

Vergaderjaar 2019–2020

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2019

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting van artikel 9 Nabestaanden van de SZW-begroting aan¹. In deze doorlichting staat de vraag centraal of het gevoerde beleid op basis van dit artikel doeltreffend en doelmatig is geweest.

Deze brief is als volgt opgebouwd:

- (A) *Het gevoerde beleid*. Het doel, de uitgangspunten en systematiek en vormgeving van het gevoerde beleid worden hier kort beschreven.
- (B) *De beleidsdoorlichting*. Aan de orde komen de afbakening en opzet van de beleidsdoorlichting en de bronnen die zijn gebruikt om de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid te beantwoorden.
- (C) *De bevindingen en conclusies van de beleidsdoorlichting*. De belangrijkste bevindingen en conclusies worden hier beschreven. Ook wordt antwoord gegeven op de vraag naar de doeltreffend- en doelmatigheid.
- (D) De kabinetsreactie.

A. Het gevoerde beleid

Doel

Artikel 9 kent als doel: «*De overheid beschermt nabestaande partners en wezen voor zover nodig tegen de financiële gevolgen van het verlies van partner of ouders*». De overheid regelt daartoe op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) een uitkering voor de rechthebbende overblijvende partner jonger dan de geldende AOW-leeftijd en een wezenuitkering voor kinderen die geen ouder meer hebben. Ook ontvangt iedere gerechtigde maandelijks de Anw-tegemoetkoming. Inwoners van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Caribisch Nederland die geconfronteerd zijn met het overlijden van hun partner of ouder(s) hebben op grond van de Algemene weduwen- en wezenverzekering BES (AWW BES) recht op een uitkering. De doorlichting focust zich op nabestaande partners met een uitkering in Europees Nederland.

Uitgangspunten

Met het verstrekken van een uitkering wordt beoogd de ontvangende nabestaande, voor zover nodig, te beschermen tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Bij de introductie van het huidige beleid in 1996 was het uitgangspunt dat deze bescherming alleen nodig is voor nabestaanden waarvan niet verwacht mag worden dat zij deze gevolgen opvangen door het verrichten van (meer) arbeid. Daarom komt een nabestaande partner jonger dan de AOW-leeftijd alleen in aanmerking voor een uitkering als deze:

- één of meer kinderen onder de 18 jaar verzorgt, of;
- voor minstens 45 procent arbeidsongeschikt is, of;
- voor 1950 geboren is (deze generatie ontvangt nu AOW).

Wezen tot 16 jaar² hebben recht op een uitkering als beide ouders zijn overleden.

De gedachte was destijds dat als alle burgers zich op termijn, al dan niet via de werkgever, kunnen verzekeren en als beide partners (met name vrouwen) in een eigen inkomen uit arbeid voorzien, een publieke regeling overbodig is.

Systematiek en vormgeving

De uitkering bedraagt maximaal 70 procent van het netto minimum referentieloon. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de hoogte en het soort inkomen dat de nabestaande heeft. Voor inkomen uit arbeid kent de Anw een vrijlating, bedoeld om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Inkomen in verband met arbeid (bijvoorbeeld een WIA- of WW-uitkering) wordt geheel gekort. Inkomsten uit vermogen, het vermogen zelf, nabestaandenpensioenen of (periodieke) uitkeringen worden niet gekort op de uitkering. De hoogte van de wezenuitkering is niet afhankelijk van het inkomen.

B. De beleidsdoorlichting

Afbakening

In de beleidsdoorlichting is het beleid over de periode 2013–2017 geëvalueerd. Zoals genoemd ligt de focus daarbij op nabestaande partners met een uitkering in Nederland. Over nabestaanden met een uitkering in het buitenland en wezen is weinig onderzoek bekend. Dit geldt ook voor de AWW BES.

Opzet en beschikbare bronnen en onderzoeken

De doorlichting is opgezet conform de eisen zoals vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en voegt samen wat bekend is uit beschikbare bronnen. In deze doorlichting is gebruik gemaakt van data uit de administratie van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Daarnaast zijn onder andere onderzoeken van Netspar, CentErdata en Ipsos betrokken. Het CBS

² De wezenuitkering loopt door tot de wees 16 jaar wordt. Wezen van 16 tot 21 jaar hebben een uitkering onder extra voorwaarden. Tot 2015 was ook sprake van een halfwezenuitkering.

heeft op verzoek de inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden onderzocht. De ervaringen van de Anw-gerechtigden zijn door I&O Research onderzocht (bijlage II)³.

Oordeel onafhankelijk deskundige

Bij de uitvoering van de doorlichting is een onafhankelijke deskundige betrokken die een oordeel geeft over de methodologische aanpak, de volledigheid en consistentie van de analyse. Prof. Dr. G.J. Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, is opgetreden als onafhankelijk deskundige. Hij deelt de bevindingen van de beleidsdoorlichting. Zijn oordeel is in de beleidsdoorlichting opgenomen.

C. Bevindingen en conclusie

De belangrijkste bevindingen uit de beleidsdoorlichting zijn:

1. De noodzaak voor een publieke nabestaandenregeling is verder afgenomen

De noodzaak van een publieke nabestaandenregeling is verder afgenomen. Mensen kunnen zich verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden. Meer dan 99 procent van de mensen die zich aanmeldt voor een verzekering, wordt geaccepteerd. De arbeidsparticipatie van vrouwen is in alle leeftijdsklassen, waaronder moeders, toegenomen. Bij zo'n 60 procent van de paren werken beiden. Als er thuiswonende kinderen zijn, is dit percentage zelfs 74 procent. Van de jongere generatie vrouwen is meer dan twee derde economisch zelfstandig.

2. Steeds minder nabestaanden ontvangen een Anw-uitkering

Het aantal uitkeringen is gedaald van circa 50.000 in 2013 tot circa 30.000 in 2017. Enerzijds omdat de generatie nabestaanden geboren voor 1950 is uitgestroomd naar de AOW. Anderzijds omdat een toenemend aantal rechthebbende nabestaanden met minderjarige kinderen de uitkering niet krijgt uitbetaald als gevolg van een hoog inkomen uit arbeid.

3. Samenstelling populatie Anw-ontvangers wijzigt

Sinds 2013 is de samenstelling van de populatie Anw-ontvangers veranderd. In 2013 bestond de instroom voor 34 procent uit arbeidsongeschikte nabestaanden, in 2017 is dit 56 procent. Deze groep nabestaanden bestaat vooral uit vrouwen (90 procent) in de leeftijd van 50 jaar of ouder en is laagopgeleid (71 procent). De Anw is daarmee in toenemende mate een regeling voor arbeidsongeschikte nabestaanden met een laag of geen arbeidsinkomen en met geen of weinig mogelijkheden tot verandering hierin.

4. Nabestaanden met een minderjarig kind blijven actief op de arbeidsmarkt.

Meer dan één derde van de nabestaanden met een minderjarig kind heeft te veel inkomen uit arbeid waardoor de uitkering niet tot uitbetaling komt. Ook zij die wel een Anw-uitkering krijgen uitbetaald, werken in meerderheid. Zij krijgen, afhankelijk van het inkomen een volledige of onvolledige Anw-uitkering uitbetaald. Deze ontwikkeling past in de huidige maatschappij waarin steeds meer ouders met kinderen werken. Zo'n driekwart van de nabestaanden met een minderjarig kind nam voor

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het overlijden van de partner deel aan de arbeidsmarkt en blijft dit in min of meer gelijke mate doen na het overlijden van de partner. Het uitgangspunt dat van deze nabestaanden niet verwacht mag worden dat zij door arbeid een inkomen genereren, blijkt in de praktijk grotendeels achterhaald te zijn.

5. De Anw-uitkering is voor een deel van de Anw-ontvangers erg belangrijk

De vraag of door het ontvangen van een uitkering de nabestaande wordt beschermd tegen de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner, is niet eenduidig te beantwoorden. Dit komt omdat de inkomenspositie van Anw-ontvangers sterk verschilt. Meer dan 75 procent van de Anw-ontvangers heeft naast de uitkering een inkomen uit een private en/of pensioenregeling of heeft een andere uitkering. Deze inkomsten lijken bepalender te zijn voor de financiële situatie van nabestaanden dan de Anw-uitkering. Dit laat onverlet dat voor Anw-ontvangers met een laag of geen arbeidsinkomen en weinig of geen aanvulling uit een nabestaandenpensioen, private regeling of andere uitkering, de uitkering als noodzakelijk wordt ervaren om in het levensonderhoud te voorzien. De Anw biedt daarmee inkomensbescherming voor alle Anw-gerechtigden maar vanuit het perspectief van het garanderen van een minimuminkomen is dat voor de ene groep meer nodig dan voor de andere groep.

6. Arbeidspotentieel van deel Anw-ontvangers wordt niet volledig benut

Het ontvangen van een Anw-uitkering lijkt niet de bepalende factor bij de keuze om te stoppen met werken of minder te gaan werken. Nabestaanden die voorafgaand aan het overlijden van de partner participeren op de arbeidsmarkt, blijven dat na het overlijden van de partner doen. Daarbij blijven ze ongeveer evenveel uren participeren als voorheen. Het ontvangen van een uitkering lijkt voor een deel van de Anw-ontvangers echter wel van invloed te zijn op de keuze om niet méér te gaan werken. Enerzijds omdat de uitkering die (financiële) mogelijkheid biedt, de Anw kent immers geen arbeids- of re-integratieplicht. Anderzijds door de verrekeningssystematiek in de Anw waardoor voor een deel van de ontvangers sprake is van een zeer hoge marginale druk. Het arbeidspotentieel van deze nabestaanden wordt hierdoor niet altijd volledig benut.

Conclusie

In de doorlichting wordt geconcludeerd dat het beleid doeltreffend is geweest. De uitkering garandeert de rechthebbende nabestaande een minimuminkomen. In veel gevallen (bij nabestaandenpensioen of inkomen uit arbeid) biedt de Anw inkomensbescherming op een hoger niveau dan het sociaal minimum. Daarbij wordt opgemerkt dat de financiële gevolgen van het overlijden van de partner afhankelijk zijn van veel factoren. Een generieke regeling als de Anw sluit daarmee niet aan op de specifieke kenmerken van een nabestaande. De Anw biedt inkomensbescherming voor alle gerechtigden maar is niet altijd nodig om een minimuminkomen genereren. Dit geldt voor de ene groep meer dan voor de andere groep.

De doelmatigheid kan dan ook worden vergroot. Waar de Anw primair inkomensbescherming als element kent, zijn zelfredzaamheid en (arbeids)participatie in het huidige socialezekerheidsstelsel belangrijke uitgangspunten. De doelmatigheid kan worden vergroot door bijvoorbeeld de regeling kortdurend en/of activerend te maken of nog meer te richten op die nabestaanden die geen andere inkomensbronnen hebben. In de doorlichting is daartoe een aantal beleidsopties uitgewerkt.

D. Kabinetsreactie

De beleidsdoorlichting laat zien dat het uitgangspunt van de publieke nabestaandenuitkering door de jaren heen niet is veranderd: steun geven aan nabestaanden waarvan niet geveerd kan worden dat zij door arbeid in het levensonderhoud voorzien. De maatschappelijke opvattingen over van wie dat niet verwacht mag worden, zijn sinds de jaren »50 veranderd. Dit leidde ertoe dat het beleid als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals de emancipatie van de vrouw en de opbouw van de verzorgingsstaat een aantal keer is aangepast. In 1959, met de inwerkingtreding van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), konden weduwen met jonge kinderen, invalide weduwen en weduwen van 50 jaar en ouder op bescherming rekenen. Met de inwerkingtreding van de huidige Anw in 1996 is dit beperkt tot nabestaanden geboren voor 1950, arbeidsongeschikte nabestaanden en nabestaanden met een minderjarig kind. De regeling was daarmee weer toegesneden op de maatschappelijke ontwikkelingen en de samenleving van die jaren.

Op basis van de beleidsdoorlichting kan opnieuw worden geconcludeerd dat er redenen zijn om de Anw aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen en de hedendaagse samenleving. Daar waar de Anw op dit moment gericht is op langdurige inkomensbescherming, biedt de beleidsdoorlichting aanknopingspunten om de Anw doelmatiger te maken, meer activerend en meer te richten op die nabestaanden die geen andere inkomensbronnen hebben en ook geen mogelijkheden hebben om andere inkomensbronnen aan te boren.

Dit onderwerp verdient een bredere maatschappelijke discussie. Ook andere invalshoeken kunnen hierbij betrokken worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de veranderende arbeidsmarkt met toegenomen flexibiliteit en mobiliteit. Voor de meeste burgers is het nabestaandenpensioen de belangrijkste nabestaandenvoorziening ter dekking van de financiële risico's van het overlijden van de partner (en/of ouders). Als gevolg van de diversiteit en complexiteit in de vormgeving van het nabestaandenpensioen bestaat echter veel onbekendheid en onduidelijkheid over het financiële risico dat mensen lopen bij het overlijden van hun partner (en/of ouders). Ik heb daarom, mede op verzoek van uw Kamer en gelet op de verantwoordelijkheid van sociale partners om afspraken te maken over de inhoud en de vormgeving van het partnerpensioen, de Stichting van de Arbeid (STAR) om advies gevraagd over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen. Het advies richt zich ook op de verdeling tussen publieke en private nabestaandenregelingen. Het advies wordt in het voorjaar van 2020 verwacht. Na ontvangst van dit advies, zal het kabinet dit advies voorzien van een kabinetsreactie. Zoals ik eerder heb aangegeven⁴ kan een nadere uitwerking van het advies over het nabestaandenpensioen samen met de STAR in een later stadium aan de orde zijn. Bij de nadere uitwerking worden de uitkomsten van de beleidsdoorlichting betrokken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁴ Kamerstuk 34 996, nr. 3