in 1996 en 1997 is het saldo van een volumevermindering als gevolg van de cohortsgewijze uitsluiting en een volumevermeerdering als gevolg van de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. De grote volumevermindering in 1998 is het gevolg van de gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden en gehuwden die vanaf 1 januari 1998 ook van toepassing is op bestaande gevallen.

Volume AWW bij ongewijzigd beleid (uitkeringsjaren)

	1995	1996	1997	1998	1999
nabestaanden met kind jonger dan 18 jaar					
weduwen	17 600	17 200	16 800	16 400	16 100
weduwnaars	5 900	5 800	5 700	5 600	5 400
nabestaanden zonder kind jonger dan 18 jaar					
weduwen	136 900	136 400	136 100	136 300	137 000
weduwnaars	27 200	27 800	28 300	28 700	29 000
totaal	187 600	187 200	186 900	187 000	187 500

Volume Anw (uitkeringsjaren)

	1995	1996	1997	1998	1999	struct.
nabestaanden met kind jonger dan 18 jaar						
weduwen	17 600	17 200	16 900	15 500	15 100	16 200
weduwnaars	5 900	5 800	5 800	5 300	5 100	5 700
nabestaanden zonder kind jonger dan 18 jaar						
weduwen	136 900	136 300	135 600	127 600	125 600	2 000
weduwnaars	27 200	27 800	28 200	26 600	26 200	300
totaal	187 600	187 100	186 500	175 000	172 000	24 200

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van een brochure uit 1994 van het Ministerie van SZW, waarin informatie over de AWW werd gegeven, waarom daarin geen informatie over de Anw was opgenomen.

Het is het kabinet niet bekend op welke brochure de vragenstellers doelen. Echter, op dat moment was nog niet bekend op welke wijze het regeerakkoord (zo dat op dat moment al gepubliceerd was) in een wetsvoorstel zou worden uitgewerkt. Bovendien streeft het kabinet ernaar informatie over bestaande wetgeving en voorgenomen wetgeving te scheiden, omdat anders verwarring kan ontstaan. Zodra het onderhavige wetsvoorstel bij het parlement was ingediend, is een zogenaamde Info uitgebracht.

Deze leden vragen ook of een beroep gedaan kan worden op de hogere fiscale vrijstelling voor koopsompolissen ingeval van onvoldoende pensioenvoorziening, indien dit wetsvoorstel voor 31 december in het Staatsblad staat.

Indien het wetsvoorstel voor 31 december 1995 in het Staatsblad staat, kan het per 1 april 1996 in werking treden. Dit betekent dat het wetsvoorstel niet van invloed is op de hoogte van de nabestaandenvoorzieningen bij het begin van het kalenderjaar 1996. Voor de vraag of er per 1 januari 1996 een niet te verwaarlozen tekort aan nabestaandenvoorzieningen is (artikel 3a Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964) en de daaraan verbonden mogelijkheid tot aftrek van lijfrentepremies, is het wetsvoorstel dus niet van belang.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet in voldoende mate is tegemoetgekomen aan wensen van de SVB terzake van een verantwoorde uitvoering. Dit omdat de Anw fraudegevoeliger is dan de AWW door de inkomensstoets.

Er is in dit verband over diverse punten (bijvoorbeeld over het concept-Inkomensbesluit) overleg gevoerd met de SVB, waarbij de SVB uitvoeringsaspecten naar voren heeft gebracht, waaraan uiteraard zoveel mogelijk tegemoet gekomen is. Het kabinet vertrouwt er op dat zo een goed evenwicht is gevonden tussen eenvoud in de uitvoeringen de middels het wetsvoorstel na te streven doelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken rond het rapport leefvormen van de commissie Kortmann.

Over het rapport van deze commissie heeft het kabinet op 30 maart 1993 een kabinetsstandpunt uitgebracht. Kort gezegd komt dit standpunt er op neer dat de voorstellen voor de zogenaamde zware registratie worden overgenomen, en de voorstellen voor de zogenaamde lichte registratie worden afgewezen. Het wetsvoorstel dat de zware registratie regelt, is in behandeling bij de Tweede Kamer. In het kabinetsstandpunt wordt ook gesteld dat er voorstellen gedaan zullen worden ten behoeve van harmonisatie van de leefvormbepalingen in de verschillende wetten. Hierover zal naar verwachting begin volgend jaar meer duidelijkheid zijn.

Er kan nog geen exact inzicht gegeven worden in de hogere uitvoeringskosten ten gevolge van de inkomensstoets en de samenwontoets. Wel is duidelijk dat de uitvoeringskosten veroorzaakt worden door versturen en verwerken van vragenformulieren, aanpassing van het computersysteem, uitwisseling met het GBA en de Belastingdienst, en verder nader onderzoek. In eerste instantie worden de kosten met name veroorzaakt door de «oude» gevallen.

Er is nog geen inzicht in de uitvoeringspraktijk van de ABW ten aanzien van de bewijslast van het samenwonen volgens de nieuwe definitie in de nieuwe bijstandswet. De reden hiervoor is dat deze nieuwe definitie pas op 1 januari 1996 van kracht wordt. Wel is over 1994 bekend dat in circa 11% van de geconstateerde fraudegevallen fraude is geconstateerd wegens verzwijgen van samenwonen. Daar was een bedrag mee gemoeid van circa 36 mln.

Nabestaanden waarvan het Anw-recht niet tot uitkering komt omdat zij een inkomen hebben boven de relevante grens, kunnen indien hun inkomen daalt, dit melden aan de SVB; daarna zal de uitkering weer geheel of gedeeltelijk uitbetaald worden. Bij zelfstandigen wordt uitgegaan van de verwachte jaarwinst. Op basis hiervan wordt een maandinkomen berekend en de uitkering vastgesteld. Achteraf zal dit gecorrigeerd worden. Het inkomen van zelfstandigen is het winstbegrip zoals dat gehanteerd wordt in de Wet op de Inkomstenbelasting. Relevante begrippen in deze zijn het «jaarwinstbegrip» en het «totale-winst-begrip». Inkomen uit kamerverhuur is geen inkomen in de zin van het Inkomensbesluit Anw. Hoe hoog de uitkering precies is, kan pas achteraf worden vastgesteld als het inkomen bekend is. Bij wisselende inkomsten is de volgende procedure bepaald. Binnen de algemene systematiek van betaling per maand kan in bepaalde gevallen de uitkeringsgerechtigde zelf een schatting maken van de inkomsten in de komende periode. Op basis van deze schatting wordt de uitkering berekend en uitbetaald. Vervolgens wordt (bij looninkomsten) ieder half jaar de uitkering over de afgelopen maanden herberekend en in een keer verrekend (artikel 8 van het concept-Inkomensbesluit).

Bij samenwonen eindigt het recht op uitkering. Het is daarbij niet relevant of het uitkeringsrecht ook daadwerkelijk tot uitbetaling komt, of dat bij een inkomen boven de relevante grens er geen uitkering wordt

uitbetaald. Het is niet zo dat men een niet tot uitbetaling komend recht als het ware in de tijd kan verschuiven. Men kan niet naar believen het recht op uitkering al dan niet doen herleven.

Een pensioenuitkering op basis van een collectief pensioen voor werknemers is in beginsel inkomen in verband met arbeid, met een uitzondering van nabestaandenpensioenen. Een strikt particulier afgesloten pensioen is geen inkomen in de zin van het Inkomensbesluit.

De leden van de D66 fractie merken op dat hun geruchten ter ore zijn gekomen als zou het ABP bij verzelfstandiging het huidige nabestaandenpensioen niet langer garanderen.

Ondergetekende is niet op de hoogte van deze geruchten. Wat betreft het ABP-nabestaandenpensioen is het zo dat het uitgangspunt bij de verzelfstandiging is gelijkwaardige aanspraken en rechten. Aanspraken en rechten die nu bestaan jegens het ABP op grond van de Abp-wet worden per 1 januari 1996 omgezet in aanspraken en rechten jegens de Stichting Pensioenfonds ABP die in totaliteit gelijkwaardig zijn. Los van de verzelfstandiging is het wel te verwachten dat de komende jaren in het ABP-pensioenfonds (net als in andere pensioenfonds) gediscussieerd zal worden over de toekomst van het nabestaandenpensioen, gegeven de ontwikkelingen rond de Anw en rond artikel 2b PSW.

Het lid van de fractie van de GPV (en de SGP en de RPF) vraagt ook naar de uitvoering van de Anw, gegeven de wijzigingen door het amendement-Kalsbeek c.s.

Uitgaande van plaatsing in het Staatsblad voor 1 januari 1996 heeft de SVB drie maanden voorbereidingstijd, tot 1 april 1996. De SVB is echter al begonnen met de voorbereiding zodra de tekst van het wetsvoorstel duidelijk was, dus na de stemmingen in de Tweede Kamer op 10 oktober 1995. In totaliteit is de voorbereidingstijd naar de mening van het kabinet voldoende, ook gegeven het feit dat het meeste werk voor bestaande AWW-gerechtigden pas in de loop van 1997/1998 plaats zal vinden.

Op de uitvoering van het begrip gezamenlijke huishouding is hiervoor verder uitvoerig ingegaan.

12. Anticumulatie

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de volgende casuspositie. Het betreft iemand met recht op AWW en WAO die in 1994 haar partner uit het buitenland heeft laten overkomen, en daarvoor een garantverklaring heeft afgegeven. Indien nu het Anw-recht vervalt ten gevolge van het samenwonen, daalt haar inkomen wellicht beneden de 1800 gulden. Wat zouden de gevolgen zijn voor de garantverklaring en het verblijf van de buitenlandse partner?

In beginsel is het zo dat als het inkomen daalt beneden de grens, genoemd in de garantverklaring, de buitenlandse partner het land moet verlaten. Hoe in een bepaald concreet geval gehandeld wordt, wordt afhankelijk gesteld van de omstandigheden van het geval. Een relevant gegeven is bijvoorbeeld de duur van de relatie. Het is dus moeilijk hierover een algemene uitspraak te doen.

Vervolgens vragen deze leden naar het al dan niet voorkomen van anticumulatie met de AAW. De anticumulatie tussen AAW en nabestaandenuitkering is bij de Anw anders geregeld dan bij de AWW. Bij de AWW is de anticumulatie wettelijk geregeld in die zin dat het recht op AAW vervalt als recht ontstaat op AWW. Bij de Anw wordt de AAW-uitkering gezien als inkomen in verband met arbeid, waarmee de Anw-uitkering vervolgens gekort wordt. In het algemeen zal dus de AAW-uitkering juist wel uitbetaald worden. Voor mensen met AWW en recht op AAW zal in 1998 de arbeidsongeschiktheidsuitkering herleven.

Voor iemand met WAO ligt de zaak anders. Het kan nu voorkomen dat iemand een WAO-uitkering combineert met een AWW-uitkering. Onder het regiem van de Anw zal de WAO-uitkering gezien worden als inkomen in verband met arbeid, waarmee de Anw-uitkering gekort wordt. Er zal dus een WAO-uitkering resteren, eventueel aangevuld met een gedeeltelijke Anw-uitkering.

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