

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 1999

1. Inleiding

Op 17 juni jl. heb ik een Algemeen Overleg gevoerd met de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het kabinetsstandpunt inzake onverzekerbare risico's. (26 200 XV, nr. 80) Tijdens dit overleg heb ik toegezegd vóór de behandeling van de begroting SZW een notitie aan uw Kamer te zullen doen toekomen over de problematiek van onverzekerbare risico's in het kader van de Algemene nabestaandenwet (Anw). Ik heb daarbij aangegeven, dat deze notitie noodgedwongen een beperkt karakter zou hebben. Niettemin verwacht ik u met deze brief voldoende informatie te kunnen verschaffen.

2. Verschillen tussen Anw en AWW

Met de Anw is de kring van personen die, als zij nabestaande worden, recht hebben op nabestaandenuitkering gewijzigd ten opzichte van de AWW. Vanwege de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden is enerzijds sprake van een uitbreiding, omdat ook ongehuwd samenwonenden recht kunnen hebben op nabestaandenuitkering en anderzijds van een inperking, omdat uitkeringsgerechtigde nabestaanden die gaan samenwonen de uitkering verliezen. Voorts is sprake van een inperking van de groep omdat nabestaanden alleen recht hebben op nabestaandenuitkering als zij geboren zijn vóór 1 januari 1950, tenzij zij meer dan 45% arbeidsongeschikt zijn of kinderen onder de 18 jaar hebben. Daarnaast is het karakter van de wettelijke nabestaandenregeling veranderd: van een ongetoetste uitkering naar een inkomensafhankelijke uitkering. Dit is in de Anw vormgegeven door de inkomensstoets.

Als gevolg van de Anw hebben personen die na 1 juli 1996 nabestaande worden, en na 1 januari 1950 geboren zijn, geen recht op Anw als zij 45% of minder arbeidsongeschikt zijn, of geen kinderen hebben, terwijl dat

onder de AWW voor nabestaanden die 40 jaar of ouder waren wel het geval geweest zou zijn.

Verondersteld mag worden – en dat is dan ook het uitgangspunt van de Anw – dat deze nabestaanden zelf in hun inkomen kunnen voorzien door arbeid. Zij zijn immers in staat om te werken en hebben geen kinderen onder de 18 jaar te verzorgen. In veel gevallen zullen partners beschikken over eigen inkomen en zullen zij aanvullende regelingen hebben getroffen met het oog op de inkomenssituatie in geval van overlijden van de partner (deelname aan collectieve aanvullende regelingen, M/V-polis onder meer in verband met een hypotheek op het eigen huis, etc.).

3. Onverzekerbarenregeling van artikel 66a lid 3 Anw

In het overgangsrecht van de Anw is een regeling getroffen voor personen, die na 1 juli 1996 nabestaande zijn geworden, en qua leeftijd net buiten de rechthebbendenkring vallen. Niet omdat deze personen in de visie van de wetgever per se verzekerd moeten zijn, maar omdat zij, in geval van een onverzekerbare partner, niet de keus hebben gehad om zich al dan niet te verzekeren.

Deze regeling (gebaseerd op artikel 66a van de Anw) heeft betrekking op nabestaanden die geboren zijn op of na 1 januari 1950 (omdat de ouderen al aan het leeftijds criterium van de Anw voldoen) en vóór 1 juli 1956. Personen die op latere datum geboren zijn vallen buiten de regeling, omdat zij vanwege hun leeftijd onder de AWW ook geen recht op nabestaandenuitkering zouden hebben gehad. Hetzelfde geldt voor het feit dat de regeling alleen openstond voor gehuwden.

De regeling houdt in dat deze personen, als zij in de eerste 3 jaar na de inwerkingtreding van de Anw (de periode dus van 1 juli 1996 tot 1 juli 1999) nabestaande worden, alsnog tot de kring van rechthebbenden van de Anw worden toegelaten. Daartoe is in artikel 66a lid 2 Anw bepaald, dat deze nabestaanden worden aangemerkt als geboren vóór 1 januari 1950. Achterliggende gedachte bij deze overgangsregeling is, dat ook personen die in de drie jaar na de inwerkingtreding van de Anw nabestaande worden, maar niet voldoen aan het leeftijds criterium van de Anw, tot de rechthebbendenkring van de Anw moeten worden toegelaten, gelet op het feit dat in die gevallen de huwelijkspartner mogelijk niet verzekeraar was op de particuliere markt.

Medio 1998 is aan artikel 66a een derde lid toegevoegd, op grond waarvan voornoemde personen ook tot de rechthebbendenkring worden toegelaten indien hun echtgenoot ná 1 juli 1999 overlijdt, en deze echtgenoot onverzekerbaar was. Om voor deze regeling in aanmerking te komen moest men zich bij de SVB melden vóór 1 april 1999. Deze regeling is nader uitgewerkt in een AMvB (Staatsblad 1998, 378). De belangrijkste voorwaarden om tot deze regeling te worden toegelaten zijn de volgende: de huwelijkspartner moet vanwege zijn gezondheidstoestand onverzekerbaar zijn, en men moet vanaf 1 juli 1999 tot aan het moment waarop de echtgenoot overlijdt een premie van f 100,— per maand betalen.

4. Indicaties van de mate van onverzekerbaarheid

Navraag bij de SVB leert¹, dat 1185 aanvragen zijn ingediend voor deelname aan de regeling. Van deze aanvragen zijn er 82 nog in behandeling. Van de resterende 1103 aanvragen zijn er 542 reeds geaccepteerd. In 344 gevallen hebben de aanvragers, na rappel, afgezien van deelname.

In 68 gevallen vond het overlijden plaats vóór 1 juli 1999, zodat men op grond van de leden 1 en 2 van artikel 66a Anw al tot de rechthebbendenkring behoorde. In 41 gevallen is de echtgenoot na 1 juli 1999 overleden,

¹ Stand van zaken per 7 oktober 1999.

en is de nabestaande derhalve via deze regeling tot de rechthebbendenkring toegelaten. Het aantal afgewezen aanvragen, omdat men niet aan de voorwaarden voldeed, bedraagt 107.

Voor genoemde gegevens met betrekking tot het beroep op de regeling van artikel 66a lid 3 Anw geven nieuwe, zij het beperkte, inzichten in de mate waarin, relatief kort na de inwerkingtreding van de Anw, sprake was van «onverzekerbare» voor het Anw-hiaat.

De bevolkingsgroep die geboren is tussen 1 januari 1950 en 1 juli 1956, en die gehuwd is omvat 1 053 700 mensen. Slechts een fractie van deze personen is in de regeling opgenomen. Daarmee is niet gezegd dat de overige personen allemaal wel verzekerbare waren. Echter het feit dat zij niet in de regeling zijn opgenomen is daarvoor een aanwijzing. Aangenomen kan derhalve worden dat men verzekerbare was, of dat men geen behoefte had aan een verzekering, of dat men al verzekerd was. In ieder geval wordt onverzekerbaarheid in deze groep niet breed als een urgent probleem ervaren.

Een reden voor het geringe beroep op de regeling kan dus zijn, zoals hiervoor aangegeven, dat veel partners eigen inkomen hebben, gebruik kunnen maken van een arbeidsvoorwaardelijke regeling (aanvullend nabestaandenpensioen) die als toereikend wordt ervaren, c.q. zelf regelingen hebben getroffen met het oog op het risico dat het inkomen wegvalt als gevolg van overlijden.

Uit onderzoeken die onlangs door de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars zijn verricht blijkt dat werkgevers relatief vaak, naast het collectief aanvullend nabestaandenpensioen, ook het Anw-hiaat verplicht hebben verzekerd, dan wel een aanbod ter dekking van het Anw-hiaat hebben gedaan. De animo onder werknemers om van een dergelijk aanbod gebruik te maken wordt in het onderzoek «Na privatisering bepalen aanbod én vraag de markt» klein geacht. Desondanks is het feitelijk aantal Anw-hiaatdekkingen vrij groot. Uit de brief van de Verzekeringskamer d.d. 18 oktober jl. over dit onderwerp – te uwer informatie bijgevoegd –¹ blijkt namelijk dat ruim 2,5 miljoen werknemers zijn aangesloten bij een pensioenfonds dat een Anw-hiaatdekkingsregeling kent die verplicht is voor alle deelnemers². De Verzekeringskamer tekent hierbij overigens aan, dat het bij bedrijfs-pensioenfonds kan voorkomen dat de verplichtstelling zich niet uitstrekt tot de Anw-hiaatregeling omdat deze geen onderdeel uitmaakt van de in het fonds geldende verplichtgestelde pensioenregeling.

Voorts is aan ruim een miljoen werknemers de mogelijkheid geboden deel te nemen in een vrijwillige Anw-hiaatregeling bij het pensioenfonds. De Verzekeringskamer heeft daarnaast navraag gedaan naar het aantal Anw-hiaatdekkingen dat rechtstreeks bij een verzekeraar is ondergebracht. Dit geldt aldus de Verzekeringskamer voor ruim 300 000 werknemers. De Verzekeringskamer concludeert op basis van deze gegevens, dat de werkgevers voor ruim 90% van de werknemers die voor hun pensioenregeling bij de grootste 101 fondsen zijn ondergebracht (4,4 miljoen werknemers) enige vorm van Anw-hiaatdekking hebben getroffen.

Uit een onlangs gehouden enquête van het Verbond van Verzekeraars kwam de volgende informatie naar voren. Ongeveer 400 000 á 500 000 personen hebben een Anw-hiaatverzekering bij een verzekeraar. In circa 23 000 gevallen betreft dit individuele Anw-hiaatverzekeringen. De overige ruim 400 000 verzekeringen zijn collectieve verzekeringen, waarvan 23% verplicht is. Onverzekerbaarheid komt, aldus het Verbond van Verzekeraars, bij collectieve verzekeringen niet voor. In geval van individuele Anw-hiaatverzekeringen bedraagt het aantal uitsluitingen om gezondheidsredenen 3% van het aantal aanvragen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Voor 70,1% van 82,1% van de ruim 4,4 miljoen werknemers die bij de grootste 101 pensioenfonds zijn aangesloten is deelname aan de Anw-hiaatregeling verplicht.

5. Conclusies

Resumerend stel ik het volgende vast. Het vraagstuk van onverzekerbare risico's in het kader van de Anw betreft de mogelijkheid voor relatief jonge en gezonde personen die geen kinderen te verzorgen hebben, om na het overlijden van de partner een inkomensbestanddeel te hebben uit verzekeringsuitkering, bij wijze van alternatief voor de Anw. De «onverzekerbarenregeling» van artikel 66a lid 3 Anw fungeerde als vangnet voor personen die een onverzekerbare echtgenoot hadden, en vanwege hun leeftijd buiten de criteria van de Anw vallen, terwijl zij onder de AWW wel recht op uitkering zouden hebben gehad. Dit vangnet is gecreëerd omdat de onverzekerbaarheid in hun geval al bestond toen de nieuwe wetgeving van toepassing werd. In geval de onverzekerbaarheid op een later moment ontstaat, heeft men vóór die tijd de kans gehad om zich – als men daaraan behoefte had – te verzekeren. Van onverzekerbaarheid kan naar mijn mening dan ook niet worden gesproken in geval men eerst op het moment dat het risico van overlijden reeds sterk verhoogd is een verzekering wil sluiten.

De 66a lid 3 regeling is een overgangsregeling, die «bestaande onverzekerbaren», personen dus die bij de overgang van de AWW naar de Anw de kans niet hebben gehad zich te verzekeren, vrijwaart. Het gaat hier dus om een regeling met een tijdelijk karakter. Een structurele «onverzekerbare-risico-regeling» is naar mijn mening niet aan de orde. In de eerste plaats omdat dat haaks zou staan op het uitgangspunt van de Anw dat relatief jonge en gezonde personen die geen kinderen onder de 18 jaar te verzorgen hebben in geval van overlijden van de partner zelf in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. In de tweede plaats omdat alle aannames in literatuur¹, maar ook de hiervoor weergegeven cijfers, tot de conclusie leiden dat onverzekerbaarheid voor het Anw-hiaat-risico hooguit een marginaal verschijnsel is, mede door de vele andere mogelijkheden die er in de persoonlijke en arbeidsvoorwaardelijke sfeer zijn om zich voor te bereiden op de onverhoopte situatie van overlijden van de partner.

6. Brieven en klachten van burgers over de Anw

Tot slot wil ik, in aanvulling op eerdere informatie die ik u bij verschillende gelegenheden in het verleden verschaft heb, de stand van zaken geven omtrent het aantal brieven van burgers dat ik ontvang over de Anw. Ik heb onder meer de lijst bekeken, die ik van de heer Van Dijke ontving, welke lijst is opgesteld door mevrouw Santoro, van personen die klachten hebben over de Anw. Van deze lijst van 70 personen zijn er 15 op het ministerie bekend als briefschrijver. De onderwerpen die in deze brieven worden aangevoerd komen ook in andere brieven die ik ontvang naar voren. Het gaat daarbij – zowel voor personen die voordat de Anw in werking trad nabestaande zijn geworden, als voor degenen die na 1 juli 1996 nabestaande zijn geworden – vaak om de gevolgen van de inkomenstoets. In feite gaat het dan dus niet om het onderwerp «onverzekerbaarheid» maar om het feit dat de Anw gebaseerd is op het behoeftebeginsel. Dit beginsel is ook voor voormalig AWW-gerechtigden gaan gelden, zij het dat het effect van de inkomenstoets in hun geval verzacht is door de maatregelen die in het kader van het overgangsrecht voor hen getroffen zijn.

Het aantal brieven over de Anw neemt gestaag af. In 1996 zijn 340 brieven binnengekomen over de Anw, waarvan er 159 klachten bevatten. In 1997 was het aantal brieven 377. In 1998 zijn er met name in het eerste kwartaal relatief veel brieven over de Anw binnengekomen (176), in totaal bedroeg het aantal brieven dat jaar 299. In 1999 bedraagt het aantal brieven in de eerste drie kwartalen respectievelijk 28, 34 en 12.

¹ SER-advies «onverzekerbare risico's» 99/02 van 26-2-1999, SZW-publicatie «Na privatisering bepalen aanbod én vraag de markt» van september 1999.

Ook het aantal informatieverzoeken en klachten over de Anw dat bij de Helpdesk¹ binnenkomt is aanzienlijk verminderd: in 1997 had 16,5% van de telefoongesprekken over verzekeringen betrekking op de Anw, en in 1998 9% (waarvan 8% over individuele Anw-hiaat-verzekeringen, en 1% over collectieve Anw-hiaat-verzekeringen).

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

¹ Rapportage van de Helpdesk Gezondheid, Werk en Verzekeringen – die ressorteert onder het Breed Platform Verzekerden en Werk – over het jaar 1998.