

**Beleidsdoorlichting artikel 9 Begroting SZW:
Nabestaanden**

Algemene nabestaandenwet (Anw)

Februari 2013

Inhoud

Samenvatting.....	- 3 -
1.Inleiding.....	- 4 -
1.1 Achtergrond beleidsdoorlichtingen, analysekader en aanpak huidige beleidsdoorlichting	- 4 -
1.2 Effectiviteit en doelmatigheid van de Anw.....	- 4 -
1.3 Onderzoeksvraagstelling.....	- 5 -
1.4 Kenmerken Anw	- 6 -
2. Analyse.....	- 14 -
2.1 Historische context.....	- 14 -
2.2 Ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van de vrouw.....	- 15 -
2.3 Uitgangspunten socialezekerheidsstelsel	- 16 -
2.4 De Anw in vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen.....	- 17 -
2.5 Relevante onderzoeken	- 19 -
2.6 Conclusie	- 21 -
3. Bijlage.....	- 23 -
3.1 Eindoordeel onafhankelijk deskundige	- 23 -

Samenvatting

De centrale onderzoeksvraag in deze beleidsdoorlichting luidt: *"Is de algemene doelstelling: "het door de overheid bieden van financiële ondersteuning aan nabestaanden", doeltreffend gelet op de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel?"*

Hiertoe is de Anw in de historische context van de wet, van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van de vrouw en van de ontwikkeling van het sociale zekerheidsstelsel geplaatst. Verschillende onderzoeken over nabestaanden zoals over hun arbeidsparticipatie en de relatie tussen arbeid en rouwverwerking, worden besproken. Tot slot worden de uitkeringsvoorwaarden voor de nabestaandenuitkering bekeken in relatie tot die in andere socialezekerheidsuitkeringen.

Uit deze doorlichting blijkt dat Anw niet goed meer aansluit bij het huidige sociale stelsel. De uitkeringsvoorwaarden van de Anw zijn ruimer dan de voorwaarden van andere socialezekerheidsuitkeringen. In andere sociale zekerheidsuitkeringen voor personen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt gaat arbeidsparticipatie voor inkomensbescherming. De Anw kent geen arbeids- en re-integratieverplichtingen.

Vooraf voor de nabestaanden met een kind kan het ontbreken van de stimulans tot arbeids- en re-integratie nadelig uitpakken. Uit de cijfers blijkt dat Anw-gerechtigden gedurende de tijd waarin de uitkering loopt steeds minder inkomsten uit arbeid genereren. Als Anw-gerechtigden na afloop van de Anw - als het jongste kind 18 jaar wordt- nog niet voldoende inkomsten genereren, rest de WWB.

Uit de doorlichting blijkt dat nabestaanden relatief weinig werken, in een periode waarin de arbeidsparticipatie over de hele linie is toegenomen. Het zal voor nabestaanden na afloop van de Anw lastig zijn wel te gaan participeren, vanwege hun leeftijd en lange afwezigheid op de arbeidsmarkt.

De Anw laat vermogen en inkomen dat niet uit of in verband met arbeid wordt genoten, buiten beschouwing. De notie dat werken de nabestaande kan helpen bij het hervinden van zijn plaats in de maatschappij, vindt geen vertaling in de Anw.

Daarmee dringt zich de conclusie op dat de huidige doelstelling van de Anw en de doelmatigheid van het Anw-beleid niet goed meer aansluiten bij het huidige sociale stelsel en dat er aanleiding bestaat om de Anw meer in lijn te brengen met het sociale stelsel. Een aangepaste Anw sluit beter bij het maatschappelijk breed gedragen uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect en zelfstandigheid biedt en daarmee een goed voorbeeld voor hun kinderen. In alle gevallen lijkt het wel aan te bevelen personen die nabestaande geworden zijn, de eerste periode na het overlijden te ontzien.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond beleidsdoorlichtingen, analysekader en aanpak huidige beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichtingen

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is bepaald dat alle beleidsartikelen periodiek worden geëvalueerd, in de vorm van een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek, ex post, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen in het artikel. Er wordt dus breder gekeken dan louter het niveau van instrumenten. Het doel van een beleidsdoorlichting is beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten van beleid daarop. Een beleidsdoorlichting biedt de gelegenheid om te leren van ervaringen uit het verleden en levert daarmee relevante aandachtspunten op voor toekomstige beleidsvorming.

Beleidsdoorlichting artikel 9 Begroting SZW

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft besloten in 2012 een beleidsdoorlichting uit te voeren ten aanzien van artikel 9 uit de begroting van het ministerie van SZW. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling:

De overheid biedt financiële ondersteuning aan nabestaande-partners, halfwezen, en wezen.

Per de SZW-Begroting over 2013 (uitgebracht in september 2012) is de begrotingsstructuur van SZW aangepast. De Anw is in de Begroting 2013 opgenomen in artikel 9 'Nabestaanden'. Daarvoor was de Anw opgenomen in artikel 49. De doelstelling luidde toen: "Zorgdragen dat inkomen op tenminste minimumniveau wordt verstrekt aan alleenstaande nabestaanden; tevens het verstrekken van een uitkering ten behoeve van wezen en halfwezen". De huidige doorlichting gaat uit van de doelstelling van de begroting 2013 en richt zich specifiek op nabestaanden.

Analysekader en aanpak

Voorgescreven is dat in een beleidsdoorlichting de volgende onderdelen terugkomen:

- Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- Beschrijving en motivering van de rol van de Rijksoverheid;
- Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet;
- Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.

In deze doorlichting wordt een analyse gedaan aan de hand van bestaande beleidsinformatie, gepubliceerd onderzoek en een (tot op heden) ongepubliceerd onderzoek van AStri dat in opdracht van SZW in 2011 is uitgevoerd.

Onafhankelijk oordeel

Bij een beleidsdoorlichting hoort een onafhankelijk oordeel door een persoon of instantie. Daarvoor heeft het ministerie van SZW prof. dr. C. A. de Kam bereid gevonden. Prof. dr. C. A. de Kam is honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector van Rijksuniversiteit Groningen. Tijdens de evaluatie heeft hij een reactie kunnen geven op conceptstukken. Zijn uiteindelijke oordeel over deze beleidsdoorlichting is als bijlage opgenomen.

1.2 Effectiviteit en doelmatigheid van de Anw

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft vrij recent, in 2010, een beleidsdoorlichting uitgevoerd ten aanzien van beleidsartikel 49 uit de begroting van het ministerie

van SZW. In deze doorlichting is gekeken naar de effectiviteit van het beleid gegeven de doelstelling. De doelstelling richt zich op het verstrekken van de uitkering; de doorlichting richtte zich dus op de rol van de overheid om de uitkering te verstrekken. Om de effectiviteit te meten is gekeken naar het niet-gebruik van de regeling. Het niet-gebruik voor de nabestaandenuitkering lag op 4% en voor de halfwezenuitkering op 7%. Naast de Anw richtte de doorlichting zich op de AOW, TW en aanvullende bijstand.

Omdat de doelstelling van de Anw in enge zin geformuleerd is en de effectiviteit van het beleid gegeven de doelstelling daarmee vrij statisch is, wordt in de huidige doorlichting verder gegaan en wordt de doelstelling van de Anw zelf onder de loep genomen. De huidige doorlichting gaat daarom een slag dieper dan de doorlichting in 2010 en geeft uit het perspectief van de effectiviteit en doelmatigheid een nadere analyse van de Anw in relatie tot de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel. Gezien de recentheid van de doorlichting uit 2010 en aangezien het daarbij voornamelijk om feiten uit het verleden ging en dit vanuit de huidige centrale vraagstelling geen nieuwe informatie oplevert, zal in deze doorlichting niet opnieuw op het niet-gebruik worden ingegaan. De onderzoeksvraagstelling komt aan bod in de volgende paragraaf.

1.3 Onderzoeksvraagstelling

Het karakter van het socialezekerheidsstelsel is sinds de inwerkingtreding van de Algemene nabestaandenwet (Anw) in 1996 sterk gewijzigd. Zowel bij de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, zoals geregeld in de WIA en WAJONG, als in de bijstandswet WWB is de nadruk steeds meer komen te liggen op het stimuleren van de arbeidsdeelname van uitkeringsontvangers. Het (resterende) arbeidsvermogen van de economisch niet-actieve staat nu centraal, in plaats van zijn of haar beperkingen bij het verrichten van betaalde arbeid. In lijn hiermee ligt de nadruk in het stelsel op activering in plaats van uitsluitend op inkomensbescherming.

Deze beleidsdoorlichting onderzoekt of de uitkeringsvoorwaarden van de Anw nog steeds aansluiten bij de actuele uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid.

De doelstelling van artikel 9 Nabestaanden is "het door de overheid bieden van financiële ondersteuning aan nabestaande-partners, halfwezen en wezen". In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op de nabestaandenuitkering. De reden hiervoor is dat de regering het beleid ten aanzien van de halfwezenuitkering onlangs al heeft doorgelicht. Die doorlichting heeft geleid tot het wetsvoorstel "Wet vereenvoudiging regelingen SVB¹". Voorgesteld wordt de halfwezenuitkering te integreren met de nabestaandenuitkering. Wanneer het parlement met dit voorstel instemt, zal het resultaat zijn dat in de toekomst de afzonderlijke halfwezenuitkering komt te vervallen. Het is daarom niet zinvol deze uitkering in deze beleidsdoorlichting op haar doeltreffendheid te bezien. Het is evenmin zinvol de wezenuitkering specifiek door te lichten, omdat het gewijzigde karakter van het socialezekerheidsstelsel geen betrekking heeft op de positie van kinderen.

In deze doorlichting staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

<i>Is de algemene doelstelling: "het door de overheid bieden van financiële ondersteuning aan nabestaanden", doeltreffend gelet op de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel?</i>
--

1 Kamerstukken II 2011-2012, 33318.

1.4 Kenmerken Anw

Bestaansreden van de Anw

De wetgever vindt dat mensen die geconfronteerd zijn met het overlijden van hun partner of ouder(s) en van wie vanwege leeftijd, de zorg voor een kind of arbeidsongeschiktheid niet zonder meer verwacht kan worden dat zij in een eigen inkomen kunnen voorzien, verzekerd moeten zijn van financiële ondersteuning. Daarom regelt de Anw een nabestaandenuitkering voor de overblijvende partner, een halfwezenuitkering ten behoeve van het kind van wie één van beide ouders is overleden, en een wezenuitkering voor kinderen die beide ouders hebben verloren.

Hoe ziet het Anw-beleid er uit?

De Anw is een volksverzekering en regelt bij overlijden een uitkering voor de nabestaande-partner en achterblijvende kinderen. Daarnaast ontvangt iedere Anw-gerechtigde maandelijks de Anw-tegemoetkoming². De beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid zijn op nationaal niveau belegd.

Uitvoering

De wet wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Kaderwet ZBO's. De SVB wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de staatssecretaris van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Financiering

De uitkeringslasten worden betaald uit het Anw-fonds, dat beheerd wordt door de SVB. Jaarlijks stelt de minister van SZW de Anw-premie vast. De premie wordt geheven over belastbaar inkomen uit werk en woning (in box 1), maar uitsluitend voor zover dit valt in de eerste twee schijven van het tarief dat geldt voor inkomen in box 1. Voor 2012 geldt een Anw-premie van 1,1%.

De betekenis van het Anw-fonds is in de loop der jaren afgenomen. De eventuele overschotten en tekorten in dit fonds worden opgevangen door het rijk (geïntegreerd kasbeheer) en meegenomen in de berekening van het EMU-saldo. Het confronteren van inkomsten en uitgaven via een fonds alleen voor deze verzekeringen heeft daardoor minder betekenis en er wordt ook minder betekenis gehecht aan een lastendekkende premiestelling. Hiermee zijn de principes van een fondsconstructie voor deze verzekering steeds meer uit beeld geraakt.

Wie komen in aanmerking?

- Nabestaande-partners komen in aanmerking voor een nabestaandenuitkering als zij jonger zijn dan 65 jaar, de partner op de datum van overlijden verzekerd³ was voor de Anw en de nabestaande:
 - vóór 1950 geboren is, of;
 - een of meer kinderen onder de 18 jaar verzorgt, of;
 - voor minstens 45% arbeidsongeschikt is.
- Verzorgers hebben recht op een halfwezenuitkering indien zij één of meer kinderen tot 18 jaar, van wie één ouder is overleden, in hun huishouden verzorgen.
- Een kind heeft recht op een wezenuitkering, indien beide ouders zijn overleden (tot 16 jaar, bij arbeidsongeschiktheid van ten minste 45% tot 18 jaar en als een kind studeert (opleiding tot startkwalificatie of vervolgstudie) of meer dan negentien uur per week het huishouden verzorgt waartoe minstens één andere wees behoort tot 21 jaar).

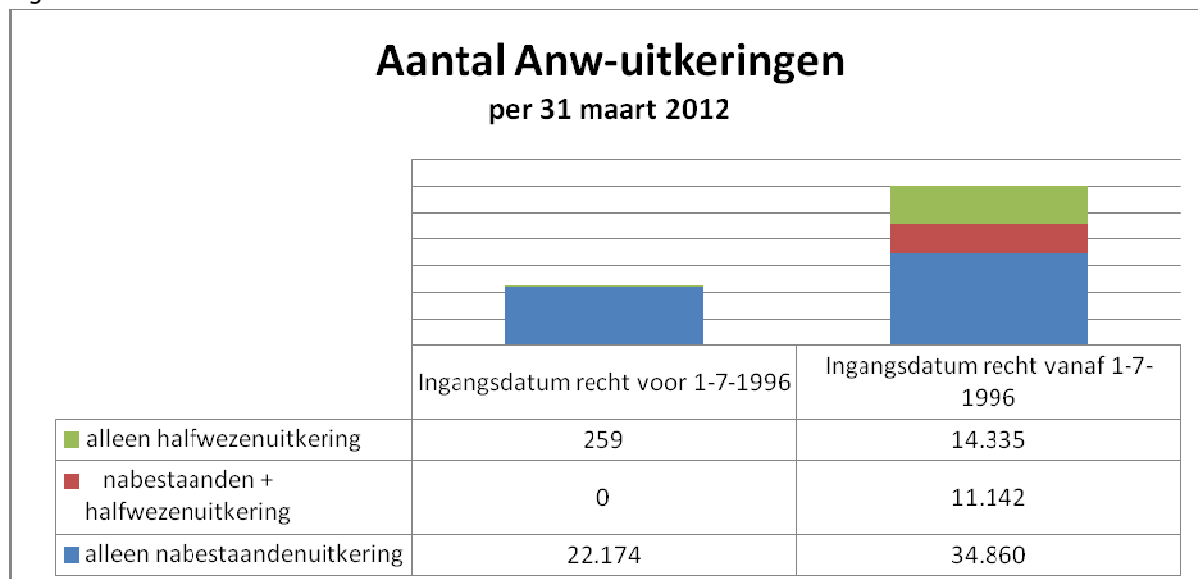
De Anw maakt geen onderscheid tussen gehuwden en mensen die ongehuwd samen een huishouding vormen. Daarom wordt gesproken van 'partner'. Nabestaanden die al vóór 1 juli 1996

² De Anw-tegemoetkoming is in 2006 geïntroduceerd met als doel de koopkracht voor nabestaanden te verbeteren (Kamerstukken II, 2005/06, 30667).

³ Personen die wonen of werken in Nederland zijn verzekerd voor een Anw-uitkering.

recht hadden op een uitkering krachtens de voorganger van de Anw, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), vallen onder een overgangsregeling. Deze nog tamelijk omvangrijke, maar slinkende groep blijft buiten beschouwing bij deze beleidsdoorlichting. De groep die valt onder de overgangsregeling wordt jaarlijks kleiner, doordat mensen die aanspraak kunnen maken op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) niet langer aanspraak hebben op een Anw-uitkering.

Figuur 1



Hoogte van de Anw-uitkering

De nabestaandenuitkering bedraagt 70% van het wettelijk minimumloon. De halfwezenuitkering bedraagt 20% van het wettelijk minimumloon. De wezenuitkering bedraagt een percentage van het wettelijk minimumloon, afhankelijk van de leeftijd van de wees. De hoogte van de nabestaandenuitkering is afhankelijk van het inkomen, de hoogte van de halfwezen- en de wezenuitkering is dat niet. De nabestaandenuitkering kent een vrijlating voor inkomen *uit arbeid*. Zij bedraagt 50% van het brutominimumloon, plus 1/3 deel van het meerdere inkomen. Inkomen *in verband met* arbeid (bijvoorbeeld een WIA- of WW-uitkering) wordt geheel gekort. Eigen vermogen, de inkomsten uit dit vermogen en particuliere aanvullende nabestaandenpensioenen worden niet gekort op de nabestaandenuitkering. Als gevolg van de vrijlating bestaat er vanaf een arbeidsinkomen van € 2.400,74 per maand niet langer recht op Anw.

Tabel 1

Anw bruto maandbedragen (maxima ⁴) per 1 juli 2012, exclusief vakantiegeld	
Nabestaandenuitkering	€ 1.115,09
Halfwezenuitkering	€ 254,24
Wezenuitkering (wezen tot 10 jaar)	€ 356,83
Wezenuitkering (wezen van 10 jaar tot 16 jaar)	€ 535,24
Wezenuitkering (wezen van 16 tot 21 jaar)	€ 713,66
Tegemoetkoming Anw	€ 15,88

*Bron: SZW Begroting 2013

⁴ De nabestaandenuitkering is variabel, de overige uitkeringen niet

Rol van gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het helpen van Anw-gerechtigden die aan het werk willen. Gemeenten hebben in hun re-integratieverordening opgenomen dat nabestaanden gebruik kunnen maken van gemeentelijke voorzieningen die gericht zijn op re-integratie, zoals scholing of sociale activering. Gemeenten beschikken, sinds 2005, via de Stichting Inlichtingenbureau Gemeenten ook over de gegevens van nabestaanden met een Anw-uitkering die niet werken.

Voorgenomen wijzigingen

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte/Verhagen is afgesproken dat op het terrein van SZW wordt voorzien in een taakstelling voor de SVB. Deze afspraak is uitgewerkt door middel van o.a. een vereenvoudiging in de uitvoering (Wet vereenvoudiging regelingen SVB⁵). Eén van de voorstellen betreft een vereenvoudiging van de Anw. Daarbij wordt beoogd in 2013 de halfwezenuitkering met de nabestaandenuitkering te integreren. Hiermee wordt de halfwezenuitkering inkomensafhankelijk en wordt de groep rechthebbenden beperkt tot personen met een nabestaandenuitkering. Er wordt een hoge en een lage nabestaandenuitkering geïntroduceerd en de halfwezenuitkering vervalt als afzonderlijke uitkering. Nabestaanden met kinderen jonger dan 18 jaar ontvangen een hoge nabestaandenuitkering ter hoogte van 90% van het minimumloon. Nabestaanden zonder kinderen blijven een nabestaandenuitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon ontvangen. Met het voorstel wordt teruggegrepen op de systematiek van de normbedragen in de sociale zekerheid. Hierin geldt het uitgangspunt dat, indien is vastgesteld dat een betrokkene in aanmerking komt voor een uitkering, deze uitkering aan de betrokkene een garantie biedt voor een inkomen op het sociaal minimum dat past bij zijn levenssituatie. Het normbedrag is dus het bedrag dat de betrokkene in zijn levenssituatie een bestaansminimum garandeert.

Cijfers over nabestaanden en wie maken er gebruik van de Anw?

Volgens het CBS overlijden in Nederland ca. 136.000 mensen per jaar (2011). Als een partner of ouder komt te overlijden, dan heeft dit financiële consequenties voor de achterblijvende partner en/of de kinderen. Concrete cijfers over hoeveel van deze overledenen verzekerd waren voor de Anw en een samenwonende partner onder de 65 jaar achterlaten, zijn niet beschikbaar. Het CBS heeft namelijk alleen gegevens over de leeftijd van de overleden persoon zelf en het CBS beschikt niet over gegevens van nabestaanden die voor het overlijden van hun partner ongehuwd en zonder geregistreerd partnerschap samenwoonden.

Het CBS heeft in 2009 onderzoek gedaan over de periode kort na het overlijden voor personen uit de leeftijdscategorie 15 tot 65 jaar die nabestaande werden in de periode april 2005 tot en met juli 2007. Bijna 40 % hiervan deed binnen een jaar na het overlijden van de partner een beroep op de Anw. Dit percentage verschilde echter per leeftijdscategorie en geslacht en hing samen met de toegangsvoorwaarden van de Anw⁶.

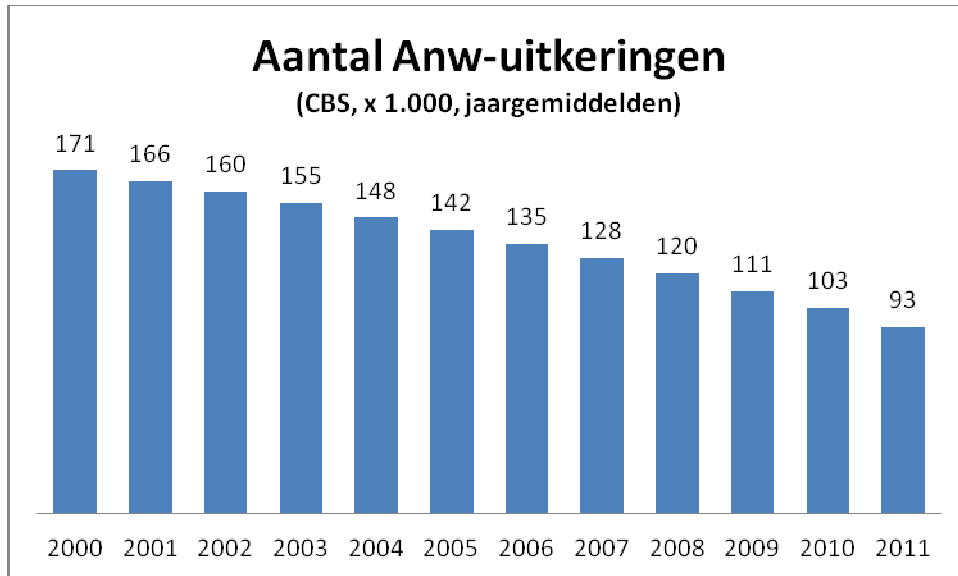
In 2011 stroomden 10.145 gerechtigden de Anw in. Personen die een te hoog inkomen hebben om de nabestaandenuitkering uitbetaald te krijgen (maar wel rechthebbende zijn; de zogeheten 'nluitkeringen'), worden niet tot deze instroom gerekend.

Het totale aantal lopende Anw-uitkeringen is in de afgelopen jaren gedaald van 171.000 in 2000 naar 93.000 in 2011 (jaargemiddelden). Deze daling komt vooral, doordat de groep nabestaanden geboren vóór 1950 steeds kleiner wordt. Daarnaast zal de groep mensen die bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 al recht hadden op een AWW-uitkering in de komende tien jaar grotendeels uitstromen vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd. Voor 2012 wordt bijvoorbeeld voorzien in een daling van 11.000 uitkeringen vergeleken met 2011 (SZW-begroting 2013).

⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 33318.

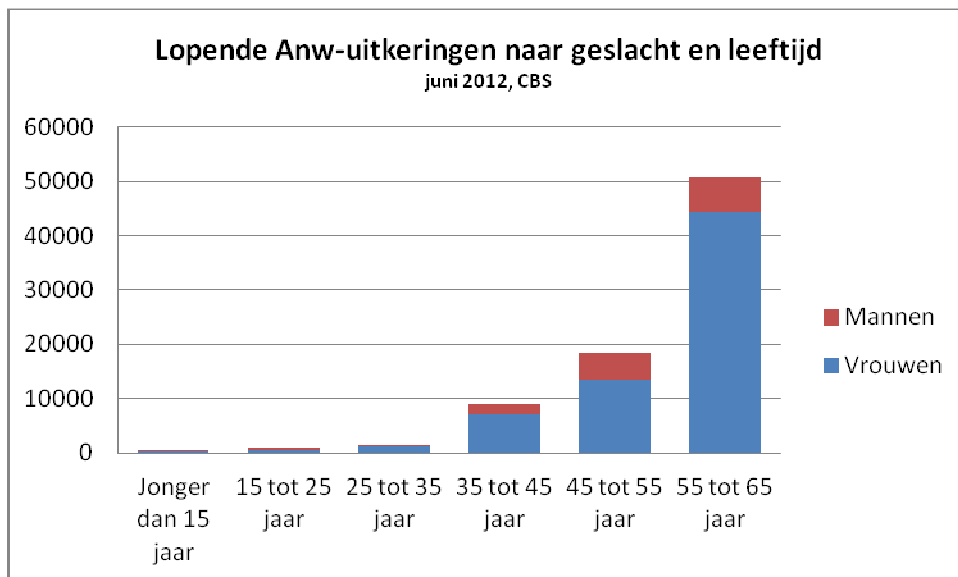
⁶ *Jonge nabestaanden en het Anw-gebruik in Nederland*, CBS, Socio-economische trends, 4^e kwartaal 2009.

Grafiek 1



In grafiek 2 is te zien dat vooral vrouwen en ouderen gebruik maken van de Anw. Zo'n 82% van de lopende Anw-uitkeringen werd op het peilmoment juni 2012 verstrekt aan een vrouw. Zo'n 63% van de uitkeringen werd verstrekt aan personen uit de leeftijdsklasse van 55-65 jaar.

Grafiek 2



* Bron: CBS, 2012

Wat kost de Anw?

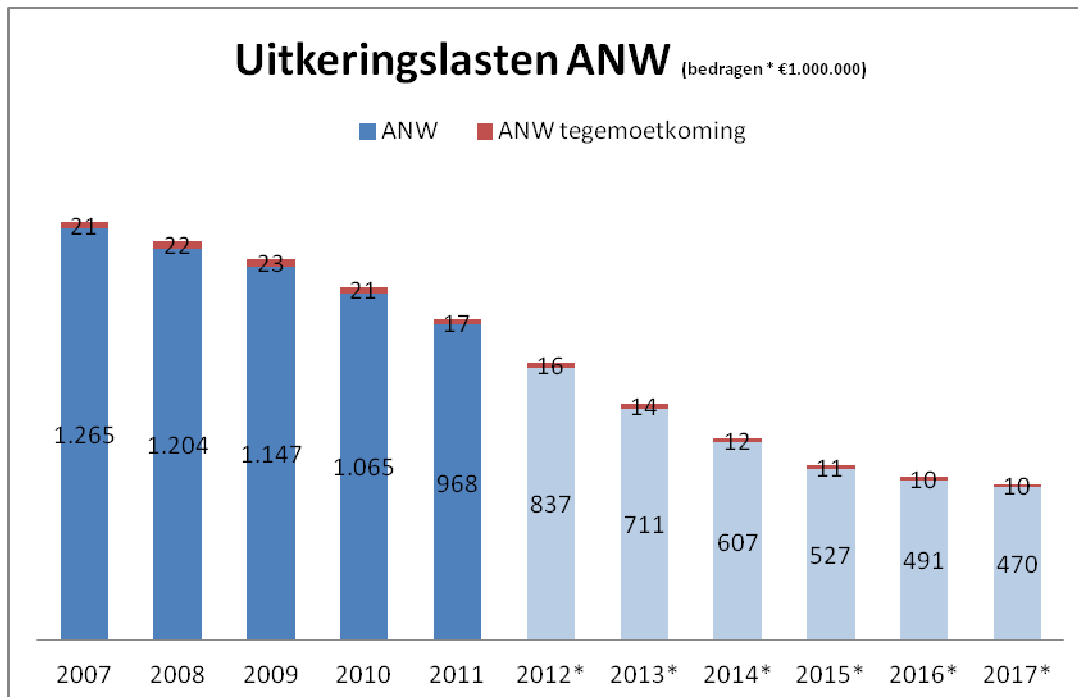
Ontwikkeling

De uitkeringslasten van de Anw dalen, in lijn met de teruglopende groep uitkeringsgerechtigden. De groep Anw-gerechtigden die voor 1950 geboren is verdwijnt, omdat bij het bereiken van de AOW-leeftijd het recht op de Anw-uitkering vervalt. Op 1 april 2015 is deze groep uitgestroomd uit de Anw. Ook de groep mensen die bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 al recht hadden op een AWW-uitkering, stroomt de komende tien jaar grotendeels uit vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd.

De uitkeringslasten aan de Anw en Anw-tegemoetkoming bedroegen € 1.286 mln in 2007 en lopen terug tot naar verwachting € 480 mln in 2017.

Het geraamde structurele beeld van de Anw in 2027 laat zien dat er circa 24.000 Anw-gerechtigden (wanneer het parlement instemt met het voorstel waarbij de halfwezenuitkering wordt geïntegreerd met de nabestaandenuitkering is dit aantal 14.000) zijn met een kind onder de 18 jaar en dat er circa 16.000 arbeidsongeschikte Anw-ers zijn. Het aantal Anw-ers die bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 al recht hadden op een AWW-uitkering bedraagt in 2027 nog circa 1000.

Grafiek 3



* Bron: Jaarverslag SZW, 2011

Uitvoeringskosten

De SVB gaf in 2011 in totaal zo'n € 22 miljoen uit aan uitvoeringskosten voor de Anw. Dit bedrag bestaat uit kosten voor de verstrekking van uitkeringen aan burgers die daar recht op hebben, en kosten om klanten van de SVB informatie te geven over de voorwaarden van de uitkering.

De uitvoeringskosten strekken tot een goede wetsuitvoering. Hieronder moet ook worden verstaan dat de uitkeringen terecht komen bij degenen die er recht op hebben.

De uitvoering gebeurt rechtmatig, het aantal geconstateerde onrechtmatigheden bevindt zich steeds ruim onder de toegestane 1%. De tijdigheid van de uitvoering, die wordt uitgesplitst naar

ationale en internationale gevalsbehandeling, ligt binnen de gestelde streefwaarden van 96% (zowel nationaal als internationaal).

Arbeidsdeelname van Anw-gerechtigden: inkomsten uit arbeid

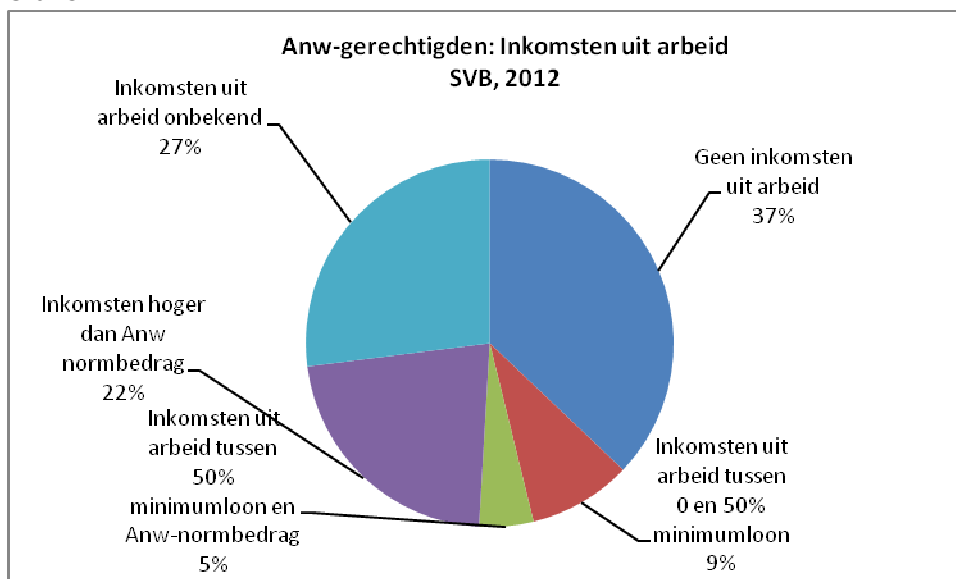
In opdracht van SZW heeft de SVB voor deze beleidsdoorlichting gegevens over het verloop van de inkomsten uit arbeid van Anw-gerechtigden opgesteld.

Daarbij heeft de SVB Anw-ers over verschillende inkomensklassen verdeeld. Personen die op het peilmoment (augustus 2012) een te hoog inkomen hebben om de nabestaandenuitkering uitbetaald te krijgen (maar wel rechthebbende zijn; de zogeheten 'nuluitkeringen'), zijn ook in het onderzoek meegenomen, om ook het verloop van deze groep in beeld te krijgen. Hier geldt wel een nuancering: personen die (bijvoorbeeld omdat ze verwachten door hun inkomsten toch niet in aanmerking te komen) zelf geen Anw-aanvraag doen, zijn niet zichtbaar voor de SVB en komen dus in deze cijfers niet terug.

Totale groep Anw-gerechtigden

Een groot deel van de Anw-gerechtigden had in augustus 2012 geen inkomsten uit arbeid (37%). Tegelijkertijd ontving 22% van de personen die in principe in aanmerking komt voor een uitkering, geen uitkering omdat de inkomsten uit arbeid hoger waren dan het Anw-normbedrag (2012: € 2.400,74 per maand). 9% van de doelgroep had behalve de Anw-uitkering inkomsten uit arbeid van tussen de 0% en 50% van het wettelijk minimumloon. Daarnaast had 5% inkomsten uit arbeid tussen 50% van het minimumloon en Anw-normbedrag. Bij 27% van de Anw-gerechtigden was bij de SVB onbekend of sprake was van inkomen uit arbeid. Dit zijn met name personen met een inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering.

Grafiek 4

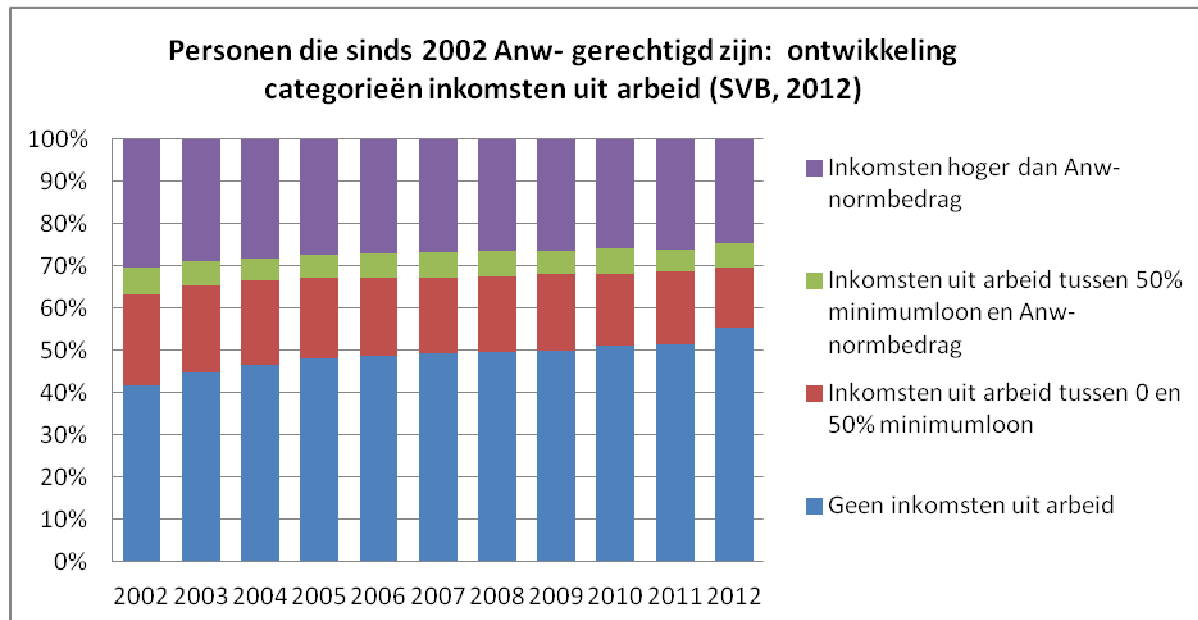


Grafiek 5 geeft het instroomcohort 2002 van het huidige bestand (augustus 2012) weer. Personen die in 2002 zijn ingestroomd, maar van wie het recht op Anw in de jaren voor 2012 verviel, zijn niet meegenomen in de grafiek. Dat betekent dat deze personen op het moment van instroom allen jonger dan 55 waren (personen die bij instroom ouder waren, zijn door het bereiken van de 65-jarige leeftijd in 2012 of al eerder uitgestroomd).

Anw-gerechtigden lijken gedurende de tijd waarin de uitkering loopt minder te gaan participeren. Grafiek 5 geeft het verloop van de inkomsten uit arbeid van Anw-gerechtigden weer. Te zien is dat over de jaren heen een steeds groter gedeelte van de Anw-ers dat in 2002 is ingestroomd niet langer inkomsten uit arbeid genereert. Het aandeel van deze groep stijgt van 42% naar 55%. De

groep "geen inkomsten uit arbeid" groeit, terwijl met name de groepen met "inkomsten hoger dan Anw-normbedrag" en personen met "inkomsten uit arbeid tussen de 0 en 50% van het minimumloon" dalen. Het steeds minder participeren hangt waarschijnlijk ook samen met de samenstelling van de Anw-populatie. Een groot deel van de Anw-ers (zo'n 63%) bevindt zich in de leeftijdsklasse van 55-65 jaar.

Grafiek 5



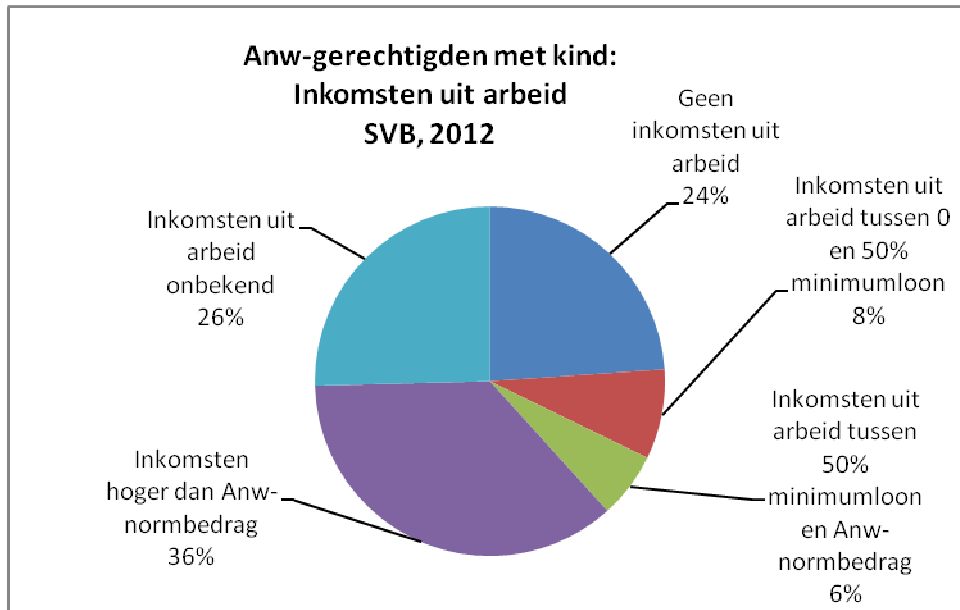
De ontwikkelingen voor andere instroomcohorten zijn vergelijkbaar. Behalve voor 2012 is het peilmoment van de inkomsten ultimo jaar genomen. Het minimumloon en de Anw-normen zijn steeds conform het niveau in het desbetreffende jaar, dus niet het minimumloon van 2012.

Anw-gerechtigden met kind

Verder heeft de SVB een uitsplitsing gemaakt naar Anw-gerechtigden *met minimaal één kind*. De hierboven genoemde totalen zijn dus geschoond voor de groep personen die het recht op Anw ontleent aan geboorte voor 1950; deze groep stroomt binnenkort uit door het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Ook zijn de totalen geschoond voor de groep personen die het recht op Anw alleen ontleent aan het feit dat de personen voor minimaal 45% arbeidsongeschiktheid zijn.

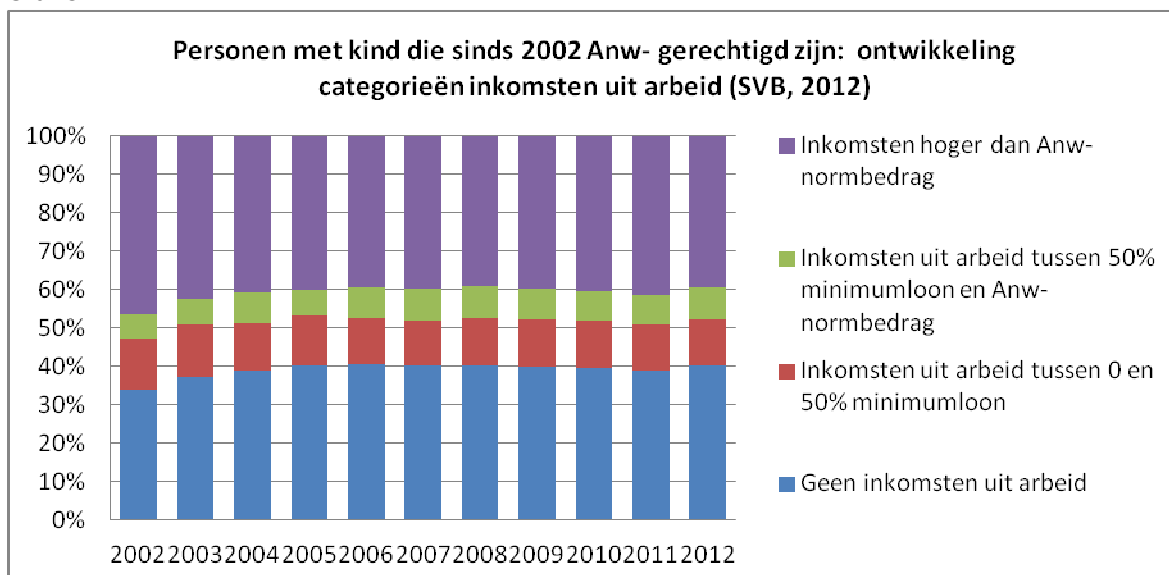
Anw-gerechtigden met kinderen hebben over het algemeen vaker inkomsten uit arbeid dan de totale groep Anw-gerechtigden. Zo'n 24% van de Anw-gerechtigden met kind heeft geen inkomsten uit arbeid. Tegelijkertijd ontving 36% van de personen met kind, die in principe in aanmerking komt voor een uitkering, geen uitkering omdat de inkomsten uit arbeid hoger waren dan het Anw-normbedrag (2012: € 2.400,74 per maand). 9% van de Anw-gerechtigden met kind had behalve de Anw-uitkering inkomsten uit arbeid van tussen de 0% en 50% van het wettelijk minimumloon. Daarnaast had 5% inkomsten uit arbeid tussen 50% van het minimumloon en het Anw-normbedrag.

Grafiek 6



Anw-gerechtigden met kind lijken over de jaren heen, net als de totale groep Anw-gerechtigden, gedurende de tijd waarin de uitkering loopt minder te gaan participeren. Grafiek 7 geeft het verloop van de inkomsten uit arbeid van Anw-gerechtigden met kind, die in 2002 in de Anw zijn gestroomd, weer. Te zien is dat, net als bij de totale groep Anw-gerechtigden, over de jaren heen een steeds groter gedeelte van de Anw-gerechtigden met kind die in 2002 zijn ingestroomd niet langer inkomsten uit arbeid genereert. De groep "geen inkomsten uit arbeid" groeit, met 6 procentpunt in 10 jaar. Die groei gaat met name ten koste van de groep "inkomsten hoger dan Anw normbedrag", die met 7 procentpunt afneemt. Dit effect is minder sterk dan bij de totale groep Anw-gerechtigden en vermoedelijk verklaarbaar doordat de gemiddelde leeftijd van de totale groep Anw-gerechtigden uiteraard hoger ligt.

Grafiek 7



2. Analyse

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofdvraag: *in hoeverre is de doelstelling "het bieden van financiële ondersteuning door de overheid aan nabestaanden" doeltreffend, gelet op de uitgangspunten van het huidige sociaalzekerheidsstelsel.*

2.1 Historische context

In 1959 werd de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW) ingevoerd.

Deze wet uit 1959 paste bij de toenmalige maatschappelijke opvatting van een duidelijke arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen. De toenmalige regering achtte het in het algemeen de taak van de sociale verzekering om voorzieningen te treffen voor degenen die ten gevolge van bepaalde omstandigheden in materiële nood geraken. Bij de vertaling van de algemene doelstellingen in een concreet recht op weduwenpensioen nam de regering de toelatingsvoorwaarden, zoals toen door de SER voorgesteld, over. Er werd gekozen voor het stellen van geobjectiveerde criteria. In feite werd toen ten aanzien van weduwen van 40 jaar en ouder (aanvankelijk was gekozen voor 50 jaar, maar in 1962 is de leeftijdsgrens voor een blijvende uitkering aan weduwen verlaagd naar 40 jaar), weduwen met ongehuwde kinderen en invalide weduwen geoordeeld, dat van hen niet gevergd zou mogen worden dat zij door arbeid in het levensonderhoud voorzagen. Ook was er een tijdelijke (gewennings-) uitkering voor jonge en kinderloze weduwen, die geen AWW-uitkering kregen, met een leeftijdsafhankelijke duur van 6 tot 19 maanden. Van die groepen werd derhalve verondersteld dat zij zonder voorziening in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren.

Er werd gekozen voor een voor iedere Nederlander verplichte volksverzekering, gebaseerd op het behoeftebeginsel, die gehuwde vrouwen en kinderen een bodemuitkering bood na het overlijden van de mannelijke kostwinner, opdat zij niet in behoeftige omstandigheden zouden achterblijven.

De AWW was hiermee toegesneden op de samenleving van de jaren vijftig, die werd gekenmerkt door het huwelijk als rolmodel voor samenlevende partners, en het kostwinnersmodel. Het werd in die tijd vanzelfsprekend gevonden dat als vrouwen trouwden, ze ophielden met werken. Dat bleek ook uit andere wetgeving uit die tijd. Tot 1956 waren getrouwde vrouwen volgens de wet handelingsonbekwaam. Vrouwen in overheidsdienst werden ontslagen op de dag waarop zij in het huwelijk traden. In de AWW kwam geen inkomenstoets voor.

Vanaf 1988 was de AWW als gevolg van een gerechtelijke uitspraak ook van toepassing op mannen. Daarmee ging het behoeftebeginsel dat oorspronkelijk ten grondslag lag aan deze op solidariteit gebaseerde volksverzekering verloren. Dit was samen met de veranderende positie van de vrouw (toenemende arbeidsparticipatie) en de wens om een substantiële besparing op de overheidsuitgaven te realiseren aanleiding om de AWW in 1996 te vervangen door de Anw. Wat destijds ook meespeelde is dat de mogelijkheden om zich particulier voor het overlijdensrisico te verzekeren, al dan niet in de collectieve sfeer, waren toegenomen.⁷

De Anw ging veel sterker uit van het principe van eigen verantwoordelijkheid van de burger en was onderdeel van een ontwikkeling in de sociale zekerheid, waarbij voorzieningen aangeboden door de verzorgingsstaat meer plaats maakten voor het idee dat burgers zelfredzaam genoeg waren om sommige voorzieningen zelf te regelen. Het behoeftebeginsel bleef als rechtsgrond gehandhaafd, maar kreeg door de veranderde samenleving anders vorm. Er kwam een inkomenstoets, en de leeftijdsgrens van 40 jaar werd vervangen door het criterium "geboren voor 1950". De tijdelijke gewenningsuitkering werd geschrapt. Het toenmalig kabinet was van mening dat het op termijn wenselijk is dat burgers zelf afwegen of zij zich willen verzekeren voor het overlijdensrisico. Een

⁷ Memorie van toelichting Anw, Kamerstukken II, 1994/95, 24 169, nr 3.

volksverzekering hiervoor zou dan niet langer nodig zijn. Daarnaast verwachtte het kabinet dat bepaalde groepen, zoals partners die allebei werken, geen behoefte meer zouden hebben aan dekking van het overlijdensrisico in de vorm van een periodieke uitkering. Omdat dat op korte termijn niet voor iedereen een realistische optie was, koos het kabinet ervoor om de volksverzekering nog niet op te heffen maar een wetsvoorstel in te dienen voor een beperktere volksverzekering ter vervanging van de AWW: de Anw.

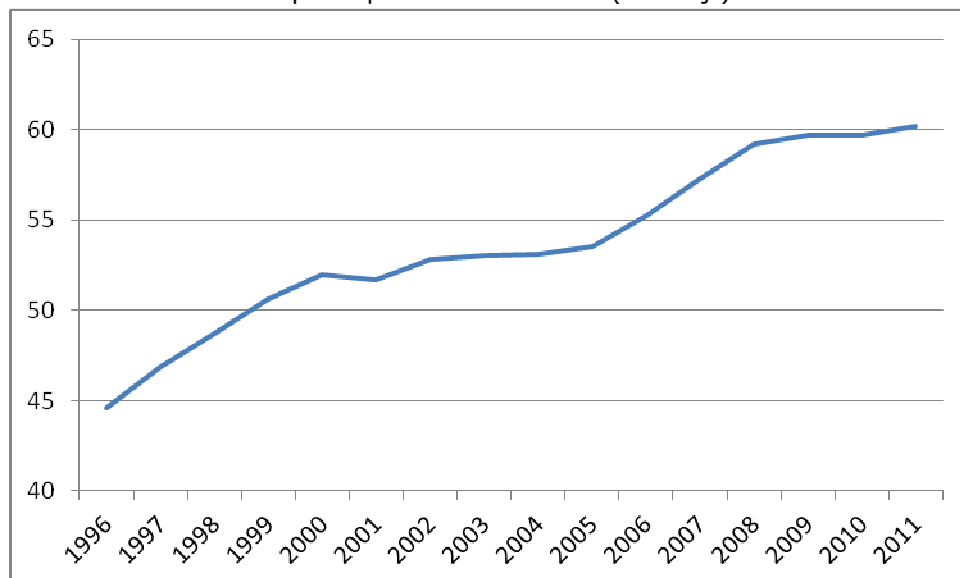
Vijf jaar nadat de wet in werking was getreden is de Anw geëvalueerd. Op grond van die evaluatie kon geconcludeerd worden dat de Anw doeltreffend is: de geraamde besparing van 1,2 miljard per jaar was gerealiseerd zonder dat dit op grote schaal tot problemen had geleid bij nabestaanden. Geconcludeerd werd derhalve dat het behoeftebeginsel (alleen Anw voor nabestaanden die de minimumuitkering objectief gezien nodig hebben) adequaat was vormgegeven in de Anw. De evaluatie heeft niet geleid tot aanpassing van de Anw.

2.2 Ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van de vrouw

Sinds de invoering van de Anw in 1996, is er sprake van een hogere arbeidsparticipatie en grotere economische zelfstandigheid van de vrouw.

Van 1996 tot 2011 steeg de netto arbeidsparticipatie van de bevolking van 15 tot 65 jaar van 58,7% naar 67,2%. Deze toename is in sterke mate toe te schrijven aan vrouwen. Grafiek 8 laat zien dat in 1996 44,6% van de vrouwen een baan had van twaalf uur of meer per week, terwijl dat in 2011 is gestegen naar 60,2%. De arbeidsparticipatie van vrouwen blijft echter nog steeds achter bij die van mannen (74,2%).

Grafiek 8 Netto-arbeidsparticipatie vrouwen in % (15-65 jr)



Bron: CBS

Het CBS (2011)⁸ laat zien dat Nederland internationaal inmiddels bij de voorhoede hoort als het gaat om het aandeel vrouwen dat betaald werk verricht. Als de internationale definitie van arbeidsparticipatie (een baan van ten minste één uur per week) wordt aangehouden, is de arbeidsdeelname van vrouwen in Nederland (72%) zeer hoog. Alleen in Denemarken is deze hoger.

Er werken meer vrouwen dan ten tijde van de invoering van de Anw, maar vrouwen werken wel vooral in deeltijd (= een baan van 12 tot 34 uur per week). In geen enkel land in de Europese Unie

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Emancipatiemonitor 2010.

werken vrouwen zoveel in deeltijd als in Nederland (74%). Duitsland staat met een aandeel van 45% in deeltijd werkende vrouwen op de tweede plaats in de EU. Dat vrouwen in deeltijd werken, hangt niet volledig samen met het hebben van kinderen. Ook 38% van de jonge werkende vrouwen die (nog) geen kinderen hebben, werkt minder dan 35 uur per week. Voor vrouwen ouder dan 40 jaar zonder (jonge) kinderen is deeltijd zelfs eerder regel dan uitzondering (Portegijs et al. 2008)⁹.

Opleidingsniveau is ook bepalend voor de participatie van vrouwen. Er is een scherp contrast tussen hoog-, middelbaar- en laagopgeleide vrouwen. Net als in andere westerse landen geldt in Nederland: hoe lager opgeleid, hoe lager de arbeidsmarktparticipatie (Cloïn, 2010)¹⁰.

Ook de samenstelling van het huishouden is van invloed op de arbeidsparticipatie. Zo blijken alleenstaande moeders relatief minder vaak te werken dan moeders met een partner. De netto arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders bedroeg 64,6% in 2011, ten opzichte van 37,7% in 1996. Voor moeders met een partner bedroeg de arbeidsparticipatie in 2011 70,5% (ten opzichte van 40,3% in 1996). Uit eerder onderzoek van het CBS blijkt overigens wel dat het aandeel voltijders onder alleenstaande moeders hoger is dan onder moeders met een partner. Ook het percentage alleenstaande moeders met een grotere deeltijd baan (28-35 uur per week) ligt hoger dan onder moeders met een partner.¹¹

Vrouwen zijn over de jaren heen economisch zelfstandiger geworden, maar de economische zelfstandigheid van weduwen blijft sterk achter bij andere vrouwen. De economische zelfstandigheid¹² onder vrouwen (15-65 jr) was volgens het CBS 39,1% in 2000 en steeg tot 47,5% in 2010. Deze cijfers zijn voor de groep 25-45 jr nog hoger: 64% in 2010 tegenover 53,2% in 2000.

Wanneer specifiek gekeken wordt naar de positie van weduwen (tot 65 jaar), valt op dat in 2010 slechts 28,6% van de weduwen volgens het CBS economisch zelfstandig was. Wel is het zo dat enerzijds de groep weduwen ouder is dan de totale groep vrouwen, en dat anderzijds de economische zelfstandigheid is toegenomen in de periode 2000-2010: in 2000 was slechts 15,4% van de weduwen economisch zelfstandig, terwijl dit in 2010 28,6% was.

Geconcludeerd kan worden dat de arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen ten opzichte van de situatie in 1996, toen de Anw in werking trad. Deze trend is zichtbaar onder verschillende groepen vrouwen, waaronder ook alleenstaande moeders en weduwen. Vrouwen zijn ook economisch zelfstandiger geworden, maar de economische zelfstandigheid van weduwen blijft achter.

2.3 Uitgangspunten socialezekerheidsstelsel

Om een beeld te krijgen van de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel, is gekeken naar de beleidsagenda SZW en zijn relevante wetswijzigingen binnen de sociale zekerheid bekeken.

Bij de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel leggen arbeidsparticipatie en zelfredzaamheid steeds meer gewicht in de schaal. Een stelsel dat voorziet in een sociaal en economisch krachtig Nederland met werk en bestaanszekerheid voor iedereen. De moderne sociale zekerheid stimuleert burgers om te participeren en om duurzaam inzetbaar te zijn gedurende de levensloop. Daaraan ontleen burgers hun "sociale zekerheid". Zelfredzaamheid is daarbij het

⁹ Portegijs, W. en S. Keuzenkamp (red.) (2008). *Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁰ Cloïn, M. (2010), *Het Werken Waard*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

¹¹ Werkende alleenstaande moeders vaak in voltijd baan, CBS, 2008.

¹² De drempelwaarde is gelijkgesteld aan 70% van het wettelijke netto minimumloon.

uitgangspunt. Pas daarna komt inkomensbescherming in beeld voor hen die zelf tijdelijk of langdurig niet meer in staat zijn om inkomen te verwerven of dat niet (meer) hoeven te doen.

In de beleidsagenda bij de SZW-begroting 2013 staat het volgende: " Er gaan meer mensen met pensioen dan er jongeren bij komen op de arbeidsmarkt. De beroepsbevolking krimpt in de nabije toekomst als gevolg van de vergrijzing. Hierdoor kunnen tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt. Iedereen is dus hard nodig. En als iedereen die kan werken ook echt werkt, blijft het draagvlak voor onze sociale zekerheid een stuk breder en blijft de betaalbaarheid ervan op lange termijn veel beter verzekerd. Alleen als mensen er niet in slagen om aan het werk te gaan, zorgt de overheid voor een sociaal vangnet. Een vangnet dat hen prikkelt en stimuleert om snel weer op eigen benen te staan. Dat is in het belang van mensen zelf en ook in het belang van de samenleving als geheel. De afgelopen jaren zijn er maatregelen genomen om de activerende werking van de sociale zekerheid te bevorderen. Dit heeft ertoe geleid dat meer uitkeringsontvangers aan het werk zijn gegaan. In ons land staan nog te veel mensen die kunnen werken om uiteenlopende redenen aan de kant. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent worden uitgesloten van een baan. Want werk biedt mensen perspectief, zelfrespect, sociale contacten en sociale betrokkenheid. Werk is de basis voor zelfstandigheid, het benutten en ontwikkelen van talenten en vaardigheden en het is de beste manier om uit armoede te komen.

2.4 De Anw in vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen

Deze paragraaf vergelijkt de uitkeringsvoorwaarden van de Anw-nabestaandenuitkering met de uitkeringsvoorwaarden voor vergelijkbare groepen uitkeringsontvangers binnen het sociale stelsel: alleenstaande ouders en arbeidsongeschikten. Ook wordt gekeken hoe in andere socialezekerheidsregelingen wordt omgegaan met personen die nabestaande worden.

Alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders die om andere redenen dan het overlijden van de partner alleen zijn, zijn bij onvoldoende eigen inkomen aangewezen op de Wet werk en bijstand (WWB). De WWB voorziet evenals de Anw in een uitkering op minimumniveau (90% van het wettelijk minimumloon voor alleenstaanden met kinderen). Er zijn echter grote verschillen tussen de beide regelingen.

Allereerst kent de WWB een arbeids- en re-integratieplicht. Alleenstaande ouders met een kind jonger dan 5 jaar kunnen op verzoek daarvan ontheffing krijgen. Aan de ontheffing is een scholingsplicht verbonden en de maximale duur is vijf jaar. Ook als er meer dan één kind is. Daarnaast kan het college van B&W aan overige bijstandsonvangers op grond van dringende redenen in individuele gevallen een ontheffing verlenen.

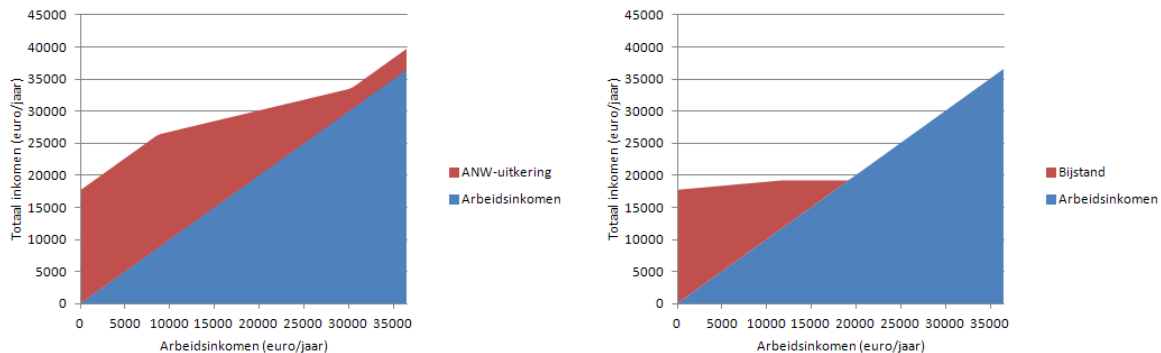
Het tweede verschil is de leeftijd van het jongste kind, die bepaalt of nog rekening wordt gehouden met zorgtaken. Voor alleenstaande ouders in de WWB heeft het college van B&W een extra zorgplicht: voor het opleggen van de arbeidsplicht moet het college zich genoegzaam overtuigen van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de alleenstaande ouder. Dit geldt echter tot het jongste kind de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt. Voor alleenstaande ouders in de Anw geldt de leeftijd van 18 jaar voor het jongste kind als voorwaarde voor het recht op Anw.

Het derde verschil is dat de WWB een (veel) beperktere inkomensvrijlating kent: maximaal 25% van de inkomsten gedurende ten hoogste 6 maanden. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar bestaat in aansluiting hierop nog een inkomensvrijlating van maximaal 12,5% gedurende 2,5 jaar. In de Anw bedraagt de vrijlating van inkomen uit arbeid 50% van het wettelijk minimumloon plus een derde van het meerdere, onbeperkt in de tijd.

De vrijlating in respectievelijk de Anw-uitkering en de bijstand is in grafiek 9 geïllustreerd. Hierbij is uitgegaan van alleenstaande ouders, voor de situatie in 2012. Dit betekent dat in de Anw is

uitgegaan van een inkomensafhankelijke halfwezenuitkering. Verder is voor de bijstand uitgegaan van de regeling van 12,5% inkomstenvrijlating¹³.

Grafiek 9 Totaal bruto inkomen van alleenstaande ouder bij oplopend arbeidsinkomen, links bij Anw-uitkering, rechts bij bijstandsuitkering



Bij de Anw-uitkering wordt arbeidsinkomen tot 50% van het brutominimumloon, dus tot ca. € 8.700 per jaar, volledig vrijgelaten. Daarboven wordt 2/3 van het arbeidsinkomen gekort op de Anw-uitkering. Zoals in de figuur te zien is stijgt het totale inkomen nog wel, namelijk met 1/3 van het arbeidsinkomen. Vanaf rond € 30.000 is het inkomensafhankelijke deel van de Anw-uitkering helemaal afgebouwd en stijgt het inkomen weer één op één met het arbeidsinkomen.

In de bijstand is de inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders veel minder ruim dan in de Anw en kent zij een beperktere duur. 12,5% van het inkomen wordt vrijgelaten met een relatief laag maximum van € 120 per maand.

Het vierde verschil is dat de WWB een vermogenstoets kent, zij het met een beperkte vrijlating. De Anw laat vermogen en inkomen dat niet uit of in verband met arbeid wordt genoten bij de beoordeling van de aanspraak op een uitkering buiten beschouwing. Ook particuliere aanvullende nabestaandenpensioenen worden niet gekort op de nabestaandenuitkering.

Arbeidsongeschikten

Arbeidsongeschikten hebben te maken met de WAO, de WIA en de WAJONG. In de huidige uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid is de nadruk op het stimuleren van arbeidsparticipatie komen te liggen, binnen de mogelijkheden die er gegeven de mate van arbeidsongeschiktheid zijn.

Nabestaanden in andere socialezekerheidsuitkeringen

Voor uitkeringsontvangers in de WW, de WIA of de WWB, die nabestaande worden, geldt ook de arbeids- en re-integratieplicht. Wel is er altijd ruimte voor individueel maatwerk bij de uitvoering van de arbeids- en re-integratieplicht, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht als iemand door een overlijden niet in staat is om te werken. Uit onderzoek¹⁴ blijkt dat in de periode 2006-2008 circa 320 ontheffingen zijn verleend aan WW-uitkeringsontvangers wegens een sterfgeval. Het aantal ontheffingen voor WGA-ontvangers bleek verwaarloosbaar klein en het aantal ontheffingen op grond van de WWB wegens een sterfgeval is op landelijk niveau onbekend.

¹³ Alleenstaande ouders komen, als het college van oordeel is dat het bijdraagt aan de arbeidsinschakeling, eerst in aanmerking voor de algemene vrijlating van inkomsten uit arbeid: 25% tot een maximum van 192 euro voor de duur van zes maanden. In aansluiting daarop, komen alleenstaande ouders in aanmerking voor een inkomstenvrijlating van 12,5% van inkomsten uit arbeid voor de duur van 2,5 jaar.

¹⁴ Evaluatie besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA (Astri, 2009).

2.5 Relevante onderzoeken

Deze paragraaf gaat in op de arbeidsparticipatie van nabestaanden en de relatie van werk en rouw.

“Participatie, bekendheid met en beroep op de Anw” (SVB, 2008)

In dit onderzoek heeft de SVB gekeken naar opinies van zowel nabestaanden met een Anw-uitkering, als zonder Anw-uitkering. Uit het onderzoek blijkt dat 52% van de nabestaanden¹⁵ op het moment van de uitvoering van het onderzoek een betaalde baan had tegenover 72% van de Nederlanders. Dit kwam vooral, doordat nabestaanden gemiddeld ouder zijn en onder nabestaanden meer vrouwen zijn. Bijna 6% van de nabestaanden had geen baan, maar was wel op zoek naar een baan. De overige 42% had geen baan en was ook niet op zoek naar een betaalde baan. Van de nabestaanden met baan had bijna 10% een baan van minder dan 12 uur per week. Zij vallen niet onder de CBS-definitie van de werkzame beroepsbevolking. Verder had 53% een grotere parttimebaan van tussen de 12 en 32 uur per week en 37% een fulltimebaan van meer dan 32 uur per week.

Van de groep nabestaanden die op zoek was naar een baan staat 54% ingeschreven als werkzoekende bij het UWV en is 22% door UWV benaderd voor hulp bij het vinden van werk. Gemeenten hebben slechts 5% van de nabestaanden die op zoek zijn naar werk benaderd voor hulp.

Weduwnaars hebben vaker een baan dan weduwen: 65% tegenover 48%. Vrouwen en mannen waren even vaak op zoek naar werk (6%). Nabestaanden met kinderen hebben iets vaker een betaalde baan dan nabestaanden zonder kinderen, al is het verschil niet groot: 52% tegen 49%. Dit heeft mogelijk met de leeftijdsopbouw van het uitkeringsbestand te maken.

Nabestaanden zonder Anw werken in alle leeftijdscategorieën vaker dan Anw-ers (65% t.o. 40%). Bij de nabestaanden jonger dan 40 jaar bestaat een groter verschil in het percentage werkenden tussen Anw-ers en niet-Anw-ers dan in andere leeftijdscategorieën. Het hebben van kinderen speelt hierbij mogelijk een rol. Van de nabestaanden die in de periode rond verweduwing evenveel zijn blijven werken als daarvoor, bleek ruim 82% nog steeds aan het werk. Slechts 3% bleek op zoek naar werk.

Opvallend was, volgens het SVB-onderzoek, dat van de nabestaanden die gestopt zijn met werken, na het overlijden, 40% weer aan het werk was gegaan. Van die groep was ook een relatief groot deel op zoek naar een baan. Van de groepen die minder waren gaan werken, die meer waren gaan werken of hiermee waren begonnen, deed het overgrote deel dat nog steeds.

Ruim 40% van de nabestaanden vindt dat vrouwen die nooit hebben gewerkt, in principe wel kunnen werken als hun partner overleden is. Net zoveel ondervraagden vinden dat nabestaanden met minderjarige kinderen niet hoeven te werken. Bijna de helft vindt dat een nabestaande met kinderen ouder dan 12 jaar wél moet werken. Mannen, hoger opgeleiden, mensen met hogere inkomens, jongeren en nabestaanden zonder minderjarige kinderen vinden vaker dat nabestaanden moeten werken.

Ook bleek dat mannen, hoger opgeleiden, mensen met hogere inkomens, jongeren en nabestaanden zonder minderjarige kinderen vaker voorstander zijn van het moeten werken van nabestaanden. Voorstanders (ook nabestaanden) van verplicht werken van nabestaanden, gaan zelf ook meer uren werken als hun partner overleden is. Bijna de helft van de nabestaanden geeft aan er in de periode na verweduwing financieel op achteruit te gaan. Iets minder nabestaanden geven aan dat hun financiële situatie hetzelfde is gebleven.

¹⁵ Wanneer gesproken wordt van ‘nabestaanden’ is dit gebaseerd op enquêtes van zowel nabestaanden onder de 65 jaar mét een Anw-uitkering, als zonder Anw-uitkering.

Het SVB-onderzoek concludeert dat de meeste niet-werkende nabestaanden met een Anw-uitkering werken niet zien als wenselijk of haalbaar om eventuele financiële achteruitgang na verweduwing op te vangen. Een meerderheid van de nabestaanden past zijn of haar arbeidsaanbod niet aan in de periode rond verweduwing. Doen ze dit wel, dan gaan ze eerder minder dan meer werken. Uit dit onderzoek blijkt dat de arbeidsloopbaan sterk samenhangt met de attitude tegenover nabestaanden en werken.

“Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden” (IWI, 2006)

Onderzoek van de Inspectie van Werk en Inkomen (IWI) uit 2006 laat zien dat 40% van alle Anw-gerechtigden betaald werk heeft. Ruim 12% van alle Anw-ers is op zoek naar een baan, en 8% gaf aan dit nu niet te zijn, maar later wel te gaan zoeken. Dat zijn vooral jongere Anw-ers.

Ook bleek dat gemeenten de gegevens van nabestaanden, waarover zij kunnen beschikken, vooral gebruiken voor fraude- en armoedebestrijding. Uit het onderzoek bleek dat verreweg de meeste gemeenten het beleid hebben om Anw-ers alleen te helpen met re-integratie als zij zich zelf melden. In de praktijk is gebleken dat maar weinig nabestaanden zelf het initiatief hiertoe nemen. Daarbij speelt een rol dat veel nabestaanden niet weten dat ze hiervoor bij de gemeente terecht kunnen, hoewel de SVB hen hierover informeert. UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van nabestaanden met een WW- of WGA- uitkering.

“Rouw en Werk: explorerend onderzoek naar re-integratie van nabestaanden” (AStri, 2011)

Dit onderzoek is in 2011 afgerond. Aanleiding voor dit onderzoek was de behoefte van SZW aan informatie over rouw in relatie met arbeid. Er is gekeken in hoeverre re-integratie van nabestaanden kan worden bevorderd, rekening houdend met de situatie van rouw waarin zij zich aanvankelijk bevinden. Er zijn interviews gehouden onder nabestaanden, casemanagers van gemeenten, werkcoaches van UWV, werkgevers, hulpverleners, medewerkers van re-integratiebureaus, bedrijfsartsen en bedrijfsmaatschappelijk werkers. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe samenwerking met externen: Landelijk Centrum Rouwbegeleiding, 365/Arboned, gemeente Rotterdam. De uitkomsten worden door hen gedragen.

Alle betrokkenen uit het onderzoek zijn van oordeel dat werken goed is voor het verwerkingsproces van nabestaanden. Daarin mag de nabestaande volgens hen best gestimuleerd worden. Rouw heeft een grote impact op de inzetbaarheid van rouwendenden. Daarom mag er wel sprake zijn van stimulering, maar wel met individuele ruimte, begrip en steun vanuit de werkomgeving en mag er de eerste periode wel contact met de werkgever, maar geen dwang zijn. Arbeid geeft structuur, ritme en afleiding bij het rouwproces. Op grond van het onderzoek kan niet worden geconcludeerd dat er bezwaren zijn tegen activering van nabestaanden. Ondersteuners (klantmanagers, werkcoaches, bedrijfsartsen, re-integratiebureaus en bedrijfmaatschappelijk werkers) hanteren geen standaardaanpak, er wordt altijd maatwerk geleverd. Daarbij hanteren zowel nabestaanden als ondersteuners het principe dat te lang thuis zitten problematiserend werkt. Bij de meeste ondersteuners is nog weinig kennis aanwezig over rouw en de wijze waarop rouwendenden kunnen worden ondersteund in relatie tot werk.

“Samenwonenden en het overlijdensrisico” (SVB, 2008)

Volgens dit onderzoek blijkt uit literatuur¹⁶ dat de grootste financiële zorg voor nabestaanden is het kunnen blijven wonen in de woning, gevolgd door zorg voor de kinderen.

Er is volgens dit SVB-onderzoek op basis van een steekproef van TNS-NIPO onder bijna 1500 samenwonenden een brede overeenstemming dat nabestaanden die in staat zijn om te werken dat ook moeten doen, zelfs als zij nooit eerder gewerkt hebben. Tegelijkertijd is men het erover eens dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de financiële positie van nabestaanden met

¹⁶ Rapport van MillwardBrown, Sneyders 2006

minderjarige kinderen. Een meerderheid vindt dat de overblijvende ouder wel zou moeten werken als de kinderen 12 jaar of ouder zijn. Als het om jongere kinderen gaat, dan lopen de meningen sterk uiteen. Er bestaat vrij algemeen overeenstemming dat een rouwperiode waarin nabestaanden niet hoeven te werken redelijk is. Daarnaast zou een ruime meerderheid een kortdurende nabestaandenuitkering voor iedereen willen.

Uit dit onderzoek blijkt dat nabestaanden ongeveer dezelfde attitude hebben tegenover de arbeidsplicht van nabestaanden als mensen die samenwonen met een partner. Nabestaanden vinden wel vaker dat vrouwen die nooit gewerkt hebben, ook niet hoeven te werken als hun partner overleden is. Bijna 90% van de nabestaanden vindt dat de overheid een nabestaande met minderjarige kinderen financieel moet ondersteunen. Ook is meer dan 85% voorstander van een rouwperiode waarin nabestaanden niet hoeven te werken. Bijna twee op de drie nabestaanden is voorstander van hulp van de overheid bij het vinden van een baan. Ongeveer net zoveel samenwonenden als nabestaanden zijn voorstander van overheidssteun bij het vinden van een baan. Ruim de helft van de nabestaanden vindt niet dat nabestaanden zelf moeten zorgen voor voldoende inkomen. Bijna de helft van de nabestaanden vindt dat verzekeren tegen overlijdensrisico de verantwoordelijkheid van burgers zelf is. Samenwonenden zijn het vaker eens met deze stellingen dan nabestaanden. Hoewel geen mensen ondervraagd zijn voor én na verweduwing is dit een indicatie dat nadat mensen zelf nabestaande zijn geworden, zij minder verantwoordelijkheid bij de nabestaande leggen.

2.6 Conclusie

De Anw is een volksverzekering en regelt bij overlijden een uitkering voor de nabestaande-partner en achterblijvende kinderen. In 2010 is het doelbereik van de Anw onderzocht, met de focus op niet-gebruik. In de huidige doorlichting is onderzocht in hoeverre de huidige doelstelling van de Anw *"het door de overheid bieden van financiële ondersteuning aan nabestaanden"*, doeltreffend is gelet op de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel.

Uit deze doorlichting blijkt dat Anw niet goed meer aansluit bij het huidige sociale stelsel. De uitkeringsvoorwaarden van de Anw zijn ruimer dan de voorwaarden van andere socialezekerheidsuitkeringen. In de overige socialezekerheidsuitkeringen voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd gaat participatie vóór inkomensbescherming. Gemeenten en UWV spreken de uitkeringsontvanger aan op zijn mogelijkheden en sanctioneren hem zo nodig als hij te weinig zijn best doet een baan te krijgen.

De Anw kent geen arbeids- en re-integratieverplichtingen. Alleen nabestaanden die zelf willen gaan werken, worden door de gemeente geholpen bij hun re-integratie.

Nabestaanden werken relatief weinig, in een periode waarin de arbeidsparticipatie over de hele linie is toegenomen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen ten opzichte van de situatie in 1996, toen de Anw in werking trad. Deze trend is zichtbaar onder verschillende groepen vrouwen, waaronder ook alleenstaande moeders en weduwen. Vrouwen zijn ook economisch zelfstandiger geworden, maar de economische zelfstandigheid van weduwen blijft achter.

Ook blijkt uit cijfers van de SVB dat de totale populatie Anw-gerechtigden gedurende de tijd waarin de uitkering loopt minder inkomsten uit arbeid genereren. Het steeds minder participeren hangt waarschijnlijk ook samen met de samenstelling van de Anw-populatie. Anw-gerechtigden met kinderen hebben over het algemeen vaker inkomsten uit arbeid dan de totale groep Anw-gerechtigden, maar genereren over de jaren heen, net als de totale groep Anw-gerechtigden, minder inkomsten uit arbeid, ondanks de (gedeeltelijke) vrijlating voor inkomen uit arbeid.

Vooraf voor de nabestaanden met een kind kan het ontbreken van de stimulans tot arbeids- en re-integratie nadelig uitpakken. Als zij nog steeds geen baan hebben als hun jongste kind 18 jaar wordt, eindigt hun uitkering en rest slechts de WWB. Daar geldt dan wel een arbeids- en re-

integratieplicht; tevens wordt een vermogenstoets toegepast. Het zal voor nabestaanden na afloop van de Anw lastig zijn wel te gaan participeren, vanwege hun leeftijd en lange afwezigheid op de arbeidsmarkt. Bij de arbeids- en re-integratieplicht staat het uitgangspunt dat werk boven een uitkering gaat centraal. Voorkomen moet worden dat mensen, ook nabestaanden, te lang aan de kant staan. Bovendien sluit het aan bij het maatschappelijk gedragen uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect, sociale contacten en zelfstandigheid biedt.

Ook de andere uitkeringsvoorwaarden zijn niet geheel in lijn met de rest van het stelsel. Zo is er een ruime vrijlating van inkomen uit arbeid. Deze is bedoeld om werken niet te ontmoedigen. Een neveneffect is echter dat er weinig stimulans is om meer te gaan werken en uit de uitkering te komen. Nabestaanden blijven zo onnodig "hangen" in deeltijdbanen.

De Anw laat vermogen en inkomen dat niet uit of in verband met arbeid wordt genoten buiten beschouwing. Dit vloeit voort uit een nevendoeel van de Anw; het bieden van een bodem voor aanvullend (collectief of particulier) nabestaandenpensioen. Bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 is hier overigens reeds van af geweken door de beperking van de uitkeringsvoorwaarden; niet iedereen die nabestaande werd had recht op Anw en er was voor veel nabestaanden geen bodem meer.

De uitkeringsvoorwaarden zijn verklaarbaar wanneer de Anw in zijn historische context wordt gezien. Ten tijde van de totstandkoming van de AWW in de jaren vijftig werkten gehuwde vrouwen niet, en ten tijde van de totstandkoming van de Anw in 1996 was de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van de vrouw nog een stuk geringer dan nu het geval is. Ook waren de mogelijkheden voor kinderopvang geringer.

Inmiddels is het sociale stelsel als geheel van karakter veranderd en zijn de arbeidsmogelijkheden van vrouwen vergroot. Daarnaast vinden professionals dat werk de nabestaande ook kan helpen bij het hervinden van zijn plaats in de maatschappij. Werken is niet strijdig met het verwerken van het verlies van de partner. Daarmee dringt zich de conclusie op dat de huidige doelstelling van de Anw en de doelmatigheid van het Anw-beleid niet goed meer aansluiten bij het huidige sociale stelsel en er aanleiding bestaat om de Anw meer in lijn te brengen met het sociale stelsel.

Een aangepaste Anw sluit beter aan bij het maatschappelijk breed gedragen uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect en zelfstandigheid biedt en daarmee een goed voorbeeld voor hun kinderen. In alle gevallen lijkt het wel aan te bevelen personen die nabestaande geworden zijn, de eerste periode na het overlijden te ontzien. Uit onderzoek blijkt dat werken van groot belang is voor verliesverwerking van nabestaanden, mits rekening gehouden wordt met maatwerk. Volgens professionals en nabestaanden kan arbeid een positieve invloed hebben op het rouwproces.

3. Bijlage

3.1 Eindoordeel onafhankelijk deskundige

Beleidsdoorlichting Algemene nabestaandenwet

C.A. de Kam

Honoraire hoogleraar Economie van de Publieke Sector, RU Groningen

Algemeen

De mij verleende opdracht luidt het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 9 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te beoordelen op zijn methodologische aanpak (opzet) en de volledigheid en consistentie van de analyse (inhoud).

Procedure

Tweemaal ben ik in de gelegenheid gesteld om concepten van de tekst van de beleidsdoorlichting van commentaar te voorzien.

Oordeel

De opzet van deze beleidsdoorlichting is anders dan die van haar voorgangster uit 2010. Destijds stond het niet-gebruik van aanspraken op een uitkering krachtens de Algemene nabestaandenwet centraal. Toen verkregen uitkomsten zullen in de afgelopen twee jaar niet veel van hun actualiteit hebben verloren. Dit keer zijn effectiviteit en doelmatigheid de Anw nagegaan door de uitkeringsvoorwaarden te toetsen aan de uitgangspunten van het bestaande stelsel van sociale zekerheid – een aspect dat de vorige keer niet is meegenomen. Anders dan ten tijde van de invoering van de wet in 1959, staat bij de bedoelde uitgangspunten tegenwoordig voorop: het stimuleren van uitkeringsontvangers om arbeid te gaan verrichten.

De bestaande wettelijke regeling, haar historische context, de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de gewijzigde uitgangspunten van het door de overheid gevoerde socialezekerheidsbeleid zijn in de beleidsdoorlichting adequaat beschreven. De methodologische aanpak is deugdelijk. De analyses zijn naar mijn oordeel consistent gedaan. Over de samenhang tussen het ontvangen van een Anw-uitkering en de arbeidsparticipatie wordt interessant nieuw cijfermateriaal gepresenteerd over de arbeidsinkomsten van Anw-gerechtigden, afkomstig van de Sociale Verzekeringsbank. De vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen is veelzeggend. De conclusies vloeien logisch uit de analyse voort. Behoudens de eerste van de twee navolgende kanttekeningen is mijn eindoordeel over aanpak, volledigheid en consistentie van de analyse positief: dit is een voor beleidsmakers welkome en waardevolle beleidsdoorlichting.

Twee kanttekeningen

1. De wezenuitkering blijft in de beleidsdoorlichting buiten beschouwing, omdat de doelstelling uitkeringsontvangers aan het werk te krijgen geen betrekking op deze groep heeft

(blz. 4). Dat is correct. Daarmee blijft evenwel de vraag onbeantwoord of nog steeds aanleiding bestaat voor een afzonderlijke uitkering aan kinderen die beide ouders hebben verloren. Zij zullen daarna vaak bij familie of derden wonen. Die verzorgers hebben – net als alle ouders – voor de in huis genomen wezen onder voorwaarden aanspraak op kinderbijslag, het kindgebonden budget en allerlei belastingfaciliteiten. Waarom dan bovendien de extra-uitkering krachtens de Algemene nabestaandenwet?

2. Op blz. 5 wordt de fondsconstructie bij de volksverzekeringen gerelativeerd. Het bestaansrecht van deze fondsen leent zich mijns inziens voor een afzonderlijke beleidsdoorlichting of interdepartementaal beleidsonderzoek. De Anw-premie is met ingang van 1 januari 2013 verlaagd van 1,1 procent tot 0,6 procent. Desondanks kent het fonds zowel eind 2012 als eind 2013 een surplus van 1,8 mld euro (tabel), ruimschoots meer dan het dubbele van de uitkeringslasten in 2013. Het was aardig geweest om voor de jaren 2011-2013 de (geraamde) vermogenspositie van dit fonds te vermelden.

Vermogen en normvermogen van het Anw-fonds (mln euro)

Per eind	Vermogen	Normvermogen	Surplus
2011	1.460	132	1.328
2012	1.987	136	1.851
2013	1.905	139	1.766

Bron: Sociale Verzekeringsbank, *Juniraming 2012*

C.A. de Kam
Groningen, 6 januari 2013