Inhoudsopgave

1. Samenvatting 4
2. Inleiding 5
2.1. Aanleiding 5
2.2. Introductie tot artikel 9: Nabestaanden 5
2.3. Onderzoeksvraagstelling 6
2.4. Afbakening van de beleidsdoorlichting 7
2.5. Methodologische verantwoording 7
2.6. Kwaliteitsborging 9
2.7. Leeswijzer 9
3. Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de (publieke) nabestaandenregeling 10
3.1. De totstandkoming van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) 10
3.2. Op naar een Algemene nabestaandenwet 11
3.3. De Algemene Nabestaandenwet 12
3.3.1. Kring van rechthebbenden 13
3.3.2. Hoogte van de uitkering 15
3.3.3. De uitvoering van de Anw 17
3.3.4. Financiering en uitgaven 17
3.4. Wetgevingsinstrument: de AWW BES 18
3.4.1. Kring van rechthebbenden 18
3.4.2. Hoogte van de uitkering 18
3.4.3. De uitvoering van de AWW BES 19
4. Ontwikkelingen 2013-2017: volume, uitgaven, uitvoeringskosten en handhaving 20
4.1. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen 20
4.1.1. Instroom 20
4.1.2. Aantal Anw-uitkeringen 21
4.1.3. Ontwikkeling in nuluitkeringen 22
4.2. Uitstroom 23
4.3. Kostendelen 24
4.4. Wezen 24
4.5. Niet-gebruik en mogelijke oorzaken 25
4.6. Overzicht van uitgaven en ontvangsten 25
4.7. Uitvoeringkosten 25
4.8. Handhaving 26
4.8.1. Risico's 27
4.8.2. Specifieke risico's 27
4.8.3. Kerncijfers handhaving 2013-2017 28
4.9. Internationaal 29
4.9.1. EU regelgeving 29
4.9.2. Bilaterale verdragen sociale zekerheid 29
4.9.3. Aantallen 29
4.10. AWW BES 31

5. Het nabestaandenbeleid: de beleidstheorie 32
5.1. Inleiding 32
5.2. Het beleidsdoel 32
5.3. De beleidsketen 32
5.3.1. De fasen van de beleidsketen 33
5.3.2. Veronderstellingen bij het beleid 33
5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid 35
6. Toetsing veronderstellingen bij externe factoren bij het beleid 36
6.1. Verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden 36
6.1.1. (Nabestaanden)pensioenregelingen 36
6.1.2. Private regelingen voor nabestaanden 37
6.1.3. Interactie tussen de Anw en inkomensregelingen bij overlijden 38
6.1.4. Tussenconclusie 39
6.2. Ontwikkeling arbeidsparticipatie 39
6.2.1. Arbeidsparticipatie 39
6.2.2. Arbeidsparticipatie van paren 41
6.2.3. Economische zelfstandigheid 43
6.2.4. Tussenconclusie arbeidsparticipatie 44
7. Uitvoeringspraktijk 45
7.1. Bekendheid met Anw-uitkering 45
7.2. Tijdigheid en rechtmatigheid, dienstverlening 45
7.3. Bekendheid verplichtingen, ... 46
8. Inkomens- en arbeidsmarktpositie Anw-gerechtigden met een minderjarig kind 47
8.1. Arbeidsmarktpositie 47
8.1.1. Ontwikkeling in arbeidsduur 48
8.1.2. Ondersteuning bij het (weer) aan het werk gaan. 50
8.2. Inkomenspositie voor en na overlijden van de partner 50
8.2.1. Primaire inkomen en de Anw-uitkering 50
8.2.2. Inkomensklasse 52
8.3. Sociaaleconomische positie na uitstroom uit de Anw-uitkering 53
8.4. Analyse en conclusies 55
9. Inkomens- en arbeidsmarktpositie arbeidsongeschikte nabestaanden 57
9.1.1. Inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikte Anw-ontvangers 57
9.2. Inkomens- en arbeidsmarktpositie van Anw-ers 60
9.3. Inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden zonder Anw 61
9.3.1. Nabestaanden met recht op Anw maar met een (te) hoog inkomen 61
9.3.2. Nabestaanden met een laag inkomen maar geen recht op Anw 64
10. Anw in breder perspectief 67
10.1. Uitgangspunten socialezekerheidsstelsel 67
10.2. Anw in vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen 67
10.3. Internationale vergelijking 69

11. Conclusie: is het beleid doeltreffend en doelmatig? 77
12. Beleidsopties artikel 9 78
12.1. Maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen 78
12.2. Opties voor besparingen/intensiveringen beleidsartikel 9 78
13. Verbeterparagraaf 79
14. Gebruikte literatuur 80

1. Samenvatting

2. Inleiding

- Dit hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk en beschrijft wat een doorlichting is, wat de onderzoeksvragen zijn en hoe (welke onderzoeken) en waar deze in de BD worden beantwoord.
- Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE vraag 1 en 2 en welke onderdelen worden niet geevalueerd?
  - Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
  - Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

2.1. Aanleiding

Een beleidsdoorlichting vloeit voort uit de wettelijke verplichting[1] om elk begrotingsartikel periodiek, in beginsel eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar, te evalueren. In 2013 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) voor het laatst Artikel 9 Nabestaanden van de begroting van SZW doorgelicht[2]. Na 5 jaar is het tijd voor een nieuwe doorlichting.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) stelt nadere eisen met betrekking tot de inhoud en het borgen van de onafhankelijkheid van beleidsdoorlichtingen. De RPE definieert een beleidsdoorlichting als: "*een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting.*" Het element 'leren van ervaringen uit het verleden' staat hierbij voorop.

Betekenis van de termen 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid'

Doeltreffendheid: bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelstelling. Het gaat specifiek om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de beleidsdoelstellingen.

Doelmatigheid: betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

2.2. Introductie tot artikel 9: Nabestaanden

In deze beleidsdoorlichting wordt het beleid van artikel 9 Nabestaanden uit de begroting van het ministerie van SZW doorgelicht. Dit beleidsartikel kent als doelstelling[3]:

De overheid beschermt nabestaande partners en wezen voor zover nodig tegen de financiële gevolgen van het verlies van partner of ouders.

Als toelichting op deze doelstelling vermeldt de begroting dat de overheid vindt dat mensen die geconfronteerd zijn met het overlijden van hun partner of ouder(s) en die

[1] Artikel 20, Comptabiliteitswet 2001.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 982, nr. 9
[3] O.a. Begroting SZW 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 XV, nr. 1

vanwege de zorg voor een kind of arbeidsongeschiktheid niet (volledig) in een eigen inkomen kunnen voorzien, verzekerd moeten zijn van financiële ondersteuning.

Daarom regelt de overheid op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) een nabestaandenuitkering voor de overblijvende partner en een wezenuitkering voor kinderen die beide ouders hebben verloren. Daarnaast ontvangt iedere Anw-gerechtigde maandelijks de Anw-tegemoetkoming, ingevoerd in 2006 ter compensatie van opgetreden koopkrachtverlies. Inwoners van 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 Minister[4] financiert de inkomensondersteuning met begrotingsgefinancierde uitkeringsregelingen. Bij de premiegefinancierde uitkeringsregelingen regisseert de Minister. Hij is in deze rollen verantwoordelijk voor:

- de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving;
- de vaststelling van het niveau van de uitkeringen van de onderscheiden regelingen;
- de sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering door de SVB;
- de organisatie van de eigen uitvoering binnen het verband van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).

2.3. Onderzoeksvraagstelling

De centrale vraagstelling van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 9 luidt:

Is de financiële bescherming die de overheid aan nabestaanden biedt, voor zover zij het nodig hebben, tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner of ouder(s), doeltreffend en doelmatig?

Om deze centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende algemene subvragen beantwoord:

1. Wat is de aanleiding van het beleid? Wat is de verantwoordelijkheid van de overheid?
2. Wat is de samenhang van de instrumenten en hoeveel geld gaat erin om?

Om deze centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende subvragen inzake doeltreffendheid beantwoord:

3. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
4. In hoeverre was er sprake van niet-gebruik en zijn de oorzaken hiervan bekend?
5. In hoeverre was er sprake van misbruik?
6. In welke mate voorziet (de systematiek van) de Anw in de beoogde (tijdelijke) financiële bescherming, voor zover nodig, voor de diverse groepen nabestaanden?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende subvragen inzake doelmatigheid beantwoord:

7. In welke mate sluit deze systematiek van de Anw aan bij de andere sociale zekerheidsregelingen?

[4] Onder het kabinet Rutte III is de staatssecretaris van SZW verantwoordelijk voor dit beleidsdoel.

8. Welke maatregelen kunnen worden genomen ter verdere verhoging van de doelmatigheid van het beleid?

2.4. Afbakening van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting richt zich op het gevoerde beleid in de periode 2013 tot en met 2017. In deze periode is het beleid, behoudens de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering in 2013 en aanpassing daarvan in 2015 en de invoering van de kostendelersnorm per 1 juli 2015, niet fundamenteel gewijzigd. De beleidsdoorlichting sluit daarmee aan op de beleidsdoorlichting uit 2013. Gezien de beperkte omvang van de groep wezen en het beperkt beschikbaar zijn van informatie en onderzoek over deze groep, ligt de focus in de beleidsdoorlichting op de groep rechthebbende nabestaanden met kinderen < 18 jaar en de arbeidsongeschikte nabestaanden. Er is geen nader onderzoek gedaan naar wezen. Nabestaanden die al vóór 1 juli 1996 recht hadden op een uitkering krachtens de voorganger van de Anw, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), blijven buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting. Deze groep wordt jaarlijks kleiner omdat mensen die aanspraak kunnen maken op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) niet langer aanspraak hebben op een uitkering.

Deze beleidsdoorlichting richt zich evenmin op de AWW BES. Deze wordt beschouwd in de brede context van het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland[5]. In deze beleidsdoorlichting wordt volstaan met een beknopt cijfermatig overzicht van de uitvoering van de AWW BES.

2.5. Methodologische verantwoording

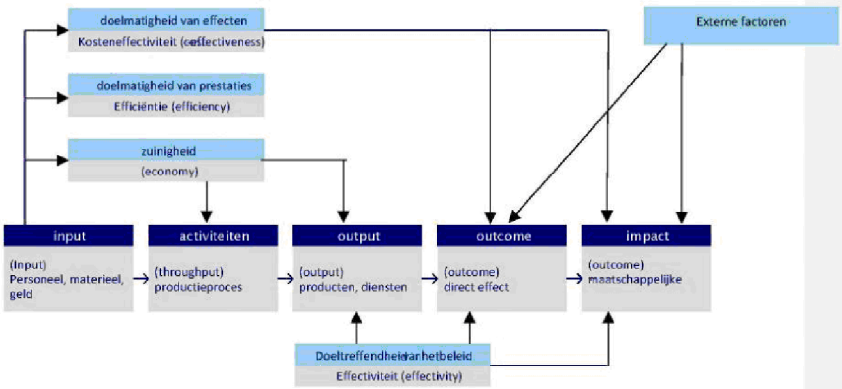
Een beleidsdoorlichting voegt samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Om bovenstaande vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van beschikbaar onderzoek en diverse beschikbare data en rekenmodellen. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens uit de administratie van SVB en daarop gebaseerde verantwoordingsrapportages (kwartaal- en jaarverslagen) en bijvoorbeeld de Emancipatiemonitor van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)/Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Wanneer gebruikt is gemaakt van deze data is dit in de tekst toegelicht. In hoofdstuk/bijlage X van deze beleidsdoorlichting is een overzicht opgenomen van alle gebruikte bronnen.

Daarnaast heeft SZW het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS opdracht gegeven om de inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden in beeld te brengen. Ook heeft I&O Research in opdracht van SZW de ervaringen van Anw-gerechtigden met de uitvoering door SVB en de waardering van de uitkering onderzocht. Een enquête onder 6.700 Anw-gerechtigden was onderdeel van dit onderzoek. Er is daarbij geen onderzoek gedaan naar de nabestaanden in het buitenland met een Anw-uitkering.

Een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting is het in beeld brengen van de beleidstheorie die aan de instrumenten ten grondslag ligt. Om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het noodzakelijk om de doelen en veronderstellingen in beeld te brengen, evenals de wijze waarop de beleidsinstrumenten daarop beogen in te grijpen.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775, nr. 45

Onderstaande figuur geeft de beleidstheorie schematisch weer in de vorm van een keten. De figuur maakt inzichtelijk dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid een uiting zijn van de relatie tussen de verschillende fasen in de keten.



Figuur X: de beleidsketen

De drie aspecten van doelmatigheid kennen een volgordelijkheid, waarbij doelmatigheid van effecten op het niveau van (maatschappelijke) impact de belangrijkste indicator is voor doelmatig beleid en zuinigheid van de input de minst krachtige uitkomst oplevert om uitspraken te doen over toekomstige wenselijke aanpassingen van beleid.

Voor het bepalen van de doeltreffendheid van beleid gelden deels dezelfde bezwaren. In beleidsonderzoek is het aantonen van causaliteit tussen output en outcome (effecten) vaak ingewikkeld. Het is vaak niet duidelijk in hoeverre een bepaald effect niet ook bereikt was zonder de inzet van de minister van SZW op dat terrein, dan wel de mate waarin de effecten één op één zijn toe te schrijven aan de inzet van de minister. Dat maakt een harde uitspraak over de doeltreffendheid op het niveau van effecten en impact gecompliceerd. Het doen van een uitspraak zou mogelijk zijn in het geval het toegestaan zou zijn om (tijdelijk) een deel van de doelgroep het recht tot (bijvoorbeeld) Anw-uitkeringen te ontzeggen. Zo zouden verschillen in effecten en impact tussen de gebruikersgroep en de niet-gebruikersgroep kunnen worden vergeleken. Dit is normaliter niet mogelijk voor bestaand overheidsbeleid. Pilots voor nieuw beleid bieden in sommige gevallen deze mogelijkheid wel.

Daarnaast is er vaak sprake van externe factoren waar de overheid meestal geen invloed op heeft, maar die wel van invloed kunnen zijn op de effecten en impact van het beleid. Al deze elementen maken een harde uitspraak over de doeltreffendheid op het niveau van effecten en impact dikwijls gecompliceerd. De Algemene Rekenkamer[6] geeft ook aan dat tot dusver de meeste beleidsdoorlichtingen hier geen tot zeer beperkte uitspraken over doen.

[6] Algemene Rekenkamer, "Staat van de rijksverantwoording 2014", mei 2015

2.6. Kwaliteitsborging

Gedurende de opstelling van dit rapport hebben ambtelijke vertegenwoordigers van SZW, het ministerie van Financiën en de SVB plaats genomen in een klankbordcommissie, waarin ze periodiek de kwaliteit en de volledigheid van het rapport hebben getoetst.

Bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting is een onafhankelijke deskundige betrokken die een oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Voor deze beleidsdoorlichting treedt [ ] op als onafhankelijk deskundige. [ ] is hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het oordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Het oordeel over deze beleidsdoorlichting is als bijlage X opgenomen.

2.7. Leeswijzer

- Leeswijzertekst

3. Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de (publieke) nabestaandenregeling

3.1. De totstandkoming van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)

De eerste wettelijke regeling waarbij in de vorm van een verplichte sociale verzekering een voorziening voor weduwen en wezen was getroffen, was de Ongevallenwet 1901. Deze wet voorzag in een rente voor de weduwe en wees van een als gevolg van een bedrijfsongeval overleden, verzekerde arbeider, wanneer deze in een nader aangewezen industrieel bedrijf had gewerkt. De renten lagen niet op het peil dat voldoende kon worden geacht om de weduwen en wezen in staat te stellen in het noodzakelijk levensonderhoud te voorzien. Bovendien bleef de ontwikkeling van privaatrechtelijke voorzieningen voor het overlijdensrisico achter. Daarnaast was de kring van verzekerden beperkt tot loontrekkenden. De roep om een wettelijke, meer adequate regeling werd daarom steeds groter.

Na de Tweede wereldoorlog werd de zogenaamde Gemengde Commissie-Van Rhijn ingesteld om te adviseren over voorzieningen voor weduwen. Deze commissie was van mening dat aan het recht op een weduwenuitkering de beperkende voorwaarde verbonden moest worden dat (1) de vrouw op de dag van overlijden van haar echtgenoot een bepaalde leeftijd zou moeten hebben bereikt, (2) dan wel blijvend invalide zou moeten zijn of (3) één of meer kinderen beneden een bepaalde leeftijd zou moeten hebben. De commissie was namelijk van mening dat de overige weduwen in het algemeen nog wel in het arbeidsproces een plaats zouden kunnen vinden om dan door eigen werkzaamheid inkomsten te verwerven.

De SER sloot zich in 1957 in zijn advies over een algemene weduwen- en wezenverzekering in hoofdlijnen aan bij de voorstellen van de Commissie-Van Rhijn. Bij de vertaling hiervan in een wetsvoorstel, de AWW, nam de regering de toelatingsvoorwaarden zoals ook in het SER-advies opgenomen over: er werd gekozen voor het stellen van geobjectiveerde criteria. In feite werd toen ten aanzien van weduwen van 50 jaar en ouder, weduwen met jonge kinderen en invalide weduwen geoordeeld dat van hen niet gevergd zou mogen worden dat zij door arbeid in het levensonderhoud voorzagen. Van die groepen werd verondersteld dat zij zonder voorziening 'in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren'.

Ten aanzien van weduwen van 50 jaar en ouder achtte de regering de kans zeer gering dat zij nog weer een redelijke plaats zouden vinden in het bedrijfs- of beroepsleven. In geval van jonge kinderen (tot 18 jaar) werd aangenomen dat de weduwen door de zorg voor die kinderen aan huis gebonden zouden zijn. Met betrekking tot de voorwaarden van zowel de aanwezigheid van jonge kinderen als de invaliditeit van de weduwe stelde de regering dat het recht op weduwenuitkering diende te vervallen zodra niet meer aan de voorwaarden werd voldaan, tenzij de weduwe op dat tijdstip inmiddels de leeftijd van tenminste 45 jaar had bereikt. 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. De AWW kende geen inkomenstoets.

De AWW is sinds de totstandkoming in 1959 in essentie nauwelijks gewijzigd. Wel is in 1962 de leeftijdsgrens voor een blijvende uitkering aan weduwen verlaagd naar 40 jaar. Na de totstandkoming van de AWW bleek namelijk dat ook in de leeftijdscategorie 40–50

jaar veel weduwen in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren door het overlijden van de echtgenoot. De kans voor weduwen van die leeftijd tot (her)intreding tot de arbeidsmarkt bleek achteraf te gering. Om die reden werd aan de verlaging van de leeftijdsgrens naar 40 jaar terugwerkende kracht verleend tot 1 oktober 1959.

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.

Vanaf 1988 was de AWW als gevolg van een gerechtelijke uitspraak ook van toepassing op mannen. Daarmee ging het beginsel dat ten grondslag lag aan de op solidariteit gebaseerde volksverzekering, namelijk dat alleen van weduwen die voldeden aan de criteria niet kan worden verwacht dat zij in eigen inkomen uit arbeid kunnen voorzien, feitelijk verloren. Immers weduwnaars, vaak met inkomen uit arbeid, ontvingen nu ook een uitkering die zij objectief gezien niet altijd nodig hadden. Daar kwam bij dat de maatschappelijke situatie in 1988 heel anders was dan in 1959 toen men nog aan het begin van de opbouw van de verzorgingsstaat stond. Inmiddels bestond het algemeen vangnet van de bijstand. De noodzaak voor een specifieke inkomensbescherming voor nabestaanden lag anders dan in 1959. Daarnaast was er de veranderende positie van de vrouw. In toenemende mate was sprake van arbeidsparticipatie van vrouwen waardoor een groot deel van de nabestaanden inkomen uit arbeid had.

Met opmerkingen [ ]: Hoe verhoudt zich dat tot de cbs-cijfers?

3.2. Op naar een Algemene nabestaandenwet

Bovenstaande ontwikkelingen waren belangrijke aanleidingen om het beleid aan te passen. In 1987 was het toenmalige kabinet van mening dat de AWW geheel herzien zou moeten worden. Aanleiding hiertoe vormden de maatschappelijke ontwikkelingen. Er werd geconstateerd dat een nieuw, minder traditioneel, patroon zichtbaar werd in de taakverdeling tussen mannen en vrouwen: meer getrouwde vrouwen met een betaalde baan, meer mannen die een deel van de huishoudelijke en verzorgende taken op zich nemen. Het kabinet vroeg de SER, de Emancipatieraad en de Raad voor het Jeugdbeleid om advies.

In haar advies onderscheidde de SER[7] twee hoofdvarianten waarbij de ene uit ging van het inkomensdervingsprincipe: een recht op uitkering ontstaat alleen wanneer de overleden partner een inkomen (van een zekere minimale omvang) uit of in verband met arbeid had. De andere hoofdvariant zou recht op uitkering geven als de nabestaande voldoet aan de toelatingsvoorwaarde inzake leeftijd of aanwezigheid van kinderen. Of de overleden partner inkomen had, is hierbij niet relevant. De SER was verdeeld welke variant gekozen moest worden.

De Emancipatieraad was in zijn advies van 20 april 1989 van mening dat er recht op nabestaandenuitkering zou moeten zijn als er bij overlijden sprake is van reële inkomensderving. De uitkering zou niet afhankelijk moeten zijn van de vraag of de nabestaande zelf in eigen inkomen kan voorzien.

In maart 1991 heeft het toenmalige kabinet het wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet[8] bij het parlement ingediend. De wet was gebaseerd op het

[7] SER-advies Advies herziening AWW, Publikatie nr.8, 21 april 1998.
[8] Tweede kamer, vergaderjaar 1990- 1991, 22 013, nr. 1 -3.

behoefteprincipe, en was gedeeltelijk inkomensafhankelijk. Voor een volledig inkomensafhankelijke uitkeringssysteem achtte het kabinet de tijd nog niet rijp. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Anw is in december 1992 gestagneerd in de Eerste Kamer. De voornaamste bezwaren die er bestonden tegen het wetsvoorstel, betroffen de overgangsbepalingen voor bestaande AWW-gerechtigden en de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden. Men meende dat door de gelijkstelling in te veel gevallen recht op nabestaandenpensioen zou ontstaan, en wenste daarom stringentere normen te hanteren dan elders in de sociale zekerheid. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is een novelle ingediend bij de Tweede Kamer. Deze leverde echter grote bezwaren op bij een meerderheid van de Tweede Kamer. De behandeling van de novelle in de Tweede Kamer is vervolgens opgeschort.

In het regeerakkoord dat daarop volgde was vervolgens het voornemen opgenomen voor een nieuwe wet die de AWW moest vervangen en een inkomensafhankelijke uitkering regelt. Het wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet werd daarop ingetrokken.

3.3. De Algemene Nabestaandenwet

In 1994 heeft het toenmalige kabinet het (nieuwe) wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet ingediend ter vervanging van de AWW. De belangrijkste overwegingen bij het wetsvoorstel zijn als volgt verwoord in de memorie van toelichting:

'De maatschappelijke situatie in de jaren negentig wijkt sterk af van die in de jaren vijftig. Veel meer vrouwen, ook vrouwen met kinderen, hebben een betaalde baan, en zijn financieel niet of minder afhankelijk van hun man. Veel minder vrouwen blijven zodoende in behoeftige omstandigheden achter na het overlijden van hun man. Daarnaast zijn er meer mogelijkheden in de particuliere sfeer om zich al dan niet collectief te verzekeren voor het overlijdensrisico. Een ander relevant gegeven is dat mannen sinds 1988 ook recht hebben op AWW-uitkering op grond van een gerechtelijke uitspraak.

Door deze ontwikkelingen in de samenleving is de vraag opgekomen of het financiële risico van overlijden van de partner niet in eerste instantie tot de eigen verantwoordelijkheid van de individuele burgers behoort. Ieder kan voor zich afwegen en besluiten of hij zich voor dit risico wil verzekeren, en zo ja op welke wijze en op welk niveau. Indien deze vraag positief beantwoord wordt, is een wettelijke verplichting voor alle personen die verzekerd zijn voor de volksverzekeringen niet meer nodig. Het kabinet is van mening dat op termijn het wenselijk is dat burgers zelf afwegen of zij zich willen verzekeren voor het overlijdensrisico. Op die manier kunnen mensen die dekking bereiken die zij zelf gewenst vinden. Te verwachten valt ook dat bepaalde groepen zoals partners die beiden betaalde arbeid verrichten, geen behoefte hebben aan dekking van het overlijdensrisico in de vorm van een periodieke uitkering. Daarentegen zullen andere groepen zoals ouders van kinderen die verzorging behoeven waarschijnlijk wel behoefte hebben aan een (aanvullende) uitkering.

Voor de korte termijn is de situatie dat mensen zelf beslissen of zij zich willen verzekeren voor het overlijdensrisico, niet voor iedereen reëel. Immers vooral voor bepaalde groepen zullen de kosten erg hoog uitvallen (namelijk die groepen waarbij een ongunstige sterftekans gekoppeld is aan een relatief lange potentiële uitkeringsduur).

Om bovenstaande reden kiest het kabinet ervoor om nu de volksverzekering niet geheel op te heffen maar een wetsvoorstel in te dienen voor een nieuwe, beperktere, volksverzekering, die de AWW zal vervangen. Deze nieuwe wet geeft recht op een inkomensafhankelijke uitkering aan nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar, gehandicapte nabestaanden, en nabestaanden zonder kinderen en geboren voor 1945'.

Met opmerkingen [2]: Dit is later veranderd in 1950, Nog toevoegen in een voetnoot? Die staat nu op de volgende pagina.

En verder wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat '*indien in de toekomst de arbeidssituatie van vrouwen en mannen, en van mensen met en mensen zonder kinderen niet verschilt, kan de noodzaak voor een volksverzekering voor het overlijdensrisico vervallen. Iedereen is dan immers zelf in staat voor het eigen inkomen te zorgen en zich te verzekeren voor het overlijdensrisico van de partner*'.

3.3.1. Kring van rechthebbenden

Bovenstaande overwegingen hebben in 1996 geleid tot een beperking van de kring van rechthebbenden. Voor nabestaande partners[9] geldt dat zij alleen in aanmerking komen voor een nabestaandenuitkering als zij jonger zijn dan de geldige AOW-leeftijd, de partner op de datum van overlijden verzekerd[10] was voor de Anw en de nabestaande:

- een of meer kinderen onder de 18 jaar verzorgt, of;
- voor minstens 45 procent arbeidsongeschikt is[11].

Met opmerkingen [3]: Gehele voetnoot checken bij SVB

Ook is bepaald dat nabestaanden die voor 1950 zijn geboren in de Anw kunnen instromen. Instroom in de Anw op grond van dit criterium heeft de laatste paar jaar vrijwel niet meer plaatsgevonden omdat de belanghebbenden in de afgelopen jaren de AOW-leeftijd bereikten. Daarnaast is de laatste van de groep Anw-gerechtigden die voor 1950 is geboren uitgestroomd vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd in 2015.

Nabestaanden met een kind onder de 18 jaar

De motivatie om nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar niet uit te sluiten van een Anw-uitkering is omdat zij door de zorgplicht voor deze kinderen meer problemen hebben met de combinatie van zorg en arbeid dan mensen zonder kinderen en dan ouders die de zorgplicht kunnen delen met een partner. Het toenmalige kabinet wilde deze groep niet verplichten tot het verrichten van betaalde arbeid. De leeftijd van 18 jaar is gebaseerd op de meerderjarigheidsgrens. Vanaf 18 jaar heeft het kind in beginsel een eigen inkomen en eindigt de verzorgingsfase. Om die reden eindigt ook het recht op uitkering voor de nabestaande als het (jongste) kind 18 jaar wordt. De nabestaande heeft dan geen zorgverplichtingen meer en kan deelnemen aan de arbeidsmarkt. De uitkeringsgerechtigde weet wanneer het uitkeringsrecht eindigt, en kan zich dus in de jaren daarvoor voorbereiden op de terugkeer naar de arbeidsmarkt bijvoorbeeld door middel van scholing.

---

[9] De Anw maakt geen onderscheid tussen gehuwden, geregistreerde partners en mensen die, ongehuwd, een gezamenlijke huishouding voeren, tenzij het een bloedverwantschap van de eerste graad betreft. Daarom wordt gesproken van 'partner'. Daarnaast betreft dit ook ex-partners voor zover zij recht op alimentatie hadden van de overledene (en verder voldoen aan de eisen?).

[10] Personen die wonen of werken voor een Nederlandse werkgever zijn verzekerd voor de Algemene nabestaandenwet. Daarnaast is er een groep mensen die zich vrijwillig heeft verzekerd voor de Anw.

[11] Arbeidsongeschikt is degene die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebreken niet in staat is om met arbeid 55 procent te verdienen van hetgeen gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan, met arbeid gewoonlijk verdienen.

Arbeidsongeschikte nabestaanden
De noodzaak tot uitkering voor arbeidsongeschikte nabestaanden is volgens de memorie van toelichting bij het wetvoorstel evident. Voor nabestaanden die geen arbeidsinkomen hadden, maar afhankelijk waren van het inkomen van de overleden partner, bestond doorgaans ook geen recht op een AAW- of WAO-uitkering. Arbeidsongeschikt wil zeggen nabestaanden die arbeidsongeschikt zijn op de dag van overlijden of op de dag dat hun kind de leeftijd van 18 jaar bereikt, en de arbeidsongeschiktheid tenminste drie maanden duurt. Onder arbeidsongeschikt wordt verstaan dat betrokkene ten gevolge van objectief medisch vast te stellen ziekte of gebreken niet in staat is om met arbeid 55 procent te verdienen van wat gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring gewoonlijk verdienen. Dit was dezelfde definitie als in de arbeidsongeschiktheidswetten destijds.

Nabestaanden geboren voor 1950[12]
De reden dat oudere nabestaanden zonder kinderen recht op een uitkering hadden, was dat de gehuwde vrouwen in deze leeftijdscategorie meestal geen baan en geen, of een verouderde opleiding hebben. Deze groep had door hun verzorgende taken in het gezin aan verdiencapaciteit ingeboet. Zij waren in de meeste gevallen onvoldoende toegerust om alsnog met een baan of een opleiding te beginnen. Voor de constructie van een geboortecohort is gekozen om deze oudere generatie, die moeilijker alsnog particulier verzekerd kon worden, via de wettelijke regeling verzekerd te houden. Door de gelijke behandeling van mannen en vrouwen kregen ook mannen uit deze leeftijdscategorie recht op de uitkering. Voor jongere generaties werd een wettelijke nabestaandenuitkering niet meer nodig geacht. Voor hen is een uitkering ook minder nodig omdat de arbeidsparticipatiecijfers van vrouwen een stijgende lijn vertoont.

Rechthebbenden op basis van overgangsrecht
Verder is er nog een groep nabestaanden die onder een overgangsregeling vallen. Dit is de groep die gedurende de onderzoeksperiode een Anw-uitkering ontving krachtens de voorganger van de Anw, de AWW. Deze groep betreft mensen die voor 1 juli 1996 een AWW-uitkering hadden. Verder is in 1996 het overgangsrecht uitgebreid voor nabestaanden geboren tussen 1 januari 1950 en 1 juli 1956[13].

Wezen en halfwezen
In de wet uit 1996 werd niets gewijzigd aan de positie van wezen en halfwezen. Per 1 januari 2015 is wel de halfwezenuitkering vervallen en vervangen door de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget waardoor een kind alleen nog recht heeft op een wezenuitkering als beide ouders zijn overleden[14]. Dit betreft een uitkering tot de wees 16 jaar wordt. Wezen van 16 tot 21 jaar krijgen een wezenuitkering onder extra voorwaarden. Wezen van 16 of 17 jaar moeten bezig zijn met het behalen van een startkwalificatie, of zijn vrijgesteld van het behalen van een startkwalificatie, of na het behalen van een startkwalificatie nog volledig dagonderwijs volgen. Wezen van 18 tot 21 jaar moeten volledig dagonderwijs volgen. Verder kan een uitkering worden verstrekt aan wezen van 16 tot 21 jaar die voor het huishouden zorgen, als:

[12] In de kamerbehandeling is dit geworden 'geboren voor 1950'
[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 693, nr.6
[14] Soms krijgt een kind een wezenuitkering als één van de ouders is overleden. Dit is het geval als de moeder is overleden én niet wettelijk vastligt wie de vader is.

- ze ongehuwd zijn, niet samenwonen en meer dan de helft van de tijd besteden aan het verzorgen van het huishouden, en er in dat huishouden nog een ander kind woont met een wezenuitkering, bijvoorbeeld een broer of zus, en
- de wees die voor het huishouden zorgt, een startkwalificatie heeft behaald, of is vrijgesteld van het behalen van een startkwalificatie.

Tenslotte komen wezen die in een gezamenlijke huishouding een hulpbehoevende verzorgen ook in aanmerking voor een wezenuitkering.

Buitenland

Rechthebbende nabestaanden die in het buitenland wonen of gaan wonen, kunnen een Anw-uitkering ontvangen als Nederland een verdrag met afspraken over de controle op uitkeringen heeft met het betreffende land. De landen die lid zijn van de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland voldoen bijvoorbeeld aan deze voorwaarde. Eventuele gelijksoortige nabestaandenuitkeringen in het woonland worden verrekend of aangevuld.

Met opmerkingen [ ]: Volgens mij gaat de europese verordening niet persé over de controle, maar geldt de verordening vooral over waar recht geclaimd kan worden: woonland of werkland.

3.3.2. Hoogte van de uitkering

De nabestaandenuitkering bedraagt maximaal 70 procent van het netto wettelijk minimumloon en komt, evenals in andere volksverzekeringen, overeen met het sociaal minimum. Tot 2015 bestond daarnaast een inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering van 20 procent van het netto wettelijk minimumloon. Dat betekende dat een nabestaande met een kind onder de 18 jaar een uitkering ter hoogte van maximaal 90 procent van het netto wettelijk minimumloon ontving. Met ingang van 2015 is de halfwezenuitkering vervallen en vervangen door de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Voor de nabestaande partner met een kind ging daarmee de nabestaandenuitkering naar 70 procent van het minimumloon, maar zij kregen wel recht op extra kindgebonden budget.

Verder geldt voor de groep nabestaanden met oude rechten (AWW) die op 1 juli 1996 een gezamenlijke huishouding voerde dat zij een uitkering van 30 procent van het bruto-minimumloon ontvangen.

De wezenuitkering bedraagt een percentage van het wettelijk minimumloon, afhankelijk van de leeftijd van de wees.

Naast de Anw-uitkering ontvangen de nabestaanden een tegemoetkoming. De tegemoetkoming is in 2006 ingevoerd ter compensatie van opgetreden koopkrachtverlies. De hoogte van de Anw-tegemoetkoming is gebaseerd op het Besluit tegemoetkoming Anw-ers. In het besluit is opgenomen dat er jaarlijks wordt geïndexeerd. De tegemoetkoming bedraagt € 16,92 (voor het jaar 2018).

Tabel X

Anw bruto maandbedragen (maxima) per 1 juli 2018	
Nabestaandenuitkering (70 procent)	€ 1.203,65
Wezenuitkering (wezen tot 10 jaar)	€ 396,67
Wezenuitkering (wezen van 10 jaar tot 16 jaar)	€ 586,55

Wezenuitkering (wezen van 16 tot 21 jaar)	€ 776,43
Tegemoetkoming Anw	€ 16,92
Vakantiegeld (bruto maandbedrag)	€ 85,43

Verrekeningssystematiek
De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de hoogte en het soort inkomen dat iemand heeft. Dit inkomen wordt al dan niet, gedeeltelijk of geheel van de uitkering afgetrokken. De overweging hierbij is dat het onwenselijk is dat uitkeringsgelden op grond van de Anw terecht komt bij mensen die al inkomen uit of in verband met arbeid hebben.

Voor inkomen uit arbeid kent de Anw-uitkering wel een vrijlating. De vrijlating is bedoeld om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. Om die reden wordt alleen het inkomen uit arbeid bij de vrijlating betrokken. Inkomen in verband met arbeid (bijvoorbeeld een WIA- of WW-uitkering) wordt geheel gekort. De vrijlating bedraagt 50 procent van het brutominimumloon, plus 1/3 deel van het meerdere inkomen. Concreet betekent dit dat vanaf een arbeidsinkomen van € 2.556,57 per maand (niveau 2017) de uitkering tot nul wordt gereduceerd. Het recht op de uitkering blijft echter wel bestaan, zodat bij daling van het inkomen uit arbeid de uitkering wel tot uitbetaling zal komen. Per 1 juli 2013 (tot 2015, toen de halfwezenuitkering verviel) is de halfwezenuitkering geïntegreerd in de nabestaandenuitkering waardoor ook de halfwezenuitkering inkomensafhankelijk werd. Voor de groep met oude rechten (AWW) geldt een andere verrekening van inkomen uit arbeid.

Inkomsten uit vermogen en het vermogen zelf, en particuliere of collectief gefinancierde aanvullende nabestaandenpensioenen of (periodieke) uitkeringen worden niet gekort op de nabestaandenuitkering. De reden voor dit laatste is dat de nabestaandenuitkering de bodem kan zijn voor het voor het aanvullende nabestaandenpensioen. Daarnaast is een particulier nabestaandenpensioen tot op zekere hoogte te vergelijken met een voorziening in de vorm van spaartegoeden of andere vermogensvormen[15].

Voor wezen is de hoogte van de uitkering niet afhankelijk van het inkomen.

Kostendelersnorm
Per 1 juli 2015 is de kostendelersnorm ingevoerd. Als er naast de ontvanger van de Anw-uitkering nog andere mensen van 21 jaar of ouder in huis wonen[16], dan kunnen zij meebetalen in de kosten van het huishouden. Dit betekent dat sinds 1 juli 2015 de Anw-uitkering lager uitvalt voor kostendelers. De verlaging vindt in stapjes plaats. De laatste verlaging is per 1 januari 2019. Dan is het normbedrag 50 procent van het minimumloon.

Woonlandbeginsel
Rechthebbende nabestaanden die buiten Europa wonen hebben te maken met het woonlandbeginsel. Dit is met de inwerkingtreding op 1 juli 2012 van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in de Anw ingevoerd. Dit houdt in dat de hoogte van de Anw-uitkering afhankelijk is van het woonland van de gerechtigde. De

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr.3.
[16] Er is geen sprake van een kostendeler als iemand op uw adres woont die een studie of opleiding volgt en hiervoor studiefinanciering kan krijgen of als sprake is van een 'commerciële relatie'.

uitkering wordt aangepast aan het kostenniveau van het land waar men woont. Per land is vastgelegd[17] hoeveel procent van het maximale bedrag aan Anw-uitkering kan worden ontvangen.

3.3.3. De uitvoering van de Anw

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) voert de Anw uit. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Kaderwet ZBO's. Een Raad van Bestuur bestuurt de SVB. De staatssecretaris van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) benoemt de voorzitter en leden van de Raad van Bestuur.

Het UWV onderzoekt zonodig, in opdracht van SVB, na het overlijden van de partner indien nodig of nabestaanden arbeidsongeschikt zijn volgens de Anw-systematiek of op het moment dat Anw-gerechtigden aangeven zich arbeidsongeschikt te achten bij de uitstroom uit de Anw-uitkering wanneer hun jongste kind 18 jaar wordt. Het gaat dan om een arbeidsongeschiktheid volgens de Anw van meer dan 45 procent[18]. Als mensen al een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (van meer dan 45 procent) ontvangen, worden zij niet opnieuw gekeurd.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen 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. Gemeenten kunnen sinds 2005, via de Stichting Inlichtingenbureau Gemeenten ook over de gegevens beschikken van nabestaanden met een Anw-uitkering die niet werken. Een Anw-gerechtigde kan zich ook inschrijven als (werkloos) werkzoekende bij het UWV en gebruik maken van de basisdienstverlening van het UWV.

3.3.4. Financiering en uitgaven

De uitkeringslasten worden betaald uit het Anw-fonds. De SVB beheert het fonds. De minister van SZW stelt jaarlijks de premie vast. De premie wordt geheven over het 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 2017 (en 2018) gold een Anw-premie van 0.10 procent. Verder wordt het Anw-fonds gevuld door de bijdragen van een groep mensen die zich bij vertrek naar het buitenland vrijwillig heeft verzekerd tegen het risico van het verlies van een partner. Het gaat om een groep van 5.275 mensen in 2017. Hiermee was een bedrag aan premiebaten van 96 duizend euro gemoeid[19].

De betekenis van het Anw-fonds is in de loop der jaren afgenomen. De overschotten en eventuele 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

[17] Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012
[18] Arbeidsongeschikt is degene die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebreken niet in staat is om met arbeid 55 procent te verdienen van hetgeen gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan, met arbeid gewoonlijk verdienen.
[19] SVB beleidsinformatie 2017

premiestelling. Hiermee zijn de principes van een fondsconstructie voor deze verzekering steeds meer uit beeld geraakt. In het fonds is via premieheffing ultimo 2017 3.770 mln. beschikbaar voor de betaling van uitkeringen en sinds 2007 drukt ook de betaling van de Anw-tegemoetkoming op dit fonds. Voorheen werd een rijksbijdrage verstrekt aan de SVB ter financiering van de tegemoetkoming Anw. Vanaf 2018 is de financiering door het Rijk vervangen door financiering vanuit de premies. Hiertoe is artikel 14 van de Wet financiering sociale verzekeringen per 1 januari 2018 gewijzigd.

3.4. Wetgevingsinstrument: de AWW BES

In Caribisch Nederland wordt de beleidsdoelstelling beoogd te worden bereikt door de verstrekking van een uitkering op basis van de AWW BES. Deze wet die in 2010 bij de staatkundige transitie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als specifieke Nederlandse wetgeving voor Caribisch Nederland tot stand is gekomen, is geënt op de voorheen bestaande Landsverordening Algemene Weduwen- en Wezenverzekering van het Land de Nederlandse Antillen. Deze landsverordening is beleidsarm omgezet.

3.4.1. Kring van rechthebbenden

Inwoners van Caribisch Nederland die geconfronteerd zijn met het overlijden van hun partner of ouder(s), hebben op grond van de AWW recht op een uitkering. De AWW BES is een verzekering voor weduwen, weduwnaars en (half)wezen voor alle inwoners van Caribisch Nederland, waarvoor premieheffing plaatsvindt. Voor weduwen en weduwnaars is er recht op AWW tot het moment dat zij recht krijgen op ouderdomspensioen (AOV) of hertrouwen. Wezen hebben, indien zij een opleiding volgen, recht op wezenpensioen tot aan hun 25e levensjaar.

3.4.2. Hoogte van de uitkering

De hoogte van de uitkering is leeftijdsafhankelijk. De op maandbasis geldende bedragen AWW BES zijn opgenomen in tabel X.

Tabel X Hoogte uitkeringsbedragen AWW per maand in USD (Datum)

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Weduwen / weduwnaren	274 – 593	351 - 759	327 - 707
Halfwezen	199 – 237	254 - 303	237 - 283
Wezen	217 - 274	277 - 350	258 - 326

Bron: Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES

Het hoogste uitkeringsbedrag voor weduwen/weduwnaren is gelijk aan de hoogte van de AOV-uitkering. De weduwe of weduwnaar moet dan de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, dan wel invalide zijn of één of meer te diens laste komende kinderen hebben die recht hebben op wezenpensioen.
Een AWW-uitkering wordt toegekend zonder inkomens- of vermogenstoets. De hoogte van de uitkering is dus inkomensonafhankelijk (verrekening met eventuele inkomsten uit arbeid vindt niet plaats). De hoogte van de uitkering voor jongere nabestaande partners die niet invalide zijn of kinderen hebben, gaat uit van de veronderstelling dat er inkomen mogelijk is uit arbeid of in verband met arbeid.

De uitkeringsbedragen worden jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer in Caribisch Nederland. Tevens hebben de afgelopen

jaren enkele malen beleidsmatige verhogingen plaatsgevonden, gekoppeld aan een beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumloon.

3.4.3. De uitvoering van de AWW BES

De uitvoering van de AWW BES berust bij de bij de Rijksdienst Caribisch Nederland gepositioneerde RCN-unit SZW, die hiërarchisch onderdeel is van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Belanghebbenden kunnen AWW aanvragen aan de hand van het daartoe bestemde aanvraagformulier (beschikbaar via de website of fysiek aan het loket van de RCN-unit SZW). De uitkering gaat in op de eerste dag van de maand volgend op die waarin het overlijden heeft plaatsgevonden.

Verificatie is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de wet. Dit speelt niet alleen bij de beoordeling van de uitkeringsaanvraag – waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit de bevolkingsadministraties – maar ook gedurende de looptijd van de uitkering. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar controle op hertrouwen – waardoor het recht op uitkering wordt beëindigd – en controle op het onderwijs volgen van wezen en halfwezen van 15 jaar en ouder, van wie uit hoofde van het volgen van onderwijs de uitkering tot het bereiken van de leeftijd van 25 jaar door kan lopen. Het volgen van onderwijs wordt getoetst door het jaarlijks opvragen van een zogeheten 'schoolverklaring'. Ook het periodiek toetsen van nog in leven zijn van weduwen en weduwnaren die buiten Caribisch Nederland wonen, is een punt van aandacht voor de uitvoering.

De rechtmatigheid van de uitkering wordt jaarlijks beoordeeld door de Auditdienst Rijk. Naar aanleiding van bevindingen van de ADR over 2016 is een Plan van aanpak verbetering rechtmatigheid en financieel beheer vastgesteld. Het verbeteren van de dossiervorming en de verificatie ten aanzien van de AWW maakt daarvan onderdeel uit. De Tweede Kamer is over dit plan van aanpak en de stand van zaken per ultimo 2017 geïnformeerd[20].

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 550 XV, nr. 77 en vergaderjaar 2017-2018, 34 775 XV, nr. 106

4. Ontwikkelingen 2013-2017: volume, uitgaven, uitvoeringskosten en handhaving

- In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen in de onderzoeksperiode centraal. Hier worden feiten en cijfers gepresenteerd. Ook worden RPE-vragen 6 en 7 beantwoord:
  - Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
  - Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- Ook de vragen in de Startnotitie worden in dit hoofdstuk beantwoord:
  - Hoeveel geld gaat er in om?, In hoeverre was er sprake van niet-gebruik en zijn de oorzaken hiervan bekend en In hoeverre was er sprake van misbruik?

4.1. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen

In Nederland overleden in 2013 circa 141.000 mensen, in 2017 zijn dit er circa 150.000[21]. Dit betreft vooral mensen van boven de AOW-gerechtigde leeftijd. De achterblijvende partner is ook vaak reeds AOW-gerechtigd en komt daarmee niet in aanmerking voor een Anw-uitkering. Het aantal achterblijvende partners in de leeftijd van 21 jaar tot de AOW-leeftijd, de doelgroep van de Anw, bedroeg in de onderzoeksperiode circa 10.000 per jaar. Hiervan ontvangt zo'n 30 procent[22] een Anw-uitkering.

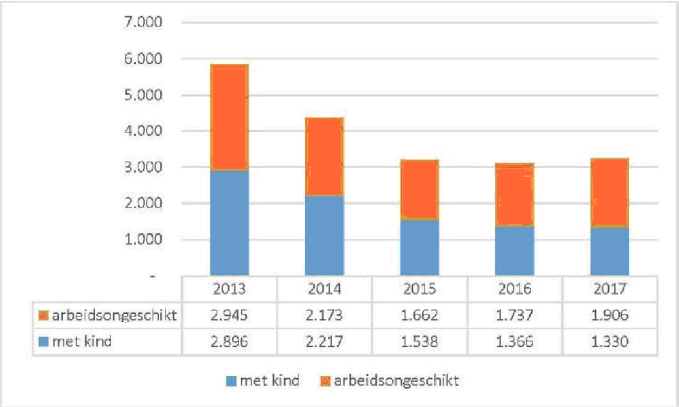
4.1.1. Instroom[23]

Het aantal nabestaande partners dat in 2017 instroomde en een Anw-uitkering ontving, is bijna gehalveerd ten opzichte van 2013. In 2013 stroomden nog 5.841 nabestaande partners in, in 2017 waren dit er 3.426. De afname is enerzijds te verklaren door het integreren van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering per 1 juli 2013 waardoor de instroom op basis van uitsluitend de halfwezenuitkering niet meer mogelijk was (zie paragraaf 3.3.2). Anderzijds staakte de instroom van de groep Anw-gerechtigden die voor 1950 is geboren omdat zij op uiterlijk 1 april 2015 AOW-gerechtigd waren.

Figuur X Instroom nabestaande partners in de Anw

Met opmerkingen [ ]: [ ] maakt hier een onderverdeling in van ao en voor 1950 geboren.

[21] CBS Statline
[22] CBS Onderzoek Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden, november 2018
[23] Instroom: nabestaanden die een uitkering ontvangen, de zogenaamde nuluitkeringen zijn niet meegeteld.



Bron: administratie SVB

Figuur X laat zien dat de meerderheid van de nabestaande partners die in de afgelopen jaren in de Anw instroomde een Anw-uitkering ontving op basis van arbeidsongeschiktheid. De instroom van het aantal nabestaande partners met een kind < 18 jaar nam gedurende de onderzoeksperiode met meer dan de helft af tot 1.330 in 2017. Het aandeel van de arbeidsongeschikte nabestaanden is daarmee toegenomen. In 2013 was dit 50 procent van de instroom, in 2017 56 procent.

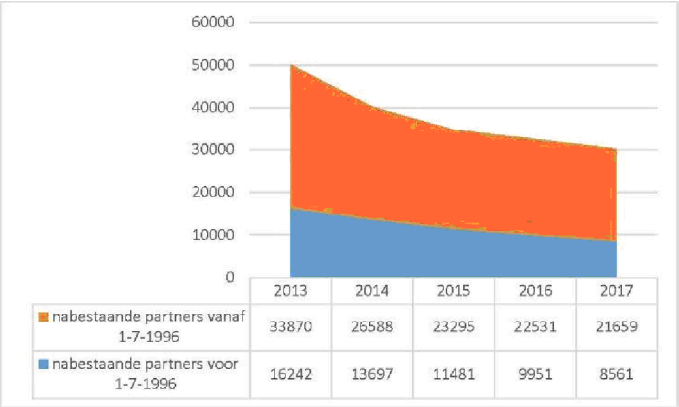
De nabestaande partners met een Anw-uitkering zijn vooral vrouwen. Zo'n 87 procent, van de nabestaande partners die in de onderzoeksperiode instroomde, is vrouw. Voor arbeidsongeschikte nabestaanden is het aandeel vrouwen 90 procent.

4.1.2. Aantal Anw-uitkeringen[24]

Als gevolg van de dalende instroom, daalde het aantal lopende Anw-uitkeringen van circa 50.000 in 2013 tot circa 30.000 in 2017. Naast de dalende instroom is een substantiële uitstroom vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd van nabestaanden een belangrijke factor. Dit betreft vooral nabestaanden die bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 al recht hadden op een AWW-uitkering. In 2013 ontvingen nog circa 16.000 van deze nabestaanden een uitkering, in 2017 is dit gedaald tot zo'n 8.500.

Figuur X Aantal Anw-uitkeringen ultimo het jaar

[24] Aantal uitkeringen waarbij de nuluitkeringen niet zijn meegerekend

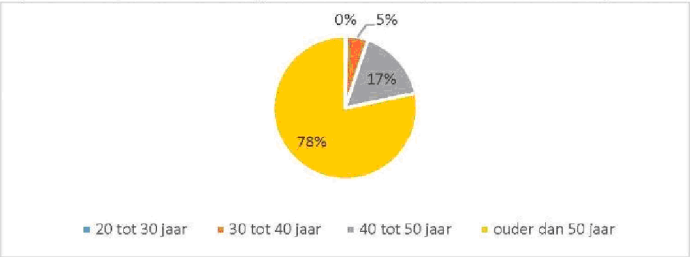


	2013	2014	2015	2016	2017
nabestaande partners vanaf 1-7-1996	33870	26588	23295	22531	21659
nabestaande partners voor 1-7-1996	16242	13697	11481	9951	8561

Bron: SVB administratie

Figuur X laat zien dat in 2017 circa 78 procent van de Anw-uitkeringen werd verstrekt aan achterblijvende partners ouder dan 50 jaar.

Figuur X: Lopende uitkeringen nabestaande partners naar leeftijd in 2017



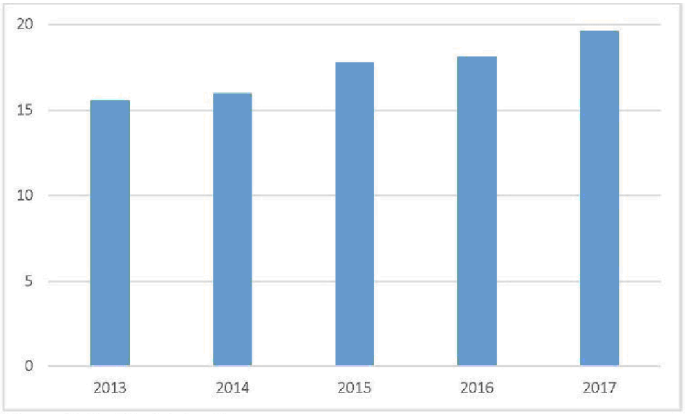
Bron: administratie SVB

4.1.3. Ontwikkeling in nuluitkeringen

Naast nabestaanden die een Anw-uitkering ontvangen, is er een groep nabestaanden die wel rechthebbend is maar door een te hoog inkomen (uit arbeid) geen Anw-uitkering uitbetaald krijgen. Dit zijn de zogeheten 'nuluitkeringen'. Figuur X laat zien dat het aandeel van deze nuluitkeringen als percentage op het totaal aantal rechthebbenden nabestaanden dat een uitkering heeft aangevraagd, is gestegen van circa 15 procent in 2013 tot bijna 20 procent in 2017. Dit betekent dat relatief meer rechthebbende nabestaanden in staat zijn om meer dan € 2.556,57 (niveau 2017) inkomen uit arbeid te verwerven.

Figuur X ontwikkeling in percentage nuluitkeringen op totaal aantal rechthebbende nabestaande partners.

Met opmerkingen [ ]**:** Voegt deze figuur iets toe? Kan wel weg.



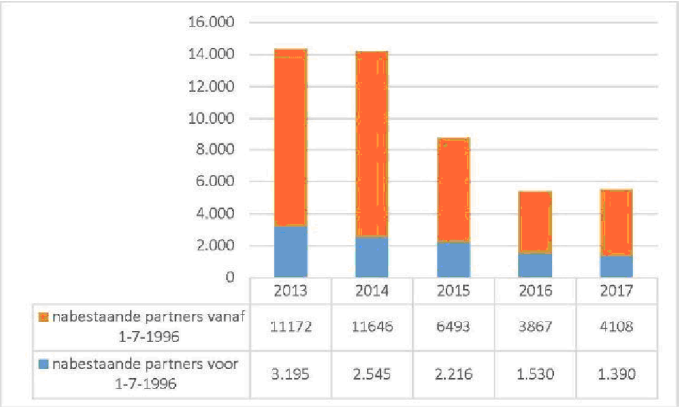
Bron: SVB Administratie

4.2. Uitstroom[25]

Er stromen ook nabestaanden uit de Anw. Figuur X laat zien dat de uitstroom in 2013 en 2014 groter is dan de jaren daarna. Dit is te verklaren door het eerdergenoemde feit dat de groep die een uitkering ontving op basis van de leeftijd (geboren voor 1950) in die jaren de AOW-gerechtigde leeftijd bereikte. In 2015 zijn de laatste rechthebbenden uit deze groep vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd uitgestroomd. Een andere belangrijke reden voor de hoge uitstroom in 2013 was de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering die per 1 juli 2013 plaatsvond. Hiermee werd ook de halfwezenuitkering volledig inkomensafhankelijk. Voor de nabestaanden die op 1 april 2013 al recht hadden op een Anw-uitkering geldt deze verandering per 1 oktober 2013. Hierdoor vond er relatief veel uitstroom plaats in september 2013. Daarnaast zijn andere redenen van uitstroom: overlijden, een te hoog inkomen uit arbeid, samenwonen, arbeidsgeschiktheid of doordat het jongste kind 18 jaar wordt.

Grafiek X Uitstroom uit de Anw

[25] Onder uitstroom wordt zowel het niet langer ontvangen van een uitkering als ook het niet langer recht hebben op een uitkering verstaan.



	2013	2014	2015	2016	2017
nabestaande partners vanaf 1-7-1996	11172	11646	6493	3867	4108
nabestaande partners voor 1-7-1996	3.195	2.545	2.216	1.530	1.390

Bron: administratie SVB

4.3. Kostendelen

4.4. Wezen

Naast nabestaande partners hebben wezen tot 16 jaar (onder voorwaarden ook oudere wezen) recht op een Anw-uitkering. Het aantal wezen dat in de onderzoeksperiode instroomde bleef min of meer gelijk. De verdeling over de verschillende leeftijdsklassen is ook min of meer gelijk gebleven. In 2013 ontvingen bijna 1.400 wezen een uitkering, in 2017 zijn dit er ruim 1.200.

Figuur X Aantal wezen in Anw naar leeftijd per ultimo jaar



	2013	2014	2015	2016	2017
17 t/m 21 jr	773	746	736	719	685
10 t/m 15 jr	455	450	448	447	419
<= 9 jaar	164	146	142	123	119

Bron: administratie SVB

Voor wezen is de belangrijkste reden voor uitstroom het bereiken van de leeftijd van 16 jaar (of in uitzonderingsgevallen 18 of 21 jaar). Per jaar stromen er zo'n 260 wezen uit.

4.5. Niet-gebruik en mogelijke oorzaken

In 2010 is ten behoeve van de beleidsdoorlichting van artikel 49 van de begroting van SZW, waar de Anw toen onder viel, het niet-gebruik onderzocht. Het niet-gebruik voor de nabestaandenuitkering lag toen op 4 procent[26]. Uit onderzoek van CBS[27] blijkt dat zo'n 2,9 procent van de nabestaanden die hun partner verloren in de periode 2012-2015 en aan de voorwaarde voor het ontvangen van een Anw-uitkering voldoen, geen Anw-uitkering hebben aangevraagd of ontvangen in genoemde periode[28]. Het niet-gebruik is daarmee laag en lijkt verder te zijn afgenomen gedurende de onderzoeksperiode.

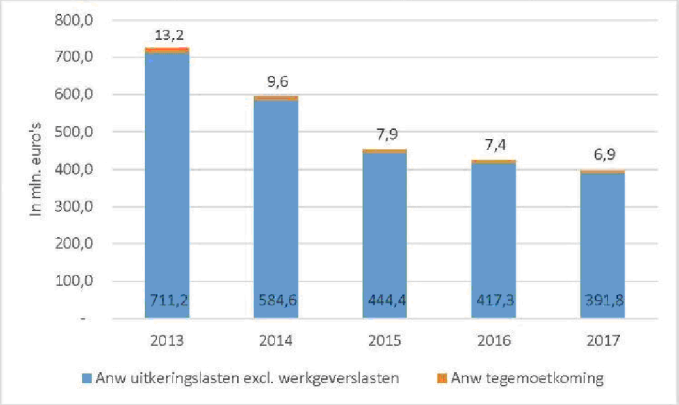
Met opmerkingen [ ]: niet-gebruik is erg laag, daarmee de conclusie doeltreffend te rechtvaardigen? Ja, voor dit deel wel.

4.6. Overzicht van uitgaven en ontvangsten

De uitkeringslasten van de Anw dalen, in lijn met de teruglopende groep uitkeringsgerechtigden. De groep Anw-gerechtigden die voor 1950 is geboren, is uitgestroomd omdat bij het bereiken van de AOW-leeftijd, uiterlijk 1 april 2015, het recht op de Anw-uitkering vervalt. De uitkeringslasten van de Anw en de Anw-tegemoetkoming bedroegen in 2013 € 727 mln. en lopen terug tot € 399 mln. in 2017. Naar verwachting lopen de uitkeringslasten verder terug tot € 321 mln. in 2022[29].

Met opmerkingen [ ]: En ook het vervallen van de halfwezenuitkering in 2015? [ ] kan jij dit nagaan?

Grafiek X Uitkeringslasten Anw en Anw-tegemoetkoming 2013-2017.



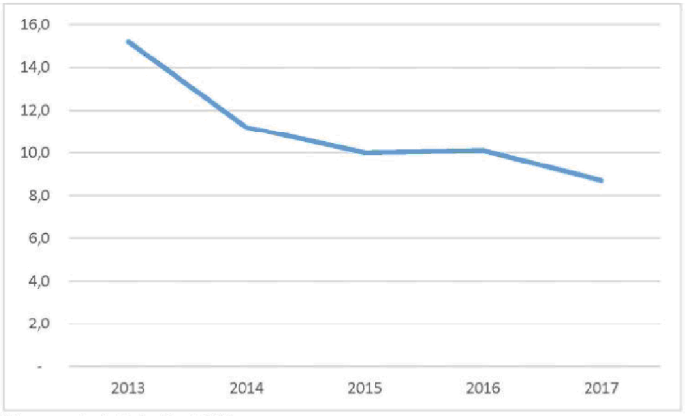
Bron: administratie SVB

4.7. Uitvoeringkosten

De totale uitvoeringskosten zijn opgebouwd uit directe en indirecte toegerekende kosten. Voor de toerekening van de indirecte kosten hanteert de SVB een verdeelsleutel, gebaseerd op de verhouding van ingezette capaciteit per wet. De SVB gaf in 2017 in totaal zo'n € 8,7 mln. 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 informatie te geven over de voorwaarden van de uitkering. De uitvoeringskosten nemen in absolute zin af gedurende 2013-2018.

Figuur X ontwikkeling in uitvoeringskosten (x € mln.)

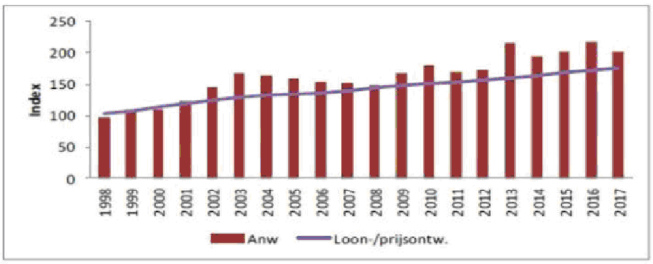
[26] XXXXX
[27] CBS onderzoek Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden, november 2018
[28] CBS onderzoek Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden, november 2018
[29] SVB Jaarverslag 2017



Bron: administratie SVB

De afname van het aantal gerechtigden heeft niet alleen effect op de uitvoeringskosten en uitkeringslasten, maar ook op de kosten per klant. De kosten per klant zijn tijdens de onderzoeksperiode min of meer gelijk gebleven en bedragen gemiddeld € 283,- per klant. De kostenontwikkeling per klant in historisch perspectief, en afgezet tegen de nationale loon- en prijsontwikkeling laat echter een stijging van de kosten per klant zien. De historische stijging wordt veroorzaakt door de daling van het aantal gerechtigden waardoor de vaste kosten over minder klanten worden verdeeld.

Figuur X kostenontwikkeling per klant in historisch perspectief



Bron: Jaarverslag SVB 2017

4.8. Handhaving

De SVB definieert handhaving als alles wat de SVB doet om fouten van haar klanten te voorkomen en fraude van haar klanten te detecteren en aan te pakken. Preventie staat daarbij voorop en klanten worden door de SVB zo goed en effectief mogelijk geïnformeerd over hun plichten. Wanneer regelgeving wijzigt, informeert de SVB nabestaanden daarover. Dat moment wordt dan soms ook gebruikt om nabestaanden nog eens op bestaande verplichtingen te wijzen. Nabestaanden worden niet periodiek geïnformeerd over de rechten, plichten en sancties. Hieronder wordt dieper ingegaan op handhaving en fraudebestrijding.

Met opmerkingen [ ]: Vraag SVB: pilot gaf toch aanleiding om wel periodiek te informeren over verplichtingen?

4.8.1. Risico's

Risico's op misbruik en fraude ontstaan als de SVB, voor de vaststelling van de hoogte van de bekostiging of inning afhankelijk is van de gegevens van derden en/of belanghebbenden. Voor de Anw zijn zes hoofdrisico's te definiëren:

1. Identiteit
2. Overlijden
3. Inkomen
4. Leefvorm/gezamenlijke huishouding
5. Verzekering/ingezetenschap
6. eigen ongehuwd kind jonger dan 18 jaar en ouderloos.

De Anw biedt niet veel mogelijkheden om fouten te maken of te frauderen. In Nederland is de tijdigheid en volledigheid van kritische gegevens (geboorte, huwelijk, echtscheiding, verhuizing, overlijden) nagenoeg gegarandeerd door de koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP) waardoor de SVB tijdig over de juiste gegevens kan beschikken. Daarnaast moeten belanghebbenden zelf wijzigingen doorgegeven zodat SVB deze kan verifiëren aan de hand van gegevensuitwisseling met basisregistraties (polisadministratie en basisregistratie persoonsgegevens), SUWI-inkijk en huisbezoeken. Signalen uit de uitvoering en vanuit de samenleving kunnen daarnaast aanleiding geven voor handhavingsonderzoek. Bij vermoeden van een strafrechtelijke fraude doet de SVB een opsporingsonderzoek en aangifte bij het Openbaar Ministerie.

4.8.2. Specifieke risico's

De beëindigingsgrond "gezamenlijke huishouding" is voor de SVB een punt van aandacht. Dit gegeven is niet af te leiden uit een registratie, maar dient door de uitkeringsgerechtigde te worden doorgegeven. Een belangrijk aspect van dat risico is dat het begrip gezamenlijke huishouding moeilijk is uit te leggen. In 2016 heeft er een gedragsexperiment plaatsgevonden op het doorgeven van wijzigingen m.b.t. het voeren van een gezamenlijke huishouding[30]. Uit dit onderzoek blijkt dat een brief over de inlichtingenplicht een effectief en efficiënt instrument is voor een gedragsverandering, namelijk het (tijdig) doorgeven van een wijziging. Naar aanleiding hiervan scherpt de SVB haar voorlichting op dit onderwerp regelmatig aan.

Een ander risico zit in de export van Anw. De Anw wordt geëxporteerd naar de EU- en naar landen waarmee een bilateraal verdrag is afgesloten. De mogelijkheden voor verificatie en controle zijn in het buitenland in het algemeen beperkter dan in Nederland. Dit verschilt per land en hangt af van de kwaliteit van de beschikbare gegevens en gemaakte afspraken met zusterorganen. Daardoor is het risico van onrechtmatige betalingen als gevolg van misbruik groter.

Bij de buitenlandgevallen is de SVB meer afhankelijk van wijzigingen die de klant doorgeeft bijvoorbeeld met betrekking tot doorgeven van het inkomen of het studeren van een kind, omdat dit niet uit de polisadministratie is af te leiden. Ook het melden van het voeren van een gezamenlijke huishouding, of de aanwezigheid van kostendelers moet de klant zelf doorgeven. Om recht op de uitkering te behouden dient de klant jaarlijks, op verzoek van de SVB, een levensbewijs op te sturen.

Met opmerkingen [10]: Opmerking kwetsbare passage met bijvoorbeeld het oog op de WW-fraudecasus. Formulering nog eens bekijken.

Met opmerkingen [11]: Interventieteams nog noemen?

[30] Centerdata, Experiment inlichtingenplicht Algemene nabestaandenwet, 2017

4.8.3. Kerncijfers handhaving 2013-2017

Onderstaande tabel vermeldt kerncijfers over handhaving van de Anw gedurende de onderzoeksperiode. De cijfers zijn mede gebaseerd op het rapport 'Kennis der verplichtingen en detectiekans 2017', een onderzoek onder ruim 5000 uitkeringsgerechtigden van 10 wetten dat Ipsos jaarlijks in opdracht van SZW uitvoert. De kerncijfers op het gebied van preventie tonen een stabiel beeld vergeleken met voorgaande jaren. Onderzoek in 2017 gaf aan dat de gemiddelde bekendheid van verplichtingen bij de Anw-gerechtigden in Nederland 85 procent is. De detectiekans wordt door 86 procent van de ontvangers als groot geschat en 86 procent schat de strafkans als groot.

De kerncijfers op het gebied van opsporing tonen in 2017 een lager benadelingsbedrag dan de jaren daarvoor, terwijl het aantal geconstateerde overtredingen in 2017 vergelijkbaar is met voorgaande jaren. De incassoratio's vertonen een wisselend beeld.

Tabel X Kerncijfers handhaving Anw

	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Preventie[31]					
Gepercipieerde detectiekans (procent)	-	83	83	80	86
Kennis van de verplichtingen (procent)	-	90	84	83	85
Opsporing					
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal benadelingbedrag (x € 1 mln)	1,9	1,9	2,2	2,6	1,2
Terugvordering					
Incassoratio 2013 (procent)	21	30	33	37	39
Incassoratio 2014 (procent)	-	12	32	33	34
Incassoratio 2015 (procent)	-	-	11	30	33
Incassoratio 2016 (procent)	-	-	-	22	35
Incassoratio 2017 (procent)	-	-	-	-	7,7
Sancties					
Boetes	145	82	122	84	69
Maatregelen	177	165	197	202	168
Waarschuwingen	322	247	319	286	237

Bron: Ipsos, Jaarverslag SZW 2017, administratie SVB

[31] Ipsos, Kennis der verplichtingen en detectiekans 2017

4.9. Internationaal

De Anw-uitkering wordt geëxporteerd naar landen binnen de EU, EER of Zwitserland en naar landen buiten de EU waarmee Nederland een bilateraal sociale zekerheidsverdrag heeft gesloten waarin een exportbepaling is opgenomen. De export van uitkeringen buiten Nederland kent verschillende juridische grondslagen, zowel in EU-verband als internationaal.

4.9.1. EU regelgeving

Voor de coördinatie van de sociale zekerheid binnen de EU/EER en Zwitserland gelden de Verordeningen 883/2004 en 987/2009. Beide Verordeningen vinden hun rechtsgrondslag in artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en hebben als doel belemmeringen op het terrein van de sociale zekerheid weg te nemen wanneer mensen gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. Op grond van Verordening 883/2004 moeten aanspraken op de Nederlandse wettelijke nabestaandenuitkeringen geëxporteerd worden naar een lidstaat van de EU, EER of Zwitserland. Het is op basis van de Verordening 883/2004 daarnaast mogelijk om een pro rata uitkering toe te kennen. Dat wil zeggen, een uitkering naar rato van het Nederlandse verzekeringsverleden in vergelijking tot de totale duur van de verzekering. Dit doet zich voor wanneer iemand in meerdere lidstaten verzekerd is geweest en wanneer het risico intreedt op het moment dat iemand aan de wetgeving van een lidstaat met een zogenaamd "opbouwstelsel" onderworpen is.

4.9.2. Bilaterale verdragen sociale zekerheid

Voor nabestaanden buiten de EU/EER/Zwitserland geldt dat men enkel recht heeft op een Anw-uitkering wanneer zij in een land wonen waarmee Nederland een sociale zekerheidsverdrag heeft afgesloten dat de export van uitkeringen regelt. Vanaf 1 januari 2013 is de Wet woonlandbeginsel sociale zekerheid van toepassing. Deze wet heeft als doel de hoogte van de Anw-uitkeringen af te stemmen op het kostenniveau van het woonland van de uitkeringsgerechtigde. Echter, in een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), waarvan de laatste dateert van 5 april 2018, is geoordeeld dat voor de bilaterale verdragen een verdragsaanpassing nodig is om de toepassing van het woonlandbeginsel mogelijk te maken. De Wet woonlandbeginsel geldt dus alleen voor landen waarmee de sociale zekerheidsverdragen overeenkomstig zijn aangepast. Er zal worden gestart met verdragsonderhandelingen met als inzet dat het woonlandbeginsel op termijn weer kan worden toegepast.

Wanneer uitbetaling van een nabestaandenuitkering ten behoeve van een nabestaande in het buitenland plaatsvindt wordt gekeken of een in het woonland van toepassing zijnde nabestaandenregeling moet worden verrekend naast de andere van toepassing zijnde voorwaarden voor de Anw. Overigens geldt ook verrekening van een uit het buitenland komende overheidsregeling voor een in Nederland wonende nabestaande.

4.9.3. Aantallen

Het aantal uitkeringen met een buitenlandcomponent is om dezelfde redenen (paragraaf 5.3.) als de nationale uitkeringen gedurende de onderzoeksperiode gedaald van 4.559 in 2013 tot 3.315 uitkeringen in 2017 (zie Tabel X). Het aantal buitenlandse uitkeringen als percentage van alle uitkeringen is gedurende de onderzoeksperiode wel tegenomen, van 8,8 procent in 2013 tot 10,3 procent in 2017.

Tabel X Aantal Anw-gerechtigden (nabestaande partners en wezen) in het buitenland

Met opmerkingen [ ] 12] [ ] gaat dit checken.

	Volledige uitkering	Onvolledige uitkering[32]
2013	2389	2170
2014	2233	1694
2015	2092	1422
2016	2045	1406
2017	1961	1354

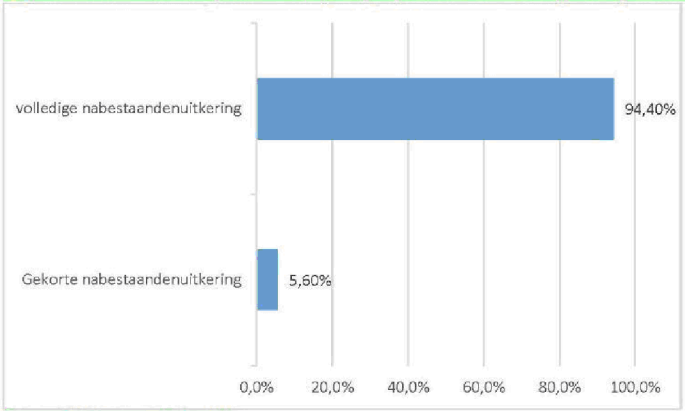
Bron:?
PM: SVB-cijfers in tabel en hieronder checken voor 2016 en 2017 met behulp van kwartaalberichten; evenals voetnoot bij onvolledige uitkering

49,6 procent hiervan werd uitbetaald in verdragslanden, 0,7 procent in niet-verdragslanden en 49,7 procent binnen de EU/EER/Zwitserland. Binnen Europa/EER/Zwitserland worden zijn in 2017 1639 uitkeringen aan nabestaanden uitbetaald. De meeste uitkeringen zijn uitbetaald aan nabestaanden in België (435), Duitsland (427), Polen (227), Spanje (185) en Groot-Brittannië (100). 1569 uitkeringen werden in 2017 uitbetaald in verdragslanden buiten Europa. In aflopende orde van grootte werden de meeste uitkeringen uitbetaald aan nabestaanden in Marokko (832), Turkije (450), Suriname (55) en Indonesië (24).

Het aantal uitkeringen bestaat in 2017 voor 94,4 procent uit volledige uitkeringen en voor 5,6 procent uit gekorte[33] uitkeringen.

Met opmerkingen [ ] 3]: Tevens opmerking van [ ] De vraag is: waarom zo weinig gekorte uitkeringen en op grond waarvan is gekort zodat we dat uit kunnen leggen (of niet). Als het alleen gaat om uitkeringen waarop inkomen uit arbeid is gekort klopt het dan met CBS nabestaandencijfers? Navragen bij [ ]

Figuur X Anw-uitkeringen in 2017, uitgesplitst naar volledige en gekorte uitkeringen



Bron: SVB administratie

[32] Inkomsten uit arbeid bijvoorbeeld uit loondienst of een eigen bedrijf worden gedeeltelijk vrijgelaten of verrekend met de Anw-uitkering. Andere sociale zekerheidsuitkeringen worden volledig verrekend met de Anw-uitkering. Zie Anw, artikel 18. Zie ook .....PM: in het buitenland verstrekte nabestaandenuitkering.
[33] Gekorte uitkering betekent in dit geval dat de uitkering is verrekend met inkomen uit arbeid of inkomen in verband met arbeid.

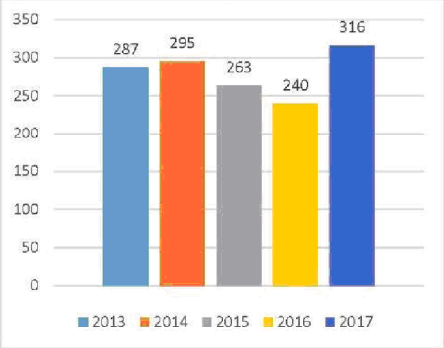
4.10. AWW BES

Gedurende de onderzoeksperiode is het aantal gerechtigden die een uitkering op basis van de AWW BES hebben ontvangen, min of meer gelijk gebleven.

Invoegen in tabel onderverdeling naar B,E,S.

Met opmerkingen [4]: beschik jij over deze gegevens?

Figuur X aantal uitkeringen BES



Bron: SZW-unit RCN

De uitgaven zijn in de onderzoeksperiode tegenomen tot ruim 1 miljoen euro in 2017. De stijging wordt veroorzaakt door een lichte toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. De uitgaven worden ook beïnvloed door de koersontwikkeling van de euro ten opzichte van de dollar. Net als de andere uitkeringsregelingen op Caribisch Nederland keert de RCN-unit de AWW-uitkering in dollars uit.

Met opmerkingen [5]: Klopt dit?

Tabel X: Uitgaven (x € 1.000)

2013	2014	2015	2016	2017
814	864	1110	1072	1111

Bron: Jaarverslag SZW 2017

5. Het nabestaandenbeleid: de beleidstheorie

5.1. Inleiding

Iedere beleidsdoorlichting bevat naast een beschrijving van het beleid eveneens de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2). Dit wordt de 'beleidstheorie' genoemd. Hoogerwerf (1989)[34] definieert een beleidstheorie als "het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt". In feite is dit ook waar de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) om vraagt: "de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen"[35]. Met behulp van de beleidstheorie kan worden getoetst in welke mate het beleid doeltreffend en doelmatig is (geweest).

5.2. Het beleidsdoel

Het beleidsartikel 9 Nabestaanden van de SZW-begroting kent als doelstelling:

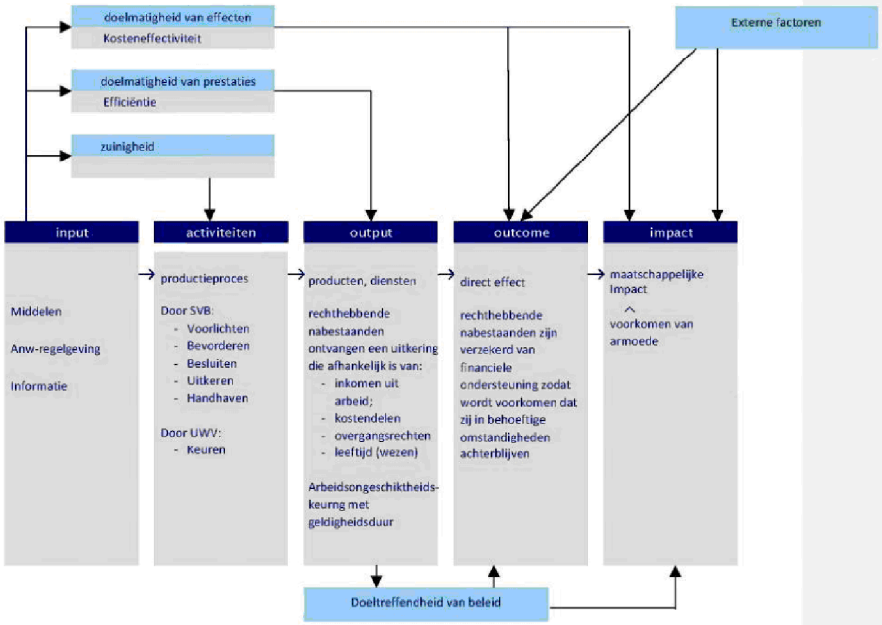
De overheid beschermt nabestaande partners en wezen voor zover nodig tegen de financiële gevolgen van het verlies van partner of ouders.

Als toelichting op deze doelstelling vermeldt de begroting dat de overheid vindt dat mensen die geconfronteerd zijn met het overlijden van hun partner of ouder(s) en die vanwege de zorg voor een kind of arbeidsongeschiktheid niet (volledig) in een eigen inkomen kunnen voorzien, verzekerd moeten zijn van financiële ondersteuning. Achterliggend doel is dat hiermee wordt voorkomen dat deze nabestaanden in 'behoeftige omstandigheden achter zouden blijven'[36].

5.3. De beleidsketen

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te beoordelen, wordt gebruik gemaakt van de beleidsketen. Deze keten geeft de fasen van het beleid weer die in theorie elkaar zouden moeten opvolgen, waarbij het beleidsdoel in de laatste fase wordt bereikt. De opeenvolging van de fasen in de keten is afhankelijk van veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn toetsbaar. Als alle veronderstellingen juist zijn en de keten van de beleidstheorie afgerond wordt, is het plausibel dat de beoogde output, outcome en impact wordt gerealiseerd en het beleid daarmee doeltreffend is. Onderstaand schema werkt de beleidstheorie voor het nabestaandenbeleid uit in de vorm van een beleidsketen.

[34] 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans'. In: Beleidswetenschap 3, p. 320-341
[35] Handreiking beleidsdoorlichting op www.rijksbegroting.nl
[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 1994- 1995, 25 169, nr.3.



5.3.1. De fasen van de beleidsketen

In de inputfase zet de overheid middelen, regelgeving en informatie in om de beleidsketen op te starten. In de activiteitenfase gebruikt de SVB de beschikbaar gestelde input om zijn klanten in te lichten, besluiten te nemen na ingediende verzoeken, uitkeringen over te maken en toezicht te houden op potentiele fraude. In deze fase keurt ook het UWV klanten op arbeidsongeschiktheid en geeft deze informatie vervolgens door aan de SVB. In de outputfase ontvangen de Anw-gerechtigden de uitkering op hun bankrekening. In de outcomefase bevinden Anw-gerechtigen zich in een situatie zonder behoeftige omstandigheden. In de impactfase heeft Nederland een maatschappij waarin rechthebbende nabestaande partners geen armoede kennen.

Met opmerkingen [16]: Hier wordt armoede gelijkgesteld aan de passage in het beleidsdoel: waar nodig beschermen tegen financiele gevolgen.

De stap naar armoede lijkt mij logisch maar vergt m.i. nog wel een korte toelichting

Externe factoren zijn factoren en ontwikkelingen waar de overheid meestal geen invloed op heeft, maar die wel van invloed zijn op de effecten en impact van het beleid en daarmee op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Daarnaast kunnen er neveneffecten zijn na de outputfase die niet beoogd waren bij de inzet van de beleidsinstrumenten. Deze kunnen ook van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

5.3.2. Veronderstellingen bij het beleid

Bij de introductie van de Anw en haar voorgangers maakte de overheid gebruik van veronderstellingen die het bestaansrecht en de functie van de Anw toelichtten. De op

basis van o.a. de memorie van toelichting bij de Anw gereconstrueerde veronderstellingen hebben zowel betrekking op externe factoren als ook op het gevoerde beleid zelf. Deze veronderstellingen zijn toetsbaar.

Bij de introductie van de Anw hanteerde de wetgever de volgende veronderstellingen ten aanzien van een tweetal externe factoren:

A. Burgers kunnen zich in toenemende mate, al dan niet verplicht via de werkgever, verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden waardoor de noodzaak voor een publieke nabestaandenuitkering beperkt is;
B. In toenemende mate werken beide partners. De nabestaandenuitkering kan daarom worden beperkt tot nabestaanden waarvan niet kan worden verwacht dat zij in eigen inkomen uit arbeid kunnen voorzien;

Ook aan de verschillende onderdelen van het beleid liggen veronderstellingen ten grondslag. De veronderstellingen tussen de input- en activiteiten van het beleid gaan over de rechten van Anw-gerechtigden:

C. Gerechtigde nabestaanden zijn bekend met de Anw-uitkering en vragen deze aan.

De veronderstellingen tussen de activiteiten- en de outputfase raken de plichten van de Anw-ontvangers en de bedrijfsvoering van de uitvoeringsinstanties:

D. SVB en UWV kunnen aanvragen en keuringen tijdig en correct ten uitvoer brengen.
E. Anw-ontvangers zijn bekend met de verplichtingen die gebonden zijn aan de uitkering en frauderen niet;

De veronderstelling tussen de output- en outcomefase van het beleid is:

A. de Anw-uitkering biedt de rechthebbende nabestaanden financiële bescherming en daarmee wordt voorkomen dat deze nabestaanden in behoeftige omstandigheden vervallen.

Daarnaast heeft de wetgever de volgende veronderstellingen te aanzien van de drie groepen rechthebbenden nabestaanden partners:

Met betrekking tot nabestaanden geboren voor 1950 wordt verondersteld dat:

B. zij door hun verzorgende taken in het gezin aan verdiencapaciteit hebben ingeboet en zij zijn daardoor onvoldoende toegerust om alsnog met een baan of een opleiding te beginnen.

Met betrekking tot nabestaanden met kinderen < 18 jaar wordt verondersteld dat:

C. van hen niet kan worden verwacht dat zij in inkomen uit arbeid voorzien. Door de zorg voor kinderen hebben deze nabestaanden meer problemen met de combinatie zorg en arbeid dan nabestaanden zonder kinderen en de ouders die deze zorg kunnen delen met een partner. De Anw-uitkering biedt deze nabestaanden de mogelijkheid om invulling te geven aan de zorg voor kind(eren);
D. met de vrijlating (deels) van inkomen uit arbeid wordt de arbeidsparticipatie niet ontmoedigd;
E. nabestaanden kunnen, zodra het jongste kind 18 jaar wordt, (weer) deelnemen aan de arbeidsmarkt en zich hierop kunnen voorbereiden.

Met betrekking tot arbeidsongeschikte nabestaanden wordt verondersteld dat:

F. dat zij niet in inkomen uit arbeid kunnen voorzien;
G. met de vrijlating (deels) van inkomen uit arbeid de arbeidsparticipatie niet wordt ontmoedigd;
H. nabestaanden, wanneer niet langer sprake is van arbeidsongeschiktheid, (weer) kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en zich hierop kunnen voorbereiden.

Met opmerkingen [7]: Veronderstellingen vermogen, kostendelersnorm en samenwonen

Met opmerkingen [7]: Eens dat hierop ingegaan moet worden.

Met opmerkingen [9]: Helemaal niet? Of alleen minder?

Met opmerkingen [0]: Moeten we hier niet ook andere alleenstaande ouders met een andere uitkering noemen?

Met opmerkingen [1]: In ieder geval??

Met opmerkingen [1]: eens

5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van de beleidstheorie kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden geoperationaliseerd. Het beleid bereikt haar doel als bovenstaande veronderstellingen in de praktijk juist blijken te zijn. Het beleid is **doeltreffendheid** als er een objectief aanwijsbare causale relatie is tussen de output en de outcome. Daarnaast kan van een doeltreffend beleid worden gesproken als alle rechthebbende nabestaanden een uitkering ontvangen. De mate van niet-gebruik is daarmee ook een indicator van de doeltreffendheid. Een laag niet-gebruik duidt er op dat de rechthebbende nabestaanden worden bereikt.

Het beleid is **doelmatig** als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk input (waaronder kosten) en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Een eerste voorwaarde voor een doelmatig beleid, is dat het beleid doeltreffend is. Immers een beleid dat niet doeltreffend is, kan niet doelmatig zijn. Er bestaan geen standaardnormen voor doelmatigheid. Een manier om een uitspraak over de mate van doelmatigheid van beleid te kunnen doen, is door vergelijking[37]. In deze beleidsdoorlichting wordt de mate van doelmatigheid van het beleid beoordeeld door:

(1) de financiële en arbeidsmarktpositie van rechthebbende nabestaanden te vergelijken met alleenstaanden in een vergelijkbare positie: niet-rechthebbende nabestaanden, arbeidsongeschikte alleenstaanden en alleenstaande ouders;
(2) de rechten, plichten en systematiek van de Anw te vergelijken met andere socialezekerheidsregelingen gericht op arbeidsongeschikten en alleenstaande ouders;
(3) de Anw te vergelijken met hoe in enkele Europese landen de publieke nabestaandenregeling is vormgegeven;
(4) alternatieven van de huidige Anw te presenteren aan de hand van beleidsopties om structureel 20 procent van de uitgaven te besparen. Hiermee kan worden vastgesteld of hiermee hetzelfde effect tegen lagere kosten kan worden bereikt, of dat andersoortig beleid misschien meer effect heeft met dezelfde middelen.

Door de Anw op deze manieren te vergelijken, kan mogelijk een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het huidige beleid doelmatig is.

Met opmerkingen [3]: Zijn er al mogelijke beleidsopties in beeld?

[37] Handreiking beleidsdoorlichting op www.rijksbegroting.nl

6. Toetsing veronderstellingen bij externe factoren bij het beleid

In hoofdstuk X is ingegaan op de veronderstellingen die het kabinet bij de introductie van de Anw en haar voorgangers hanteerde. In dit hoofdstuk worden, in het kader van de beoordeling van de mate van doeltreffendheid van het beleid, de veronderstellingen die betrekking hebben op de externe factoren en ontwikkelingen getoetst. De twee veronderstellingen zijn:

A. Burgers kunnen zich in toenemende mate, al dan niet verplicht via de werkgever, verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden waardoor de noodzaak voor een publieke nabestaandenuitkering beperkt is;
B. In toenemende mate werken beide partners. De nabestaandenuitkering kan daarom worden beperkt tot nabestaanden waarvan niet kan worden verwacht dat zij in eigen inkomen uit arbeid kunnen voorzien

Met opmerkingen [4]: WERKTITEL

Met opmerkingen [25]: Ik vind dit een lastige. Misschien kan het wel verwacht worden maar gebeurt het niet. Misschien iets verder specificeren: nabestaanden die niet de verdiencapaciteit hebben ... oid. Zoals het er nu staat lijkt dit enkel te gelden voor AO'ers en niet voor ouders met jonge kinderen.

6.1. Verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden

Als het gaat om de financiële risico's van overlijden (van de partner), is het uitgangspunt van het beleid dat het de eigen verantwoordelijkheid van mensen is om af te wegen of zij zich hier tegen willen verzekeren. De veronderstelling (A) hierbij is dat mogelijkheden hiertoe zijn toegenomen. De omvang en aard van de inkomensgevolgen van overlijden van een partner wordt daarmee afhankelijk van de keuzes die mensen tijdens hun leven maken (trouwen, samenwonen, kinderen krijgen, werken) en (1) hetgeen (door sociale partners) is geregeld in pensioenregelingen en (2) door mensen zelf in private voorzieningen voor nabestaanden.

6.1.1. (Nabestaanden)pensioenregelingen

Circa 87 procent van alle werknemers in 2016 bouwt via een werkgever een aanvullend ouderdomspensioen op[38]. Voor werknemers met een partner ligt dit op 93,5 procent. Kenmerken van werknemers waarbij het aandeel dat geen aanvullend pensioen opbouwt via de werkgever relatief hoog is, betreft werknemers met een 1e generatie migratieachtergrond, die alleenstaand zijn, die deel uit maken van een huishouden met een laag huishoudensinkomen (minder dan 20 duizend euro), die geen eigen woning bezitten, die minder dan modaal verdienen) en een flexibel dienstverband hebben.

Met opmerkingen [6]: Is dat niet het meest kenmerkende van deze groep, dat is immers het enige dat invloed heeft op het wel of niet opbouwen van aanvullend ouderdomspensioen van werknemers? Of is hier bedoeld werkenden?

Van de zelfstandigen in 2016 heeft 77 procent enige pensioenaanspraken die zijn opgebouwd via een (eerdere) werkgever. Hieronder vallen zowel actieve als ook niet-actieve pensioenaanspraken. De samenstelling van de groep zelfstandigen zonder pensioenaanspraken lijkt anders dan de samenstelling van de groep werknemers zonder pensioenopbouw. Relatief gezien zijn zelfstandigen zonder pensioenaanspraken vaker man, van Nederlandse achtergrond, alleenstaand of samen met een partner die ook zelfstandige is, in bezit van een eigen woning, en een huishoudvermogen van 100 duizend euro of hoger

De regelingen voor het ouderdomspensioen bieden vrijwel allemaal een verzekering voor het nabestaandenpensioen. De hoogte van dit pensioen varieert echter sterk tussen nabestaanden. Dit komt in de eerste plaats doordat sociale partners de inhoud van de pensioenregeling per bedrijf of sector vaststellen. Door deze contractsvrijheid bestaan er verschillen in pensioenregelingen. Sommige pensioenregelingen bieden een financiële

Met opmerkingen [7]: Klopt dit nog wel? Check AV.

[38] CBS, Witte vlek op pensioengebied 2016, november 2018

aanvulling op de Anw-uitkering of als compensatie voor nabestaanden die geen of een gedeeltelijke Anw-uitkering ontvangen na het overlijden van de partner (Anw-compensatie of Anw-hiaat verzekering). Mensen die dus geen jonge kinderen hebben, of zelf veel verdienen, kunnen bijvoorbeeld in aanmerking komen voor nabestaandenpensioen omdat zij geen (of weinig) Anw ontvangen. Ten tweede hangt de hoogte van het nabestaandenpensioen samen met de hoogte van het salaris van de overleden partner, onderbrekingen in het dienstverband, echtscheiding, e.d. Tenslotte maakt het ook uit of de partner overlijdt voor de pensioengerechtigde leeftijd of daarna. Onderzoek van Netspar[39] laat zien dat het nabestaandenpensioen bij overlijden vóór de pensioengerechtigde leeftijd heterogener is vormgegeven dan bij overlijden na de pensioendatum. Ook laat dit onderzoek zien dat naast de verschillende vormgeving er ook vaak wijzigingen in de regelingen plaatsvinden. In het recente verleden is bijvoorbeeld sprake geweest van een ontwikkeling waarbij nabestaandenpensioenen steeds vaker op risicobasis worden geregeld. Sinds de herziening van het Witteveenkader in 2015, waardoor minder ouderdomspensioen kan worden opgebouwd, is een trend zichtbaar dat weer vaker partnerpensioen op opbouwbasis wordt geboden (omdat deze opbouw later weer in een ouderdomspensioen kan worden omgezet).

Met opmerkingen [ ]8]: Vraag[ ]s of dit wordt verstrekt op dezelfde voorwaarden als de Anw. AV: kunnen jullie dit beantwoorden?

Met opmerkingen [ ]9]: Toch ook op basis van opbouw van ouderdomspensioen?

6.1.2. Private regelingen voor nabestaanden

Private regelingen voor nabestaanden kunnen de vorm hebben van een overlijdensrisicoverzekering of levensverzekering die periodiek of eenmalig uitkeren. Een overlijdensrisicoverzekering met een periodieke uitkering gedurende een bepaalde periode (of tot het bereiken van een bepaalde leeftijd) leent zich goed als een nabestaandenvoorziening. Daarnaast zijn er ook levensverzekeringen die op een vast moment in de toekomst eenmalig of periodiek een geldbedrag uitkeert. Dit type wordt vaak gesloten als aanvulling of vervanging van het nabestaandenpensioen. Uit onderzoek van Centerdata[40] blijkt dat overlijdensrisicoverzekeringen vaak worden afgesloten in combinatie met een hypotheek.

De hoogte van de premie voor een dergelijke levensverzekering aangevuld met een nabestaandenfaciliteit[41] hangt af van de leeftijd en gezondheid. De premies zijn de laatste jaren substantieel gedaald. In 2016 is de gemiddelde premie met 2,67 procent gedaald. Sinds 2002 is de gemiddelde premie voor een overlijdensrisicoverzekering met een gelijkblijvende dekking gedaald met bijna 57 procent[42]. Dit betreft voornamelijk nieuwe producten en geldt niet voor reeds opgebouwde verzekeringsportefeuilles.

Met opmerkingen [ ]0]: Is dit een betrouwbare bron?

Circa 90 procent van de verzekerden wordt tegen de basispremie geaccepteerd. Bij circa 10 procent is vanwege gezondheidsredenen sprake van een verhoogde premie. Deze groep kan terecht bij verzekeraar "de Hoop"; een vangnet opgericht door verzekeraars dat 96 procent van de aanvragen honoreert. Circa 0,4 procent van het totaal aantal aanvragen in de wordt uiteindelijk geweigerd (onverzekerbare risico's).

---

[39] Netspar, Nabestaandenpensioen, Versnipperde vormgeving vertroebelt risico's, juni 2017

[40] Centerdata, Verzekering overlijdensrisico, december 2014

[41] Een levensverzekering keert op of vanaf een vastgesteld moment in de toekomst eenmalig een geldbedrag uit (kapitaalverzekering) of periodiek een geldbedrag uit (lijfrenteverzekering). Niet alle levensverzekeringen keren bij overlijden ook uit aan nabestaanden. Dit geldt alleen voor de levensverzekeringen die zijn aangevuld met een nabestaandenfaciliteit. Een overlijdensrisicoverzekering keert een vooraf afgesproken bedrag uit aan de nabestaanden, meestal de achterblijvende partner, indien de verzekerde voor een bepaalde datum overlijdt.

[42] MoneyView Research B.V., 2017

Uit het onderzoek van Centerdata blijkt dat ongeveer 60 procent van de mensen samenwonend met een partner tussen 25 en 65 jaar een voorziening heeft die uitkeert als de partner overlijdt. Een overlijdensrisicoverzekering in combinatie met een hypotheek komt het meeste voor, ongeveer de helft van de stellen tussen 25 en 65 jaar heeft een dergelijke verzekering. Verder heeft 30 procent van de stellen een zelfstandige levensverzekering of een levensverzekering met overlijdensdekking. Ruim 40 procent van de stellen heeft geen enkele nabestaandenvoorziening in de derde pijler. Sociaal-demografische kenmerken als geslacht, leeftijd en opleiding spelen vrijwel geen rol bij de beslissing om zich te verzekeren. Wel blijkt dat mensen met kinderen zich vaker bijverzekeren dan mensen zonder kinderen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de variatie in het verzekerde bedrag erg groot is. Mensen met een hoger inkomen verzekeren zich doorgaans voor een hoger bedrag. Het verzekerd bedrag is het hoogste voor overlijdensrisicoverzekeringen in combinatie met een hypotheek, gemiddeld op €116.818 en voor drie kwart van de polissen is het verzekerd bedrag €70.000 of meer. Het verzekerde bedrag voor zelfstandige overlijdensrisicoverzekeringen ligt op gemiddeld €86.000, voor levensverzekeringen op €66.000. Bij 80-90 procent van de polissen is er sprake van een constante dekking gedurende de looptijd.

Zelfstandigen hebben wel iets vaker dan mensen in loondienst een levensverzekering getroffen, maar iets minder vaak een overlijdensrisicoverzekering (in combinatie met een hypotheek). Ruim de helft van de zelfstandigen heeft een private voorziening getroffen (56 procent)[43].

Met opmerkingen [1]: WERKTITEL

6.1.3. Interactie tussen de Anw en inkomensregelingen bij overlijden

Bovenstaande laat zien dat er voldoende mogelijkheden zijn voor mensen om zich te verzekeren tegen het financiële risico bij overlijden. Het is vervolgens de eigen verantwoordelijkheid van de burger om af te wegen of zij zich daadwerkelijk willen verzekeren. Om hier invulling aan te geven, is inzicht in de financiële gevolgen bij overlijden van een van de partners nodig en inzicht in de voorwaarden en rechten in de verschillende (publieke en private) nabestaandenregelingen.

Uit onderzoek van Centerdata[44] blijkt dat de overgrote meerderheid (71,4 procent) van de respondenten niet weet wat de voorwaarden zijn om in aanmerking te komen voor een nabestaandenuitkering uit de Anw en dus niet weet of men bij overlijden van de partner hiervoor in aanmerking komt. De bekendheid met het nabestaandenpensioen is hoger (78,6 procent), dat wil zeggen dat men weet dat er in geval van overlijden van de partner recht bestaat op nabestaandenpensioen als onderdeel van pensioenregelingen. Bij mensen van wie de partner is aangesloten bij een pensioenfonds of pensioenverzekeraar ligt dit percentage zelfs nog iets hoger (85,0 procent). Uit genoemd onderzoek blijkt dat de interactie tussen de verschillende inkomensregelingen zwak is omdat men maar een beperkte kennis heeft van de voorwaarden en hoogte van de uitkeringen. Mensen die denken recht te hebben op een Anw-uitkering indien hun partner overlijdt, maar dat niet hebben, zijn het vaakst privaat verzekerd. Dit is opvallend aangezien juist de misperceptie over het Anw-recht zou kunnen leiden tot onderverzekering. Mensen die recht hebben op een Anw maar denken dit niet te hebben,

[43] Centerdata, Verzekering overlijdensrisico, december 2014
[44] Centerdata, Verzekering overlijdensrisico, december 2014

verzekeren zich het minst vaak. Een mogelijke verklaring voor deze opmerkelijke bevindingen is een "bewustzijnseffect". Mensen die bewust bezig zijn met de mogelijkheid van overlijden van hun partner zijn vaker op de hoogte van de Anw (en denken soms ten onrechte er aanspraak op te kunnen maken), maar zetten door dit bewustzijn mogelijk ook eerder de stap om zich in de derde pijler te verzekeren. Dit effect geldt ook voor de relatie tussen het nabestaandenpensioen en de private regelingen: mensen die denken recht te hebben op nabestaandenpensioen zijn vaker privaat verzekerd.

6.1.4. Tussenconclusie

De veronderstelling dat burgers zich in toenemende mate, al dan niet verplicht via de werkgever, *kunnen* verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden is juist:

- De overgrote meerderheid van de werknemers bouwt verplicht partnerpensioen op;
- Er bestaat een goed ontwikkeld verzekeringsaanbod waar partners een financiële voorziening kunnen treffen voor het geval een van hen (vroegtijdig) overlijdt. De markt is goed toegankelijk;
- Veel consumenten maken ook daadwerkelijk gebruik van de producten in de private sfeer, vaak in het geval van een hypotheekafsluiting.

Wel zijn er enkele risico's te benoemen:

- Er is een aanzienlijk deel van werknemers en zelfstandigen dat geen (nabestaanden) pensioen opbouwt;
- Door o.a. wijzigingen in de pensioenregelingen is voor deelnemers een diffuus en onduidelijk geheel ontstaan waardoor zij risico's kunnen lopen wanneer de partner overlijdt;
- Stellen zijn beperkt bezig met de financiële consequenties van een mogelijk vroegtijdig overlijden van de partner. Veel mensen weten niet goed wat de financiële producten inhouden die zij hebben gesloten of via een collectieve verplichting verkrijgen;

Na overlijden kunnen de financiële consequenties daarom negatiever of juist positiever uitpakken dan verwacht.

6.2. Ontwikkeling arbeidsparticipatie

Met opmerkingen 2]: WERKTITEL

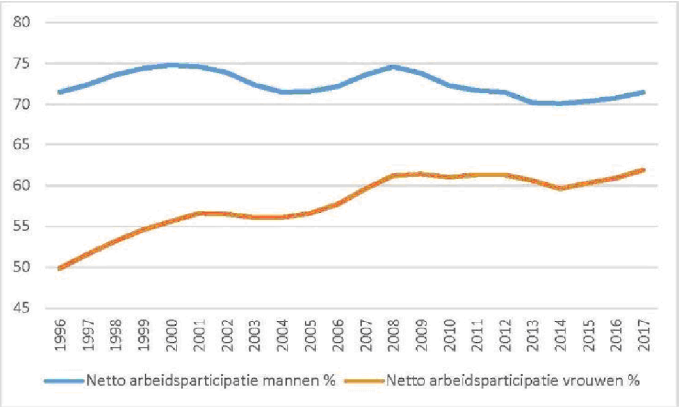
De tweede veronderstelling (B) bij het beleid is dat partners in toenemende mate beide betaalde arbeid verrichten waardoor een publieke nabestaandenuitkering beperkt kan worden tot nabestaanden waarvan niet kan worden verwacht dat zij in eigen inkomen uit arbeid kunnen voorzien. In de praktijk gaat het hierbij vooral om de veronderstelling dat vrouwen in toenemende mate betaalde arbeid verrichten.

6.2.1. Arbeidsparticipatie

Sinds de inwerkingtreding van de Anw in 1996 is de netto arbeidsparticipatie[45] van de Nederlandse bevolking tussen 15 en 75 jaar toegenomen van 61 procent tot bijna 67 procent in 2017. Voor vrouwen is de netto arbeidsparticipatie sinds 1996 veel sterker toegenomen. In 1996 was deze nog minder dan 50 procent. In 2017 is dit gestegen tot bijna 62 procent. Dit blijft nog altijd achter bij die van mannen. De arbeidsparticipatie van mannen ligt in 2017 rond de 71 procent en is daarmee vergelijkbaar met 1996.

Figuur X arbeidsparticipatie mannen en vrouwen 1996 - 2017

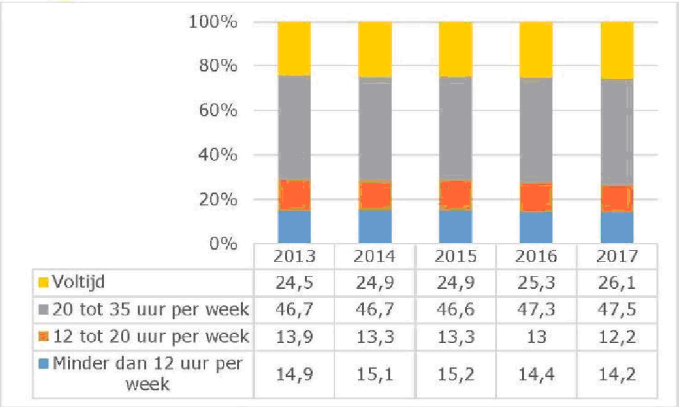
[45] Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de potentiele beroepsbevolking, CBS.



Bron: CBS Statline

In geen enkele andere EU-lidstaat werken vrouwen zo vaak in deeltijd als in Nederland. In 2017 werkt zo'n 74 procent van de werkzame vrouwen in deeltijd. Voor mannen is dit bijna 27 procent. Dat vrouwen in deeltijd werken, hangt niet volledig samen met het hebben van kinderen. Ook 46 procent van de vrouwen met partner, maar (nog) zonder kind werkt in 2017 in deeltijd.

Tabel X Arbeidsduur vrouwen 2013 - 2017



	2013	2014	2015	2016	2017
Voltijd	24,5	24,9	24,9	25,3	26,1
20 tot 35 uur per week	46,7	46,7	46,6	47,3	47,5
12 tot 20 uur per week	13,9	13,3	13,3	13	12,2
Minder dan 12 uur per week	14,9	15,1	15,2	14,4	14,2

Bron: CBS Statline

Naarmate vrouwen ouder worden, neemt de arbeidsparticipatie af. De netto arbeidsparticipatie van vrouwen in de leeftijd van 55 tot 65 jaar is in 2017 56,6 procent. Voor vrouwen in de leeftijd van 25 tot 35 jaar is dit 80,2 procent. Tabel X laat zien dat voor alle leeftijdsgroepen de netto arbeidsparticipatie in de onderzoeksperiode is toegenomen.

Tabel X: Netto arbeidsparticipatie vrouwen naar leeftijd

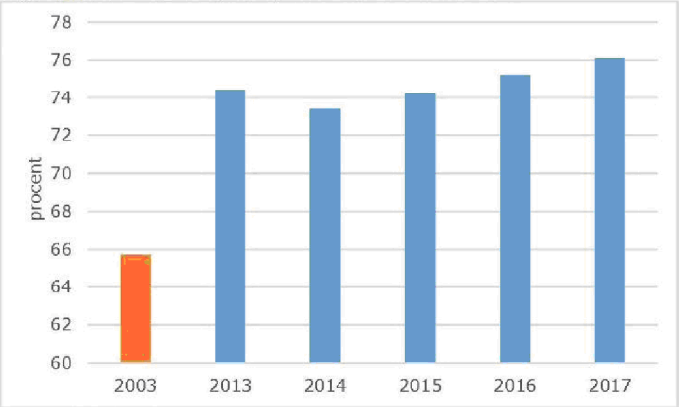
	2013	2014	2015	2016	2017
25-35 jr	79,4 procent	79 procent	79,6 procent	79,9 procent	80,2 procent
35-45 jr	78,1 procent	76,7 procent	77 procent	77,6 procent	78,4 procent
45-55 jr	75,3 procent	74,3 procent	74,8 procent	76,1 procent	77,4 procent
55-65 jr	49,5 procent	50,4 procent	52,4 procent	54,2 procent	56,6 procent

Bron: CBS Statline

De mate waarin vrouwen participeren op de arbeidsmarkt hangt naast leeftijd ook sterk samen met het hoogst behaalde opleidingsniveau. Hoe hoger het opleidingsniveau hoe hoger de mate van arbeidsparticipatie. In 2017 was de netto participatie van vrouwen in de leeftijd van 35 – 45 jaar met een hoge opleiding 88,5 procent. Voor vrouwen in dezelfde leeftijdsgroep met een lage opleiding was dit 52,5 procent.

De toegenomen arbeidsparticipatie onder vrouwen is zichtbaar onder verschillende groepen vrouwen, waaronder moeders. In 2013 was de netto arbeidsparticipatie van moeders 74,4 procent. In 2017 is dit toegenomen tot 76,1 procent. In 2003 was dit nog 65,7 procent.

Figuur X Netto arbeidsparticipatie moeders 2013 -2017



Bron: CBS Statline

6.2.2. Arbeidsparticipatie van paren

Naast de netto arbeidsparticipatie van alle Nederlanders en van vrouwen in het bijzonder, is het vanuit het oogpunt van de Anw relevant wat de netto arbeidsparticipatie van personen is die onderdeel zijn van een paar.

In 2017 werkten bij zo'n 60 procent van de paren beide partners. In de meeste van die gevallen, 63 procent, werkte de man voltijds en de partner (meestal vrouw)[46] in deeltijd. Ook in het geval dat er één van beide partners werkzaam is, is dat in 72 procent de man. Wanneer ook sprake is van een thuiswonend kind (of kinderen) komt het vaker voor dat beide partners werken, in 74 procent van de paren. Wanneer er sprake was van een thuiswonend kind werkte in 22 procent van de gevallen één van de partners. In 79 procent was dit de man.

Tabel X Arbeidsparticipatie paren

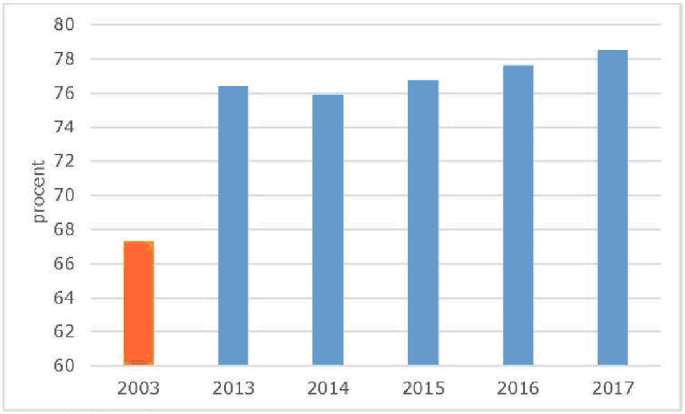
Paren	2013	2014	2015	2016	2017
Paren - beide partners werkzaam	58 procent	57 procent	58 procent	59 procent	60 procent
Paren - een van beide partners werkzaam	25 procent	26 procent	25 procent	24 procent	23 procent
Paren - beide partners niet werkzaam	18 procent	17 procent	17 procent	17 procent	17 procent
Paren met kinderen - beide partners werkzaam	71 procent	71 procent	72 procent	72 procent	74 procent
Paren met kinderen - een van beide partners werkzaam	24 procent	24 procent	23 procent	23 procent	22 procent
paren met kinderen - beide partners niet werkzaam	5 procent	5 procent	5 procent	4 procent	4 procent

Bron: Statline CBS

Van de vrouwen als lid van een paar met ten minste één thuiswonend kind participeerde in 2017 78,5 procent op de arbeidsmarkt. In 2013 was dit 76,4 procent en in 2003 was dit 67,3 procent. Van de mannen in deze positie participeerde in 2017 ruim 91 procent op de arbeidsmarkt.

Figuur X Netto arbeidsparticipatie vrouwen als onderdeel van paar met thuiswonend kind 2013 - 2017

[46] In de CBS cijfers wordt geen onderscheid gemaakt in hetero- en homoparen dus als de man in de meeste gevallen werkzaam is, betekent dit niet in alle gevallen dat degene die niet werkt een vrouw is.



Bron: CBS Statline

6.2.3. Economische zelfstandigheid

Ondanks het stijgende aantal huishoudens waarin beide partners werken, is ook in een tweeverdienersmaatschappij financiële en economische afhankelijkheid aan de orde[47]. Iemand is economisch zelfstandig wanneer hij of zij minstens 70 procent van het netto minimumloon verdient. De economische zelfstandigheid hangt samen met het aantal gewerkte arbeidsuren en het uurloon, en daarmee vaak met het opleidingsniveau.

Uit de Emancipatiemonitor 2018 blijkt dat de economische zelfstandigheid van vrouwen tussen 15 jaar en de AOW-leeftijd (uitgezonderd scholieren en studenten) al een aantal jaren stijgt. Dit is in lijn met een belangrijke doelstelling van het emancipatiebeleid. Vanaf 2007 en vooral vanaf 2014 steeg het aandeel economisch zelfstandige vrouwen van 52 procent naar ruim 60 procent in 2017. Van de Nederlandse vrouwen van 25 tot 35 jaar is inmiddels zelfs meer dan twee derde economisch zelfstandig[48]. Mannen zijn, ook in de leeftijd van 25 tot 35 jaar, vaker economisch zelfstandig dan vrouwen. Wel is het verschil steeds kleiner geworden.

Gedurende de crisis bleef het aandeel economisch zelfstandige vrouwen min of meer stabiel, en bij mannen was er een lichte daling. Sinds 2014 is er weer een toename in economische zelfstandigheid, ook bij mannen. Het verschil in economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen is wel afgenomen.

Van alle vrouwen zijn alleenstaande moeders en oudere vrouwen met een partner zonder (thuiswonende) kinderen het minst vaak economisch zelfstandig. De economische zelfstandigheid van moeders met een partner is bovengemiddeld, en bovendien zijn ze bezig aan een inhaalslag. Vrouwen met een hoger opleidingsniveau zijn vaker economisch zelfstandig dan vrouwen met een laag opleidingsniveau. Het verschil tussen laagopgeleiden en middelbaar en hoogopgeleiden is tussen 2011 en 2016 wel iets kleiner geworden. Daarnaast zijn vrouwen met een Nederlandse achtergrond vaker economisch zelfstandig dan vrouwen met een migratieachtergrond.

[47] Netspar, Nabestaandenpensioen niet verzekerd, oktober 2017
[48] SCP, Emancipatiemonitor 2016

Naast de economische zelfstandigheid hanteert het CBS de financiële onafhankelijkheid[49] om te kunnen beoordelen of iemand kan rondkomen van een eigen inkomen. Het aandeel financieel onafhankelijke vrouwen en mannen is lager dan het aandeel economisch zelfstandigen. Sinds 2011 is er een stijging te zien in het aandeel financieel onafhankelijke vrouwen. Vooral sinds 2014 is de groei sterk: tot 50 procent in 2017. Onder mannen daalde de financiële onafhankelijkheid vanaf 2007, maar is er sinds 2014 weer een lichte stijging. In 2017 was driekwart van hen financieel onafhankelijk. De financiële onafhankelijkheid is weliswaar groter onder mannen, maar de vrouwen lopen in.

6.2.4. Tussenconclusie arbeidsparticipatie

De veronderstelling dat beide partners in toenemende mate beiden participeren op de arbeidsmarkt is juist:

- De arbeidsparticipatie van vrouwen is sinds de inwerkingtreding van de Anw toegenomen. Ook in de onderzoeksperiode is de arbeidsparticipatie weer verder toegenomen. Onder de jongere generaties vrouwen werkt een overgrote meerderheid. Deze trend is zichtbaar onder verschillende groepen vrouwen, waaronder moeders, en onder alle leeftijdsklassen;
- Bij de meerderheid van de paren werken beide partners. Als er sprake is van thuiswonende kinderen is het percentage werkende paren nog groter;
- Wel werkt het overgrote deel van de werkzame vrouwen in deeltijd. O.a. hierdoor ligt het percentage economisch zelfstandige en financieel onafhankelijke vrouwen lager dan dat van mannen en kan niet gesproken worden van een tweeverdienersmaatschappij;
- Van de vouwen van 25 tot 35 jaar is inmiddels meer dan twee derde economisch zelfstandig en is het verschil met de mannen in deze leeftijdsklasse nog maar klein.

[49] In de CBS-definitie behelst het begrip financiële onafhankelijkheid het 'kunnen rondkomen van een eigen inkomen'. Het CBS hanteert daarbij de lage-inkomensgrens die in armoederapportages wordt gebruikt. De lage-inkomensgrens vertegenwoordigt een door de jaren heen vast koopkrachtbedrag.

7. Uitvoeringspraktijk

In hoofdstuk X is ingegaan op de veronderstellingen bij de beleidsketen. In dit hoofdstuk worden, in het kader van de beoordeling van de mate van doeltreffendheid van het beleid, de veronderstellingen die betrekking hebben op input en activiteiten getoetst. De veronderstellingen zijn:

A. Gerechtigde nabestaanden zijn bekend met de Anw-uitkering en vragen deze aan.
B. SVB en UWV kunnen aanvragen en keuringen tijdig en correct ten uitvoer brengen.
C. Anw-ontvangers zijn bekend met de verplichtingen die gebonden zijn aan de uitkering en frauderen niet;

Bij het toetsen van deze veronderstellingen wordt ook het klantperspectief betrokken.
Blabla doe vermogen,

7.1. Bekendheid met Anw-uitkering

Onderzoek I&O Research
Netspar onderzoek en Centerdata

7.2. Tijdigheid en rechtmatigheid, dienstverlening

Tijdigheid is voor de SVB naast een juridische aangelegenheid, vooral een kwestie van dienstverlening. Een gevalsbehandeling is tijdig afgehandeld als het uiterlijk op de laatste dag van de wettelijke afhandeltermijn is goedgekeurd. Naar aanleiding van een aanvraag moet binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk binnen acht weken een beschikking zijn gegeven.

Met opmerkingen [33]: Checken:tijdigheidscijfers

De uitvoering gebeurt rechtmatig, het aantal geconstateerde onrechtmatigheden bevindt zich gedurende de onderzoeksperiode steeds ruim onder de toegestane 1 procent met uitzondering van 2017. Het tijdigheidscijfer van 2017 werd met name beïnvloed door foutieve registratie van het werk. SVB heeft besloten om een diepere analyse uit te voeren om nog beter inzicht te krijgen van wat de oorzaken zijn van de geconstateerde fouten[50].

INTERNATIONALE UITVOERING – Ao keuringen? Ombudsman?

De streefwaarde voor de tijdigheidscijfers Anw internationaal in de onderzoeksperiode is niet altijd gehaald (2013 en 2017). Het internationaal werk is complex en kent lange doorlooptijden. Knelpunt daarbij is dat de doorlooptijden vaak langer zijn dan de wettelijke termijnen, waardoor medewerkers gebruik moeten maken van de wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden. Op dit moment vindt een analyse van het internationale werk van de SVB plaats[51]. Er wordt gezocht naar verbetermogelijkheden in het hele proces van uitkeringen voor mensen in het buitenland door o.a. verbetering van samenwerking met de buitenlandse zusterorganen en de mogelijkheden om de doorlooptijden te verkorten.

I&O Research

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 448, nr.604
[51] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 448, nr.604

7.3. **Bekendheid verplichtingen,**
I&O research
Kennis der verlichtingen
Beleidsinformatie SVB

8. Inkomens- en arbeidsmarktpositie Anw-gerechtigden met een minderjarig kind

Het overlijden van een partner is allereerst een emotionele gebeurtenis, maar treft nabestaanden vaak ook financieel. Als mensen een huishouden delen dan zijn er uitgaven waarvan ze samen profiteren. Als één van de partners overlijdt, dan vallen deze schaalvoordelen weg. Maar dat niet alleen: er vallen ook vaak inkomsten en uitgaven van de overleden partner weg alhoewel daar nieuwe inkomsten en uitgaven tegenover kunnen staan. De verandering in inkomen, voor en na overlijden van de partner, kan daarom sterk verschillen tussen nabestaanden.

In dit hoofdstuk worden, in het kader van de beoordeling van de mate van doeltreffendheid van het beleid, de veronderstellingen die betrekking hebben op nabestaanden met een minderjarig kind getoetst. De veronderstellingen zijn:

A. de Anw-uitkering biedt de rechthebbende nabestaanden financiële bescherming (en daarmee wordt voorkomen dat deze nabestaanden in armoede vervallen;
B. de rechthebbende nabestaande weet dat het recht eindig is en kan zich voorbereiden op (de terugkeer naar) de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot nabestaande met kinderen < 18 jaar wordt verondersteld dat:

C. niet kan worden verwacht dat deze in inkomen uit arbeid voorziet. Door de zorgplicht heeft deze nabestaanden meer problemen met de combinatie zorg en arbeid dan een nabestaande zonder kinderen en de ouder die de zorgplicht kan delen met een partner. De Anw-uitkering biedt de mogelijkheid om invulling te geven aan de zorgplicht voor zijn/haar kind(eren);
D. met de vrijlating (deels) van inkomen uit arbeid de arbeidsparticipatie niet wordt ontmoedigd;
E. de nabestaande, zodra het jongste kind 18 jaar wordt, (weer) kan deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Het CBS[52] heeft onderzoek gedaan naar de inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden die in de periode 2012-2015 hun partner hebben verloren.

8.1. Arbeidsmarktpositie

Nabestaanden met een minderjarig kind komen in aanmerking voor een Anw-uitkering omdat van hen niet verwacht kan worden dat zij in eigen inkomen uit arbeid voorzien. De CBS-cijfers laten echter zien dat ruim 35 procent van de onderzochte nabestaanden met een minderjarig kind geen Anw-uitkering ontvangt omdat het inkomen uit arbeid te hoog is. Van de nabestaanden met een minderjarig kind die wèl een Anw-uitkering ontvangen, heeft in 2018 zo'n 60 procent[53] inkomen uit arbeid naast de Anw-uitkering. Dit betekent dat de overgrote meerderheid van nabestaanden met een minderjarig kind inkomen uit arbeid genereerd.

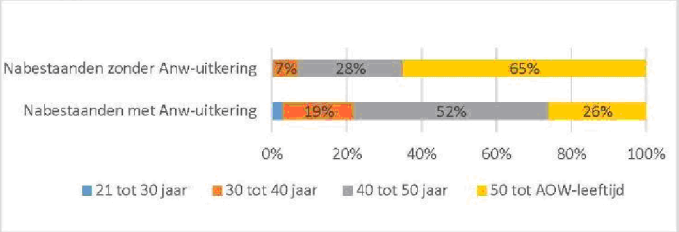
Met opmerkingen [34]: Dus de veronderstelling dat niet verwacht mag worden dat alle nabestaanden met kinderen < 18 jaar niet in inkomen uit arbeid kunnen voorzien klopt in algemene zin niet. Dus wat dat betreft niet doeltreffend.

Uit onderzoek van Centerdata blijkt dat qua arbeidssituatie geldt dat het merendeel van de nabestaanden gewoon blijft doen wat men al deed voordat de partner overleed: voltijd werken, in deeltijd werken, dan wel niet werken. Slechts een enkeling vergroot de deeltijdfactor van de deeltijdbaan. Ook uit de cijfers van het CBS blijkt dat

[52] CBS onderzoek Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden, november 2018
[53] Administratie SVB

arbeidsmarktpositie voorafgaand aan het overlijden van de partner niet sterk wijzigt na het overlijden van de partner. Als gevolg daarvan zijn het vooral de nabestaanden met een minder sterke arbeidsmarktpositie die een Anw-uitkering ontvangen. De groep nabestaanden met Anw-uitkering bestaat voor ruim 80 procent uit vrouwen en in meerderheid van middelbare leeftijd. Deze nabestaanden zijn vaker lager opgeleid (33 procent). De groep nabestaanden met een minderjarig kind die door een te hoog inkomen uit arbeid geen Anw-ontvangt, bestaat daarentegen voor de meerderheid uit mannen, zijn in meerderheid ouder dan 50 jaar en is voor 41 procent hoogopgeleid.

Figuur X Leeftijdsverdeling nabestaanden met minderjarig kind

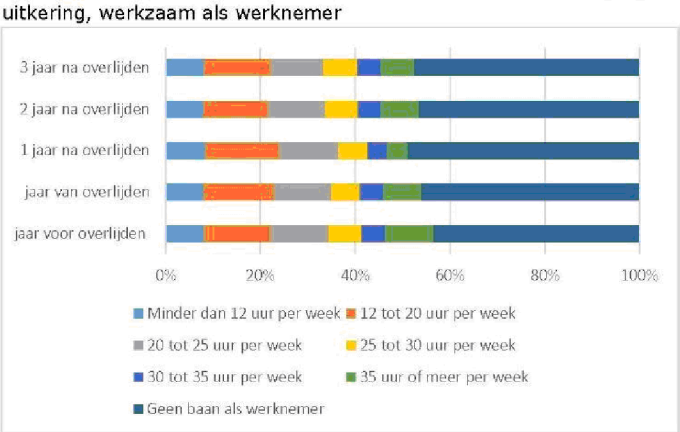


Bron: CBS

8.1.1. Ontwikkeling in arbeidsduur

In figuur X en X is de ontwikkeling in wekelijkse arbeidsduur van nabestaanden met een minderjarig kind met en zonder Anw-uitkering te zien. Nabestaanden met een Anw-uitkering gaan na het overlijden van de partners iets minder participeren op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat een substantieel deel zowel voor (43 procent) als na het overlijden van de partner geen baan als werknemer heeft. Dit aandeel neemt licht toe. Slechts een beperkt deel van deze groep werkt, zowel voor als na het overlijden van de partner, voltijds (> 35 uur). Ook de wekelijkse arbeidsduur van hen die werknemer zijn en blijven, blijft redelijk stabiel na het overlijden van de partner.

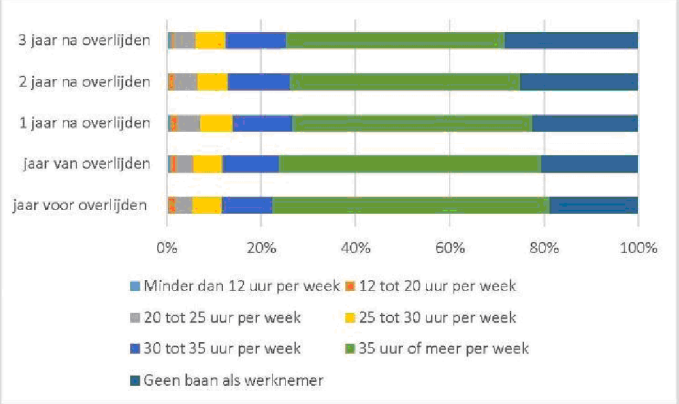
Figuur X Wekelijkse arbeidsduur van nabestaanden met minderjarig kind en Anw-uitkering, werkzaam als werknemer



Bron: CBS

Nabestaanden zonder een Anw-uitkering gaan na het overlijden van de partner eveneens minder participeren op de arbeidsmarkt. Echter het percentage dat geen baan als werknemer heeft, is veel lager dan bij nabestaanden met een Anw-uitkering. Voor het overlijden is dit aandeel 19 procent en dit stijgt naar 28 procent in het derde jaar na overlijden van de partner. De meerderheid van deze nabestaanden werkt voltijds voor het overlijden van de partner en blijft dit doen. Wel neemt de groep die voltijds werkt iets af van 58 procent in het jaar voor, naar 46 procent in het derde jaar na overlijden van de partner. Een jaar na het overlijden van de partner is het aandeel personen van wie de wekelijkse arbeidsduur met minimaal 4 uur is afgenomen (7 procent) groter dan het aandeel van wie het is toegenomen (3 procent).

Wekelijks arbeidsduur van nabestaanden met een minderjarig kind zonder Anw-uitkering, werkzaam als werknemer



Bron: CBS

Voor beide groepen nabestaanden geldt dat het aandeel nabestaanden waarbij de wekelijks arbeidsduur afneemt groter is dan het aandeel van bij wie het aantal uren is toegenomen. Voor nabestaanden met een minderjarig kind met een Anw uitkering is een jaar na het overlijden van de partner het aandeel personen van wie de wekelijkse arbeidsduur met minimaal 4 uur is afgenomen 11 procent, van wie het is toegenomen 9 procent. Voor nabestaanden met een minderjarig kind zonder Anw-uitkering is dit 7 procent respectievelijk 3 procent.

Uit onderzoek van Centerdata blijkt dat voor nabestaanden met kinderen er verschillende redenen zijn om meer of minder te gaan werken. In het onderzoek zijn geen nabestaanden aangetroffen die het opvoeden van minderjarige kinderen combineerden met een voltijdsbaan. Werken in combinatie met Anw en kinderen wordt door lang niet alle Anw-ers realistisch geacht. Een terugkerend onderwerp daarbij is de kinderopvang. Kinderopvangkosten leggen een zwaar beslag op het inkomen van veel nabestaanden met jonge kinderen. Aangezien twee derde van de inkomsten worden gekort op de Anw (boven €747,60) en er daar bovenop nog kinderopvangkosten kunnen bestaan, wordt door de respondenten ervaren dat men er financieel niet altijd (veel) op vooruit gaat ten opzichte van een situatie van Anw zonder deeltijdbaan. Ook als men meer gaat werken

(grotere deeltijdfactor), gaat het inkomen omhoog maar de opvangkosten ook, terwijl het percentage dat men terugkrijgt middels kinderopvangtoeslag afneemt; men ervaart er dan op achteruit te gaan. Lang niet alle nabestaanden met kinderen die werken maken een puur financiële afweging. Sommigen geven aan zichzelf veel te jong te vinden om niet weer verder te gaan (en in de Anw blijven). Anderen maken juist bewust de keuze om minder of niet meer te werken, omwille van de zorg voor de kinderen ("die al een van hun ouders kwijt zijn"). Sommige mensen met oudere kinderen hebben (inmiddels) geen of minder opvang nodig en willen dan weer (meer) gaan werken.

Invoegen voorbeeldgezinnen prikkel meer/minder werk – ASEA

Uitkomsten I&O research

8.1.2. Ondersteuning bij het (weer) aan het werk gaan.

Met opmerkingen 5]: Werktitel

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen 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. Een Anw-gerechtigde kan zich ook inschrijven als (werkloos) werkzoekende bij het UWV en gebruik maken van de basisdienstverlening van het UWV.

Het CBS heeft onderzocht in welke mate nabestaanden met en zonder een Anw-uitkering gebruik maken van een re-integratievoorziening door gemeenten. Voor alle nabestaanden is dit praktisch nihil. Ook de onderzoekers van Centerdata zijn geen nabestaanden tegengekomen die gebruik hebben gemaakt van re-integratie vanuit de overheid. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het voor mensen zonder arbeidsverleden of een lange onderbreking moeilijk blijkt om weer aan de slag te gaan. Sommige niet-werkenden hebben wel pogingen gedaan, maar zeker als men wat ouder is blijkt het moeilijk (ook al heeft men wel een langdurig arbeidsverleden.

Invoegen Kader met Pilot Oss

8.2. Inkomenspositie voor en na overlijden van de partner

In lijn met de arbeidsmarktpositie verschilt ook de inkomenspositie van de nabestaanden met een minderjarig kind 18 jaar met en zonder Anw-uitkering.

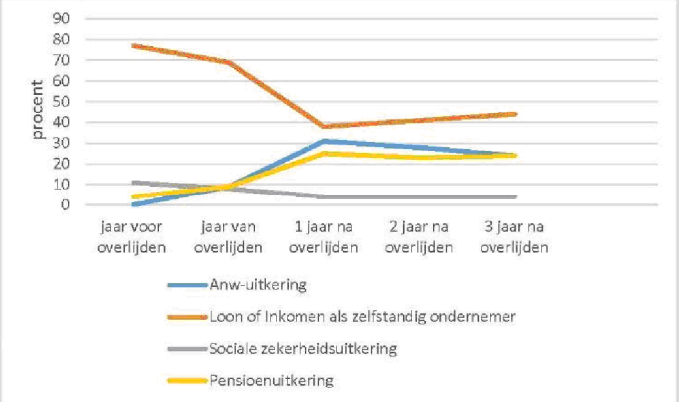
8.2.1. Primaire inkomen en de Anw-uitkering

Van de nabestaanden met een minderjarig kind en met een Anw-uitkering heeft voor het overlijden van de partner zo'n 70 procent inkomen uit arbeid (loon of zelfstandig ondernemer). Voor 77 procent van de huishoudens is dat inkomen op dat moment het primaire inkomen. Figuur X laat zien dat na het overlijden van de partner het aandeel loon of inkomen als zelfstandig ondernemer als primaire inkomensbron afneemt maar wel voor een grote groep nabestaanden het primaire inkomen blijft. De afname is het grootst tussen het jaar van overlijden van de partner en één jaar later. Vanaf het tweede jaar na het overlijden stabiliseert het aandeel personen voor wie loon de primaire inkomensbron is weer enigszins. Deze afname wordt gecompenseerd door andere inkomensbronnen zoals het nabestaandenpensioen en de Anw-uitkering. Vooral bij vrouwen neemt het inkomen uit een (nabestaanden)pensioen als primaire bron sterk toe: van 5 procent in het jaar voor naar 27 procent in het derde jaar na het overlijden van de partner. Voor

mannen is het inkomen uit een pensioen minder vaak de primaire inkomensbron. Drie jaar na het overlijden van de partner is dit aandeel 10 procent.

De Anw-uitkering vormt drie jaar na overlijden van de partner voor 24 procent van deze nabestaanden het primaire inkomen. Voor 19 procent van deze nabestaanden is de Anw-uitkering de secundaire inkomensbron. Voor de meerderheid van de nabestaanden met een minderjarig kind en een Anw-uitkering (55 procent) is drie jaar na het overlijden van de partner de Anw-uitkering dus niet de primaire of secundaire inkomensbron. Voor mannen is dit zelfs 65 procent.

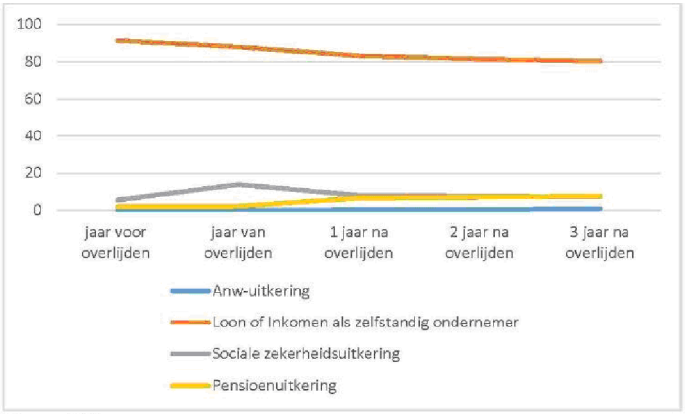
Figuur X Primaire inkomensbron nabestaanden met minderjarig kind en een Anw-uitkering



Bron: CBS

Van nabestaanden met een minderjarig kind en zonder Anw-uitkering ziet de inkomenspositie er anders uit. In het jaar voor overlijden van de partner heeft meer dan 80 procent inkomen uit arbeid en in meer dan 90 procent van de huishoudens dit het primaire inkomen (figuur X). Dit blijft zo na het overlijden van de partner. Slechts een klein deel (minder dan 1 procent) van deze groep ontvangt in de loop van de tijd alsnog een Anw-uitkering. Voor slechts 7 procent is een (nabestaande)pensioen in het derde jaar na het overlijden van de partner de primaire inkomensbron.

Figuur X Primaire inkomensbron nabestaanden met minderjarig kind en zonder Anw-uitkering



Bron: CBS

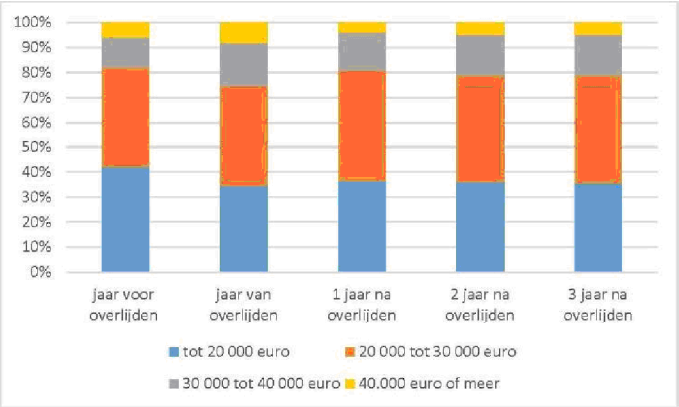
8.2.2. Inkomensklasse

Het primaire (en secundaire) inkomen betreft de inkomenssoort binnen het huishouden van de nabestaande met het hoogste bedrag. Het geeft niet de hoogte van het inkomen weer. Om te bepalen of het huisouden van de nabestaande in welvaart er voorop of achteruit gaat, heeft het CBS ook de inkomensklasse[54] van nabestaanden voor en na het overlijden van de partner onderzocht. Uitkomst hiervan is dat zich hierin geen grote veranderingen voordoen. In het onderzoek van Centerdata geeft ongeveer een derde van de nabestaanden aan er financieel op achteruit te zijn gegaan, voor een derde is de situatie ongeveer gelijk en een derde geeft aan erop vooruit te zijn gegaan.

Figuur X laat zien dat in het jaar voor overlijden van de partner 82 procent van de nabestaanden met een minderjarig kind en met een Anw-uitkering tot de inkomensklasse van 0-30.000 euro behoorde. In het derde jaar na het overlijden van de partner is dit 78 procent. De groep die tot de laagste inkomensklasse behoorde in het jaar voor overlijden is gedaald van 42 procent naar 35 procent drie jaar na het overlijden van de partner.

Figuur X Inkomensklasse van het huishouden nabestaanden met minderjarig kind en Anw-uitkering

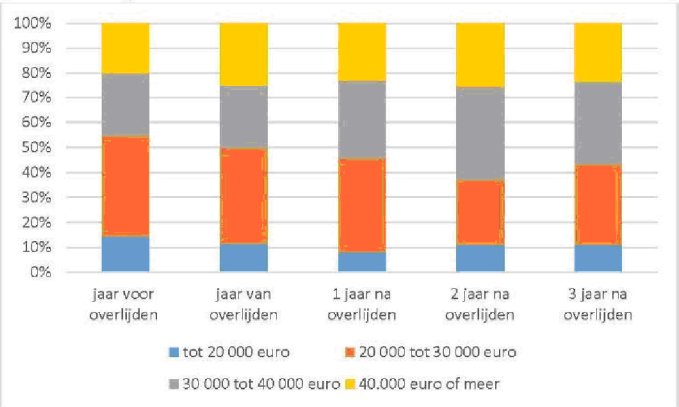
[54] Het besteedbaar inkomen van het huishouden is gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. In de equivalentiefactor komen de schaalvoordelen tot uitdrukking die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze zijn de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt. Het gestandaardiseerd inkomen is een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden.



Bron: CBS

Ook voor nabestaanden zonder Anw-uitkering doen zich geen grote veranderingen in inkomensklasse voor. Nabestaanden zonder Anw-uitkering behoren wel vaker tot de hogere inkomensklasse dan met Anw-uitkering (zie figuur X).

Figuur X Inkomensklasse van het huishouden nabestaanden met minderjarig kind zonder Anw-uitkering



Bron: CBS

8.3. Sociaaleconomische positie na uitstroom uit de Anw-uitkering

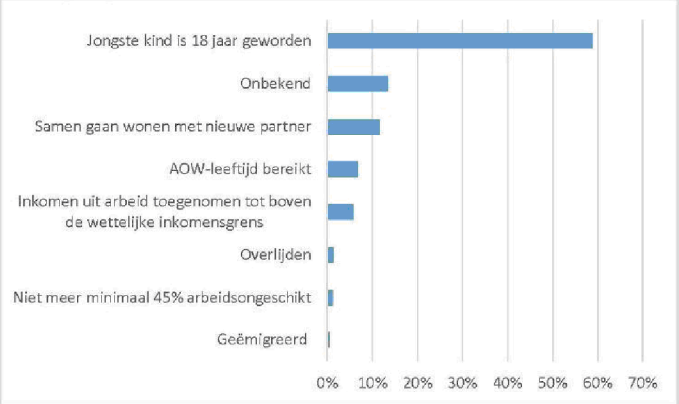
Voor nabestaanden met een minderjarig kind en een Anw-uitkering houdt de uitkering op als het (jongste) kind 18 jaar wordt. De uitkering wordt ook beëindigd als men gaat samenwonen met een nieuwe partner, de AOW-leeftijd bereikt of overlijdt. Het CBS heeft onderzocht of in het uitstroomjaar een gebeurtenis heeft plaatsgevonden die de mogelijke reden van uitstroom kan zijn[55]. De belangrijkste reden (59 procent) is het

Met opmerkingen [36]: SVB: zijn er gegevens bekend van de gemiddelde uitkeringsduur? Hoelang ontvangen de diverse groepen een uitkering?

[55] In deze cijfers zijn de anw-ers die in september 2013 zijn uitgestroomd niet meegerekend omdat deze groep is uitgestroomd als gevolg van de wetswijziging per 1 juli 2013 waarbij de Anw volledig inkomensafhankelijk is

meerderjarig worden van het (jongste) kind. Daarnaast is 12 procent van de uitstromers in het jaar van uitstroom gaan samenwonen met een nieuwe partner. Een klein aandeel bereikte de AOW-leeftijd (7 procent). 6 procent ontving niet langer een Anw-uitkering omdat zij een toename van het inkomen tot boven de wettelijke inkomensgrens hadden.

Figuur X Gebeurtenis in het jaar van uitstroom voor Anw-ers (in 2012-2015) met een minderjarig kind



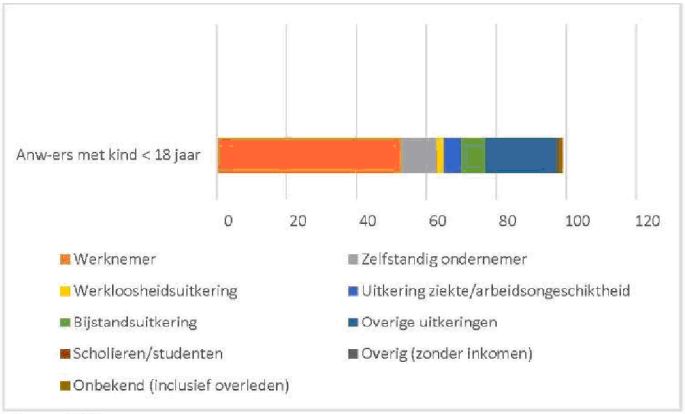
Bron: CBS

Naast de gebeurtenis in het jaar van de uitstroom, is de sociaaleconomische categorie in het jaar na uitstroom bepaald. Van de uitstromers die ten tijde van het ontvangen van de Anw-uitkering minderjarige kinderen hadden, is in het jaar na uitstroom 53 procent werknemer. Daarnaast is voor 20 procent een overige uitkering[56] de belangrijkste inkomensbron in het jaar na uitstroom. Een klein deel is zelfstandig ondernemer (10 procent), ontvangt een bijstandsuitkering (7 procent), of een uitkering vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid (5 procent) of werkloosheid (2 procent).

Figuur X Sociaaleconomische categorie in het jaar na uitstroom van Anw-ers met minderjarig van wie de Anw-uitkering in 2012, 2013, 2014 of 2015 is beëindigd.

geworden. Voor de groep die op 1 april van dat jaar recht had op een Anw-uitkering gold deze wijziging per 1 oktober 2013.

[56] Binnen de sociaaleconomische categorie vallen onder overige uitkeringen: overige sociale voorzieningen, waaronder de AOW, en (aanvullend) pensioen.



Bron: CBS

8.4. Analyse en conclusies

Uit het onderzoek van CBS, de data van SVB en het onderzoek van Centerdata[57] blijkt dat de verandering in arbeidsmarktpositie en inkomen, voor en na overlijden van de partner, verschilt tussen nabestaanden. Het merendeel van de nabestaanden met een minderjarig kind blijft doen wat men al deed voordat de partner overleed: voltijd werken, in deeltijd werken, dan wel niet werken. Slechts een enkeling vergroot de deeltijdfactor van de deeltijdbaan. Iets meer nabestaanden gaan minder participeren.

Echter een ruime meerderheid van alle nabestaanden met een minderjarig kind ontvangt voor en na het overlijden van de partner een inkomen uit arbeid. 35 procent van deze nabestaanden ontvangt vanwege een te hoog inkomen uit arbeid geen Anw-uitkering en van de nabestaanden die wel een Anw-uitkering ontvangen, heeft 65 procent inkomen uit arbeid. De veronderstelling dat nabestaanden met een minderjarig kind niet in eigen inkomen (uit arbeid) kan voorzien, is daarmee grotendeels onjuist. Daarbij zij opgemerkt dat (bijna) voltijd werken en het ontvangen van Anw goed samen kunnen gaan, aangezien de inkomensgrens rond het modaal inkomen ligt.

Dit wil niet zeggen dat sommige nabestaanden de Anw-uitkering niet nodig hebben om in hun bestaan te kunnen voorzien. Echter niet kan worden gesteld dat het ontvangen van een Anw-uitkering voor ontvangers van de uitkering een bepalende factor is in het voorkomen van armoede. Veel eerder gaat het erom welke bedragen er vrijkomen uit het nabestaandenpensioen en private nabestaandenregelingen. In het onderzoek van Centerdata geven enkele nabestaanden met een Anw-uitkering aan dat financieel niet echt nodig te hebben vanwege een pensioenuitkering en/of private regeling. Een combinatie van Anw met een hoge uitkering uit deze twee regelingen kan namelijk tot een (grote) stijging in het inkomen leiden. Maar iemand zonder nabestaandenpensioen en private nabestaandenregeling ervaart bijna altijd een inkomensachteruitgang die niet kan worden gecompenseerd door Anw of meer werken.

[57] Centerdata, Verzekering overlijdensrisico, december 2014

Uitsroom: grote meerderheid werknemer of zelftandige weinig bijstand opvallend. Lijken dus goed te doen..

9. Inkomens- en arbeidsmarktpositie arbeidsongeschikte nabestaanden

In dit hoofdstuk worden, in het kader van de beoordeling van de mate van doeltreffendheid van het beleid, de veronderstellingen die betrekking hebben op het beleid getoetst. De veronderstellingen bij het beleid zijn:

A. de Anw-uitkering biedt de rechthebbende nabestaanden financiële bescherming en daarmee wordt voorkomen dat deze nabestaanden in behoeftige omstandigheden vervallen;
B. de rechthebbende nabestaande weet dat het recht eindig is en kan zich voorbereiden op (de terugkeer naar) de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot arbeidsongeschikte nabestaande wordt verondersteld dat:

C. niet kan worden verwacht dat deze in inkomen uit arbeid voorziet;
D. met de vrijlating (deels) van inkomen uit arbeid de arbeidsparticipatie niet wordt ontmoedigd;
E. de nabestaande, wanneer niet langer sprake is van arbeidsongeschiktheid, (weer) kan deelnemen aan de arbeidsmarkt.

9.1.1. Inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikte Anw-ontvangers

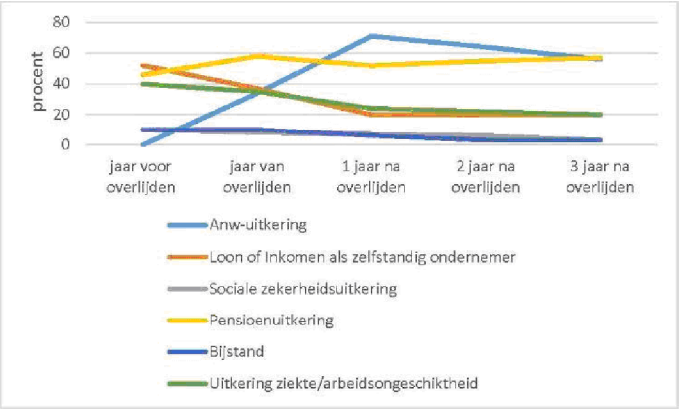
Het CBS heeft ook onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het inkomen van de groep arbeidsongeschikte nabestaanden met een Anw-uitkering. Deze groep bestaat voor 90,3 procent uit vrouwen en voor 91,6 procent uit nabestaanden in de leeftijd van 50 en ouder. Opvallend voor deze groep is het opleidingsniveau. 71 procent van de arbeidsongeschikte nabestaanden is laagopgeleid.

Ontwikkeling in inkomen

In het jaar voor het overlijden van de partner is 19 procent van de (toekomstige) nabestaanden werknemer of zelfstandig ondernemer. 26 procent van deze groep (toekomstige) nabestaanden heeft een uitkering wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een groot deel van deze groep, 36 procent, heeft in het jaar voor overlijden van de partner geen inkomen. Het primaire of secundaire inkomen van het huishouden bestaat op dat moment voor 52 procent van deze groep uit loon of inkomen als zelfstandig ondernemer, voor 40 procent van de groep uit een uitkering wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid en voor 46 procent van de groep uit een pensioenuitkering. Het onderzoek laat zien dat de Anw-uitkering als primaire of secundaire inkomensbron sterk toeneemt na het overlijden van de partner. De toename is het grootst tussen de jaar van overlijden van de partner en één jaar later.

Met opmerkingen [7]: Wat kan dit zijn? Oudere partners? Vut?

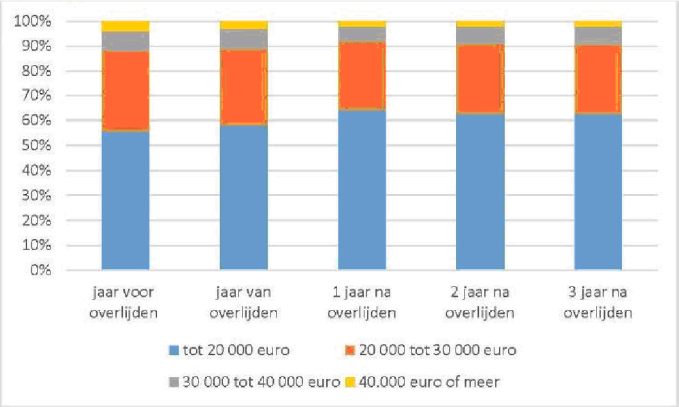
Figuur X Primaire en secundaire inkomensbron van het huishouden



Bron: CBS

Van 89 procent van deze groep nabestaanden behoorde het huishouden in het jaar voor overlijden van de partner tot de inkomensklasse van 0-30.000 euro. Drie jaar na het overlijden van de partner is dat 87 procent. Er heeft dus geen grote verschuiving in de inkomensklasse van huishoudens plaatsgevonden.

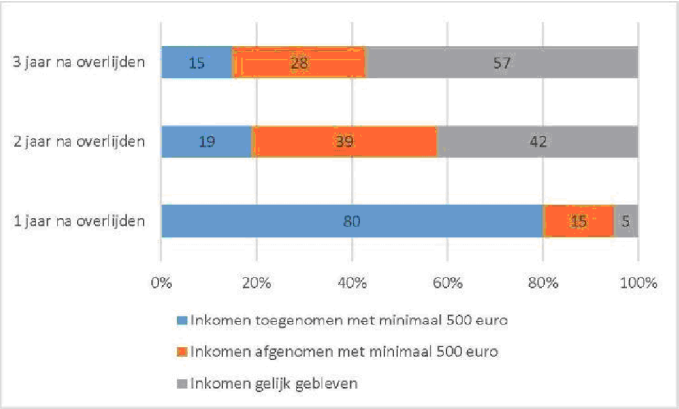
Figuur X Inkomensklasse van het huishouden



Bron: CBS

In figuur X is te zien dat het persoonlijk inkomen bij de meerderheid van deze groep nabestaanden met minimaal 500 euro toeneemt in het jaar na overlijden van de partner ten opzichte van een jaar eerder. Twee jaar na het overlijden van de partner neemt het persoonlijk inkomen vaker af dan toe. Na 3 jaar blijft het inkomen voor de meeste nabestaanden in deze groep gelijk.

Figuur X Verandering in inkomenssituatie

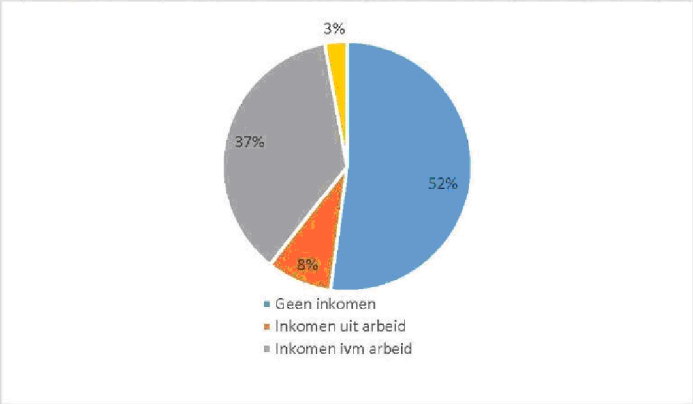


Bron: CBS

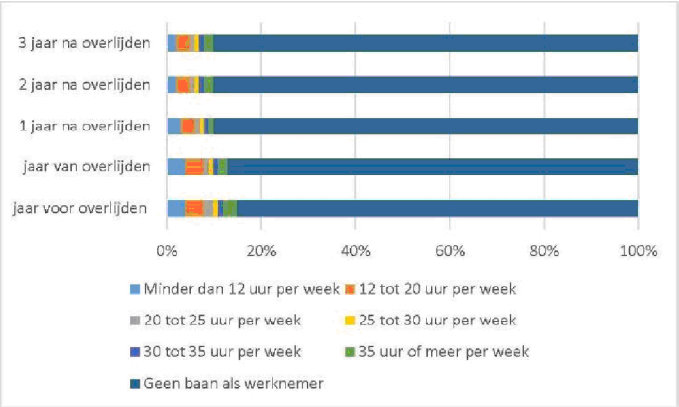
Arbeidsmarktpositie

Als wordt gekeken naar de arbeidsparticipatie van deze groep nabestaanden, figuur X, is te zien dat de meerderheid geen inkomen uit arbeid genereert. Een substantieel deel van deze groep nabestaanden heeft een inkomen in verband met arbeid. Het gaat hier dan vooral om een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Als wordt gekeken naar de veranderingen in arbeidsduur voor en na het overlijden van de partner, figuur X, is de verdeling redelijk stabiel door de tijd heen.

Figuur X Arbeidsparticipatie arbeidsongeschikte Anw-gerechtigden september 2018



Bron: SVB



Sociaaleconomische positie na uitstroom

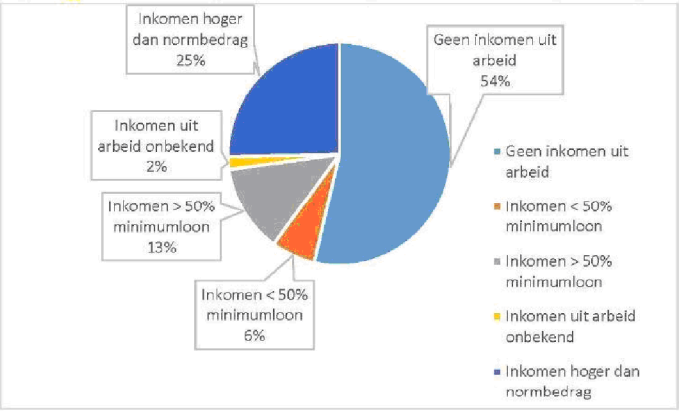
Uitstromers die een Anw-uitkering ontvingen wegens arbeidsongeschiktheid, hebben een jaar na uitstroom voornamelijk inkomen uit een overige uitkering (88 procent). Dit is grotendeels de AOW. Voor slechts 3 procent is een jaar later loon uit een baan als werknemer of een eigen onderneming de belangrijkste inkomensbron. Voor 6 procent van de groep uitstromers met arbeidsongeschiktheid is de sociaaleconomische categorie een jaar na uitstroom onbekend.

9.2. Inkomens- en arbeidsmarktpositie van Anw-ers

Een groot deel, 54 procent, van de Anw-gerechtigden, heeft in 2017 geen inkomsten. Dit percentage is gedurende de onderzoeksperiode niet substantieel gewijzigd. Tegelijkertijd ontving in 2017 25 procent van de nabestaanden die in principe in aanmerking komen voor een uitkering, geen uitkering omdat de inkomsten uit arbeid hoger waren dan het Anw-normbedrag. In 2013 was dit percentage nog 21 procent.

Met opmerkingen [ ]:8]: Alleen inkomen uit of ivm arbeid of ook ander inkomen?

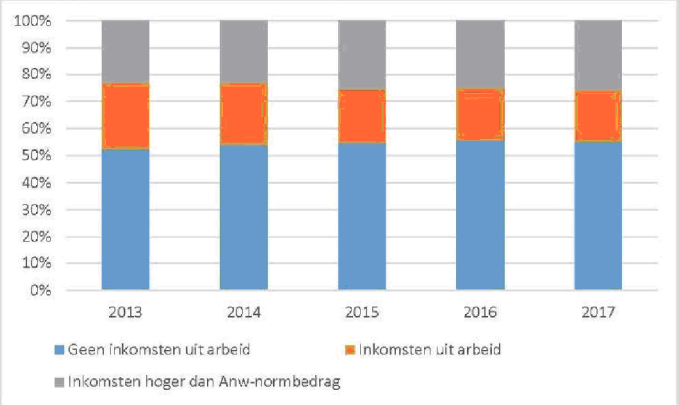
Figuur X Arbeidsmarktpositie Anw-ers (instroom van na 1 juli 1996) 2017



Bron: SVB

Grafiek X geeft het cohort 2013 weer. Dit zijn nabestaanden die in 2013 recht hadden op een Anw-uitkering en in 2017 nog steeds rechthebbende zijn. Te zien is dat gedurende de onderzoeksperiode een iets groter gedeelte van de Anw-ers geen inkomsten uit arbeid genereert. Het aandeel van deze groep stijgt licht van 53 procent naar 55 procent. Ook het aandeel van Anw-ers dat meer inkomen uit arbeid dan het Anw-normbedrag genereert stijgt licht van 23 procent naar 26 procent.

Figuur X Cohort 2013 arbeidsmarktpositie



Bron: SVB

9.3. Inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden zonder Anw

9.3.1. Nabestaanden met recht op Anw maar met een (te) hoog inkomen

Naast de groepen nabestaanden die een Anw-uitkering ontvangen, heeft het CBS ook de inkomenspositie van Anw rechthebbende nabestaanden zonder Anw-uitkering onderzocht. Dit zijn nabestaanden die in het jaar van overlijden van de partner een minderjarig hebben of arbeidsongeschikt zijn, en een hoog inkomen hebben. Deze groep bestaat voor de meerderheid uit mannen: 57 procent en 65 procent van deze nabestaanden is 50 jaar of ouder. Opvallend voor deze groep is het opleidingsniveau, 41 procent is hoogopgeleid.

In het jaar voor het overlijden van de partner is 50 procent van de (toekomstige) nabestaanden werknemer of zelfstandig ondernemer. Opvallend is dat 43 procent van deze groep (toekomstige) nabestaanden op dat moment een uitkering wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid heeft. Verder valt op dat niemand binnen deze groep geen inkomen heeft. Het primaire inkomen van het huishouden bestaat op dat moment voor 60 procent van de deze groep uit loon of inkomen als zelfstandig ondernemer, voor 29 procent van de groep uit een uitkering wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid.

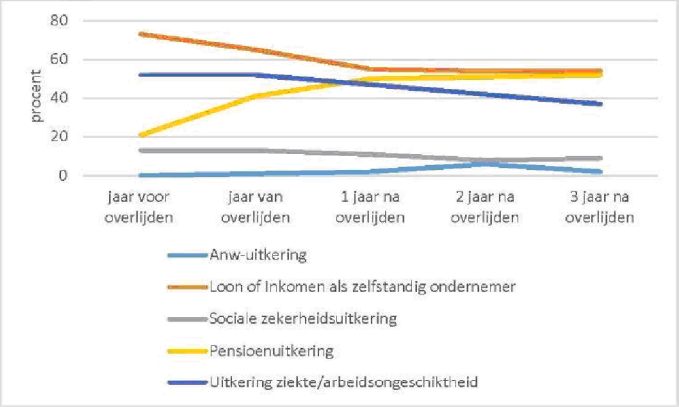
Met opmerkingen [39]: Is dat niet voor de hand liggend dat de partner die gaat overlijden een ziektewet- of arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft? En dat dat tot het primaire inkomen hoort?

Het onderzoek laat zien dat een pensioenuitkering als primaire of secundaire inkomensbron sterk toeneemt na het overlijden van de partner. In het jaar voor

overlijden van de partner behoort een pensioenuitkering voor 21 procent van deze groep tot het primaire of secundaire inkomen. Drie jaar na het overlijden van de partner is dit 52 procent.

Met opmerkingen [40]: Is dat dan een vervroegd uittreder? Of gaat het om een aanvulling van bijvoorbeeld het ABP op de AO-uitkering?

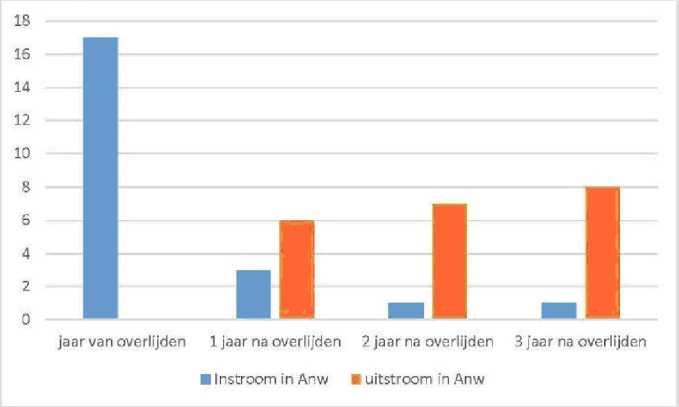
Figuur X Primaire en secundaire inkomensbron van het huishouden



Bron: CBS

Verder valt op dat een deel van deze groep alsnog de Anw instroomt. In het jaar van overlijden is dit 17 procent. Dit neemt af tot 1 procent drie jaar na het overlijden van de partner. De uitstroom van deze groep start al in het jaar na overlijden van de partner. Na 3 jaar van het overlijden ontvangt nog maar 1 procent een Anw-uitkering. De instroom in de Anw in het jaar van overlijden betreft voor 65 procent een nabestaande partner met een kind < 12 jaar.

Figuur X In- en uitstroom



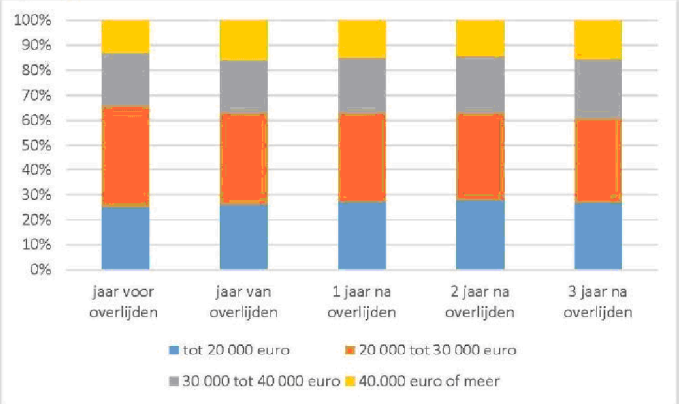
Bron: CBS

Van 66 procent van deze groep nabestaanden behoorde het huishouden in het jaar voor overlijden van de partner tot de inkomensklasse van 0-30.000 euro. Drie jaar na

overlijden van de partner is dit 59 procent. Er heeft dus geen grote verschuiving in de inkomensklasse van huishoudens plaatsgevonden. In de verdeling van deze groep over de verschillende inkomensklassen is te zien dat deze groep meer inkomen heeft waardoor zij geen Anw-uitkering ontvangen.

Met opmerkingen [1]: Uit arbeid heeft weten te verwerven?

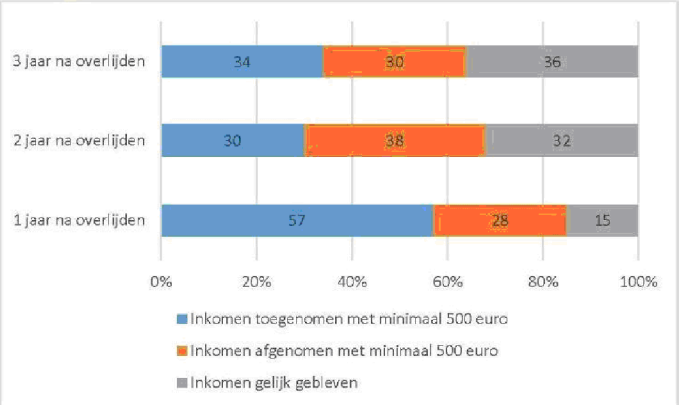
Figuur X Inkomensklasse van het huishouden



Bron: CBS

In figuur X is te zien dat het persoonlijk inkomen bij de meerderheid van deze groep nabestaanden met minimaal 500 euro toeneemt in het jaar na overlijden van de partner ten opzichte van een jaar eerder. Na twee jaar na het overlijden van de partner neemt het persoonlijk inkomen vaker af dan toe.

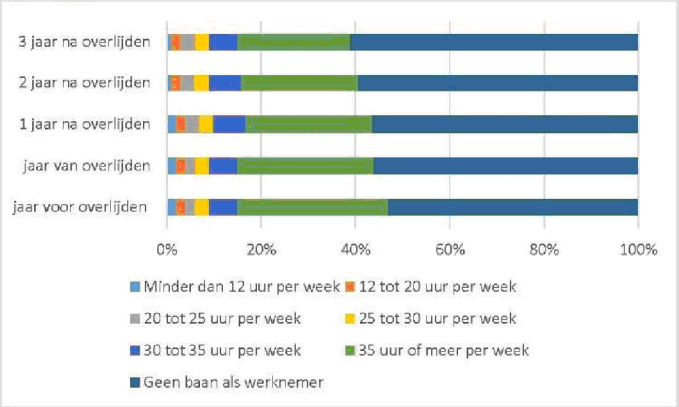
Figuur X Verandering in inkomenssituatie



Bron: CBS

Als naar de ontwikkeling in arbeidsduur van deze groep wordt gekeken, figuur X, valt op dat in de loop van de tijd het aandeel nabestaanden zonder baan als werknemer toeneemt. Ook het aantal arbeidsuren neemt af.

Figuur X Arbeidsduur



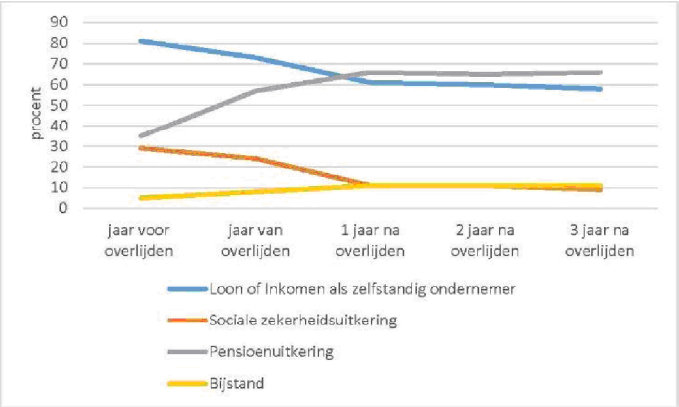
Bron: CBS

9.3.2. Nabestaanden met een laag inkomen maar geen recht op Anw

Het CBS heeft ook de inkomenspositie van de groep nabestaanden onderzocht die geen rechthebbenden zijn maar wel een laag inkomen hebben. Dit betreft de groep nabestaanden zonder een minderjarig kind en/of die niet arbeidsongeschikt is. Dit is veruit de grootste groep nabestaanden. Van de nabestaanden die in de periode 2012-2015 hun partner hebben verloren, behoort 52 procent tot de groep die geen recht hebben op een Anw-uitkering. 82 procent van de groep is vrouw en 86 procent is ouder dan 50 jaar.

In het jaar voor het overlijden van de partner is 61 procent van de (toekomstige) nabestaanden werknemer of zelfstandig ondernemer. Zo'n 23 procent van deze groep heeft in het jaar voor overlijden van de partner geen inkomen. Voor deze groep geldt dat het pensioen als primaire of secundaire inkomen toeneemt van 35 procent in het jaar voor het overlijden van de partner tot 66 procent in het derde jaar na overlijden van de partner. Verder valt op dat in deze groep de bijstand als inkomensbron toeneemt.

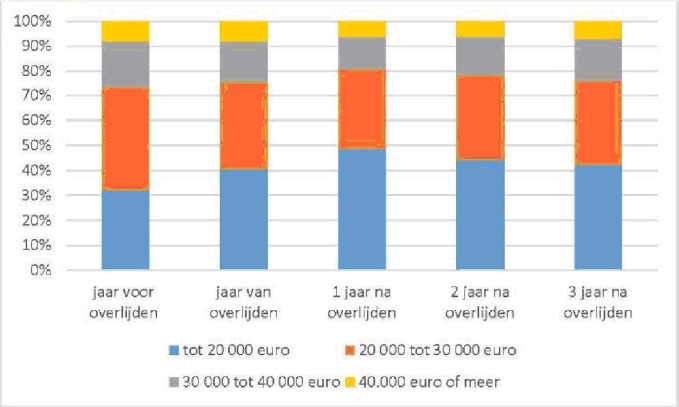
Figuur X primaire en secundaire inkomensbron van het huishouden



Bron: CBS

Van 71 procent van deze groep nabestaanden behoorde het huishouden in het jaar voor overlijden van de partner tot de inkomensklasse van 0-30.000 euro. In het jaar 3 jaar na overlijden van de partner is dat 74 procent. Er heeft dus geen grote verschuiving in de inkomensklasse van huishoudens plaatsgevonden.

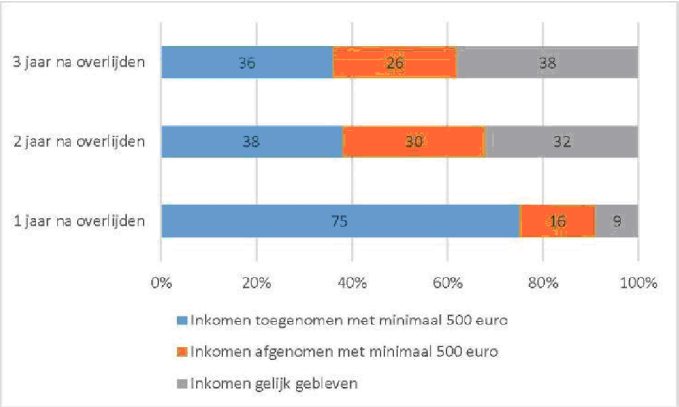
Figuur X Inkomensklasse van het huishouden



Bron: CBS

In figuur X is te zien dat het persoonlijk inkomen bij de overgrote meerderheid van deze groep nabestaanden met minimaal 500 euro toeneemt in het jaar na overlijden van de partner ten opzichte van een jaar eerder.

Figuur X Verandering in inkomenssituatie



Bron: CBS

Als naar de ontwikkeling in arbeidsduur van deze groep wordt gekeken, figuur X, valt op dat in de loop van de tijd het aandeel nabestaanden zonder baan als werknemer toeneemt. Ook het aantal arbeidsuren neemt af.
Figuur X Arbeidsduur

Bron: CBS

- De cijfers laten zien dat met name de groep arbeidsongeschikte nabestaanden geheel of gedeeltelijk zijn aangewezen op de Anw en inkomsten uit een nabestaandenpensioen of private regeling. De Anw-uitkering is voor een deel van deze groep zeer belangrijk om in het eigen bestaan te kunnen voorzien, voornamelijk wanneer men een laag of geen arbeidsinkomen heeft (met weinig mogelijkheden tot verandering hierin) in combinatie met weinig of geen aanvulling vanuit nabestaandenpensioen of private regeling58;

[58] Centerdata, Verzekering overlijdensrisico, december 2014

10. Anw in breder perspectief

In dit hoofdstuk wordt de Anw bezien als onderdeel van de sociale zekerheid. Dit betekent een vergelijking met (de voorwaarden van) andere sociale zekerheidsregelingen. Het beantwoordt deels vraag 7.
Focus: verrekening inkomsten ivm werk, vrijlating inkomsten uit werk, vrijlaten vermogen, publiek-privaat. Ook zal een beknopte internationale vergelijking plaatsvinden. Focus daarbij is de publieke voorziening en de mate waarin deze activerend is.
Aangeven dat in vorige BD dit is onderzocht en hier een samenvatting is opgenomen. Aangevuld met mogelijke beleidswijzigingen (bijv. Wet herziening partneralimentatie)

10.1. Uitgangspunten socialezekerheidsstelsel

Om een beeld te krijgen van de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel, is gekeken naar de beleidsagenda in de SZW-begrotingen van de jaren 2013-2017. Uitgangspunten die in toenemende mate gewicht in de schaal leggen, zijn zelfredzaamheid en (arbeids)participatie.

Werk is één van de speerpunten van het huidige kabinet. 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. Bovendien zijn werkenden gemiddeld genomen gelukkiger en gezonder dan niet-werkenden en werk is de snelste route naar een goed inkomen en economische zelfstandigheid[59]. De huidige sociale zekerheid stimuleert daarom burgers om te participeren en om duurzaam inzetbaar te zijn gedurende de levensloop. Zelfredzaamheid is daarbij het 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. 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.

10.2. Anw in vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen

Deze paragraaf vergelijkt de uitkeringsvoorwaarden van de Anw-uitkering met de uitkeringsvoorwaarden voor vergelijkbare groepen uitkeringsontvanger binnen het sociale stelsel. Het gaat dan om alleenstaande ouders (met kinderen jonger dan 18 jaar) en arbeidsongeschikten. Daarnaast wordt beschreven 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 Participatiewet. De Participatiewet voorziet evenals de Anw in een uitkering op minimumniveau (70 procent van het wettelijk minimumloon voor alleenstaanden met kinderen). Er zijn echter verschillen tussen de beide regelingen.

Allereerst kent de Participatiewet een arbeids- en re-integratieplicht. Alleenstaande ouders met de volledige zorg voor 1 of meer kinderen tot 5 jaar kunnen een ontheffing

[59] Begroting SZW 2019

krijgen. Zij moeten hiervoor wel een verzoek indienen bij hun gemeente. 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 bijstandsontvangers 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 Participatiewet 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 Participatiewet een (veel) beperktere inkomensvrijlating kent: maximaal 25 procent van de inkomsten gedurende ten hoogste 6 maanden. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar bestaat in aansluiting hierop nog een inkomstenvrijlating van maximaal 12,5 procent gedurende 2,5 jaar. In de Anw bedraagt de vrijlating van inkomen uit arbeid 50 procent van het wettelijk minimumloon plus een derde van het meerdere, onbeperkt in de tijd voorzover dit een bedrag van …….niet overschrijdt.

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 inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering. Verder is voor de bijstand uitgegaan van de regeling van 12,5 procent inkomstenvrijlating13.
Bij de Anw-uitkering wordt arbeidsinkomen tot 50 procent 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 procent 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.

Het volledig vrijlaten van inkomen uit nabestaandenpensioenen, maar wel korten van inkomen uit arbeid, staat haaks op de gedachte dat de inkomensbescherming voor nabestaanden in het bijzonder gericht zou moeten zijn op hen die deze ondersteuning echt nodig hebben en dat inkomensondersteuning participatie zou moeten bevorderen. De huidige Anw is genereuzer ten aanzien van inkomen uit pensioen dan ten aanzien van inkomen uit arbeid. Dit pleit er voor om inkomen uit tweede of derde pijler nabestaandenpensioen ten minste voor een deel in mindering te brengen op de Anw en op dezelfde wijze te behandelen als inkomen uit arbeid.

10.3. Internationale vergelijking

Vergelijking van de rol van de overheid en systematiek van publieke regelingen.

Netspar p.9:
Nabestaandenpensioenen kunnen grofweg twee functies hebben. Ten eerste die van een inkomensvervanging bij overlijden. De nabestaanden van de overledene worden voorzien van een vervangend inkomen zodat zij hun leven zonder al te veel financiële nadelen kunnen voortzetten. Zonder hier concreet historisch onderzoek naar te hebben gedaan, is onze aanname dat in het verleden nabestaandenpensioenvoorzieningen vooral met het oog op dit doel zijn ingesteld. Ten tweede kan het nabestaandenpensioen een brugfunctie' vervullen die de nagelaten betrekkingen in staat stelt hun leven aan te passen aan de nieuw ontstane (financiële) situatie. Het biedt nabestaanden de gelegenheid het uitgavenpatroon aan te passen of het inkomen te verhogen (indien mogelijk) om zo te recupereren. Deze functie heeft het nabestaandenpensioen in belangrijke mate bijvoorbeeld in Zweden en Denemarken.

Door allerlei ontwikkelingen kent het nabestaandenpensioen in Nederland geen eenduidig doel. Althans, uit de vormgeving ervan in de praktijk blijkt dat het nabestaandenpensioen momenteel in veel situaties aan geen van beide doelen goed voldoet. Het is vlees noch vis. Hierna gaan wij eerst in op de ontwikkeling van de nabestaandenvoorzieningen in de drie pijlers.

Uit Modernisering Anw, p.34:
Daarin is ook een internationale paragraaf opgenomen, waaruit blijkt dat de nabestaandeninkomensregelingen in vier landen ook arbeidsmarktverplichtingen kennen. Daarnaast kennen veel landen dezelfde doelgroepen als Nederland voor de inkomensregeling voor nabestaanden en voorzien ook veel landen in een kortdurende of eenmalige uitkering bij overlijden en inkomenstoetsen.

Box 1. Voorbeeldcase Noorwegen

Voorbeeldcase Noorwegen: nabestaandenuitkering wordt gekort op basis van het verwachte inkomen
Noorwegen heeft een nabestaandenuitkering voor echtgenoten (of diegene die samenwoonde, of kinderen heeft met de overledene) tot 67 jaar waarvan de partner is overleden. De nabestaande kan aanspraak maken indien de nabestaande nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, en geen arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt. De nabestaandenuitkering kent een inkomenstoets op basis van het verwachte inkomen, en kent geen directe arbeidsplicht. De nabestaande behoudt het recht op de uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Berekening hoogte uitkering op basis van verwachte inkomen
Indien er van de nabestaande verwacht kan worden dat hij/zij zelf in inkomen kan voorzien dan wordt de nabestaandenuitkering gekort met percentage van die verwachte inkomsten. Op basis van een vastgestelde formule wordt de nabestaandenuitkering gekort, tenzij redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat de nabestaande in het eigen inkomen kan voorzien. Uitgangspunt is dat van een nabestaande die jonger is dan 55 jaar wel verwacht kan worden dat hij/ zij een bepaalt jaarlijks inkomen kan verdienen. Voor nabestaanden die op het moment van overlijden van de partner niet werken geldt een overgangsperiode van een jaar waarin ze de tijd krijgen zich voor te bereiden op deze korting van de uitkering.

Geen recht nabestaandenuitkering, wel tijdelijke uitkering
Nabestaanden die niet aan de voorwaarden voldoen van de nabestaandenuitkering kunnen in aanmerking komen voor een overgangsregeling, waarin ze voor een periode van 12 maanden een overgangsuitkering kunnen ontvangen (enkele uitzonderingssituaties kunnen langer dan 1 jaar in aanmerking komen).

Noorwegen heeft geen directe werking van internationale verdragen (zoals de ILO verdragen) zoals Nederland dat wel heeft. Dat wil zeggen dat ILO-verdragen niet bij de Noorse rechter afgedwongen kunnen worden, tenzij dit door de Noorse wetgever in Noorse wetgeving is vastgelegd. Noorwegen heeft vooralsnog geen problemen gehad met haar beleid en de ILO-inspecties.

Belgie

De Belgische uitkering heet overlevingspensioen. De Federale Pensioendienst (FPD) betaalt het pensioen.

Het overlevingspensioen is gebaseerd op het rustpensioen dat u zelf opbouwt. Eerste voorwaarde is daarom dat u rustpensioen opbouwt. U vindt de voorwaarden onder Pensioen.

Het overlevingspensioen is alleen voor de partner met wie u bent getrouwd. Niet voor de partner met wie u samenwoont.

De echtgenoot waarmee u ten minste een jaar bent gehuwd op het moment van overlijden, kan een overlevingspensioen krijgen. Bent u minder dan 1 jaar gehuwd?

Dan geldt een extra voorwaarde, zoals: u of uw echtgenoot moet op de overlijdensdatum kinderbijslag krijgen.

Uw echtgenoot moet op de overlijdensdatum een minimumleeftijd hebben. Overlijdt u bijvoorbeeld in 2015, dan moet uw echtgenoot 45 jaar of ouder zijn. Overlijdt u in 2016 of nog later? Dan moet uw echtgenoot ouder dan 45 jaar zijn. De leeftijd neemt in de periode tot 1 januari 2025, ieder jaar met 6 maanden toe. Als niet aan de leeftijdsvoorwaarde is voldaan, kan uw echtgenoot een overgangsuitkering krijgen voor een periode van maximaal 12 (u heeft geen kinderen) of 24 maanden (u heeft kinderen).

Voor elk jaar dat u werkt, krijgt uw echtgenoot een bedrag. Dat bedrag is gelijk aan 60 procent x het inkomen van dat jaar (geherwaardeerd en eventueel begrensd) x een factor. Dit bedrag wordt gedeeld door het aantal jaren tussen uw 20ste en het jaar van overlijden. De pensioenorganisatie vermenigvuldigt het inkomen met een factor, om dit aan te passen aan de kosten van levensonderhoud op de ingangsdatum van het nabestaandenpensioen. En voor elk jaar geldt een maximumbedrag. Alle bedragen worden opgeteld en geven het bruto overlevingspensioen per jaar.

De overleden huwelijkspartner ontving al een rustpensioen

Op het ogenblik van het overlijden woonde de betrokkene samen met de huwelijkspartner.

Er zijn geen stappen te ondernemen, het recht op het overlevingspensioen wordt ambtshalve onderzocht.

Indien de nabestaande geen persoonlijk rustpensioen genoot, omdat het gezinspensioen voordeliger was, zullen ook de rechten op dit eigen rustpensioen terug automatisch onderzocht worden rekening houdend met de cumulatieregels.

De betrokkene leefde gescheiden van zijn huwelijkspartner op het ogenblik van zijn overlijden en ontving een deel van zijn rustpensioen.

Er zijn geen stappen te ondernemen, het recht op het overlevingspensioen wordt ambtshalve onderzocht.

De betrokkene leefde gescheiden van zijn huwelijkspartner op het ogenblik van zijn overlijden en ontving geen deel van het rustpensioen.

Hij moet een aanvraag indienen als hij wenst dat zijn rechten op het overlevingspensioen worden onderzocht.

De overleden huwelijkspartner was nog niet gepensioneerd

De huwelijkspartner heeft een beroepsbezigheid als werknemer en/of als zelfstandige uitgeoefend.

De betrokkene moet een aanvraag indienen als hij wenst dat zijn rechten op het overlevingspensioen worden onderzocht.

De huwelijkspartner was statutair ambtenaar in de openbare sector.

De betrokkene moet contact opnemen met de Federale Pensioendienst – Ambtenarenpensioenen.

De huwelijkspartner ressorteerde onder de dienst Overzeese Sociale Zekerheid van de RSZ (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid), de huwelijkspartner moet daarom contact opnemen met de bevoegde instelling.

De huwelijkspartner ressorteerde onder andere pensioenstelsels, de huwelijkspartner moet daarom contact opnemen met de bevoegde instelling.

De betrokkene ontvangt een rustpensioen op het ogenblik van het overlijden van zijn huwelijkspartner

De betrokkene ontvangt een rustpensioen als alleenstaande omdat zijn huwelijkspartner op het ogenblik van het overlijden een beroepsactiviteit uitoefende of sociale uitkeringen ontving.

Hij moet een aanvraag indienen als hij wenst dat zijn rechten op het overlevingspensioen worden onderzocht. Het rustpensioen en het overlevingspensioen kunnen samen worden uitbetaald tot een bepaald cumulatieplafond.

De betrokkene ontvangt een rustpensioen als alleenstaande omdat zijn huwelijkspartner op het ogenblik van het overlijden ook een rustpensioen ontving.

De betrokkene moet geen stappen ondernemen, het recht op het overlevingspensioen wordt ambtshalve onderzocht. Het rustpensioen en het overlevingspensioen kunnen samen worden uitbetaald tot een bepaald cumulatieplafond.

De betrokkene ontvangt een rustpensioen aan het gezinsbedrag.

Er zijn geen stappen te ondernemen, het recht op het overlevingspensioen wordt ambtshalve onderzocht. Het rustpensioen zal verminderd worden tot het bedrag als alleenstaande. Het bedrag als alleenstaande is gelijk aan 80 procent van het gezinsbedrag.

De huwelijkspartner, of de persoon met wie de betrokkene samenwoonde, overlijdt en deze geniet een inkomensgarantie voor ouderen

Er zijn geen stappen te ondernemen. Als de betrokkene geen inkomensgarantie voor ouderen ontvangt en hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, worden zijn rechten op de IGO ambtshalve onderzocht.

De betrokkene is de enige gerechtigde op een IGO op het ogenblik dat zijn huwelijkspartner, of de persoon met wie hij samenwoonde, overlijdt

Er zijn geen stappen te ondernemen. Het bedrag van uw inkomensgarantie voor ouderen zal ambtshalve worden herberekend.

Waar en wanneer een aanvraag indienen?

De betrokkene woont in België •Overleden in België:

De FPD wordt via een geïnformatiseerde uitwisseling van gegevens automatisch in kennis gesteld van het overlijden van een gepensioneerde, of diens huwelijkspartner, die in België woont.

Er zijn geen verdere stappen te ondernemen en de pensioenrechten worden ambtshalve onderzocht wanneer:

de overleden huwelijkspartner voor zijn overlijden al een rustpensioen ontving;

de overleden huwelijkspartner van de betaling van zijn persoonlijk rustpensioen had afgezien omdat het gezinspensioen voordeliger was;

op het ogenblik van het overlijden het onderzoek van zijn rustpensioen nog gaande was.

•Overleden in het buitenland:

Een uittreksel van de overlijdensakte, afgeleverd door de bevoegde lokale overheid, moet naar de Federale Pensioendienst gestuurd worden.

De betrokkene woont in het buitenland en is daar overleden:

Als de betrokkene woont in een van de landen van de Europese Unie, in een land dat lid is van de Europese Vrijhandelsassociatie of in een land waarmee België een bilaterale overeenkomst heeft afgesloten, moet hij een aanvraag indienen bij de bevoegde buitenlandse instelling.

Aan wie zijn achterstallige uitkeringen verschuldigd en hoe verloopt de aanvraag?

We spreken van achterstallen bij overlijden wanneer bepaalde uitkeringen niet meer konden worden uitbetaald aan de overleden gerechtigde.

Het gaat om de volgende uitkeringen:

Overlevings- of rustpensioen als werknemer of zelfstandige

Overgangsuitkering als werknemer of zelfstandige

Renten als werknemer

Gewaarborgd inkomen voor bejaarden

Inkomensgarantie voor ouderen

Tegemoetkomingen aan gehandicapten

Voor al deze uitkeringen gelden nagenoeg dezelfde regels maar er zijn uitzonderingen voor tegemoetkomingen aan gehandicapten en de inkomensgarantie voor ouderen.

Wie heeft er recht op achterstallen?

Achterstallige bedragen zijn steeds in een bepaalde volgorde betaalbaar aan:

samenwonenden op het ogenblik van het overlijden, dus: •de huwelijkspartner;

•de kinderen;

•de moeder of vader (enkel bij een tegemoetkoming aan gehandicapten);

•iedere andere persoon;

niet-samenwonenden op het ogenblik van het overlijden, die de: •verpleegkosten

•begrafeniskosten betaald hebben.

Wanneer in dezelfde categorie verschillende rechthebbenden zijn moeten ze in onderling overleg één persoon aangeduiden om bij volmacht het achterstallig bedrag te ontvangen.

De maand van overlijden

Dit maandbedrag is altijd automatisch betaalbaar aan de langstlevende samenwonende huwelijkspartner.

Is er geen dergelijke partner dan is het maandbedrag enkel nog betaalbaar als de gepensioneerde nog leefde op de uitgiftedatum van de postassignatie of de datum van de overschrijving. Eventuele gerechtigden worden dan uitbetaald volgens bovenstaande volgorde.

Maanden voorafgaand aan de maand van overlijden

Dezelfde volgorde wordt gevolgd voor de uitbetaling van deze achterstallen.

Aanvraag nodig?

Dit hangt af van de categorie rechthebbende: Geen aanvraag: de huwelijkspartner, kinderen en ouders die officieel op hetzelfde adres woonden moeten geen aanvraag indienen. De beschikbare achterstallen zijn ambtshalve betaalbaar.

Via aanvraag: alle andere gerechtigden moeten een aanvraag indienen met een aanvraagformulier (model 83) dat verkregen kan worden bij elk gemeentebestuur of gedownload van onze website.

De ingevulde gegevens moeten worden bevestigd door de burgemeester van de gemeente waar de overledene woonde. Daarna wordt het formulier naar de FPD gestuurd.

Dergelijke aanvraag moet binnen de 6 maanden na het overlijden of de datum van de pensioenbeslissing worden ingediend.

Bij het aanvraagformulier moeten de betaalde facturen met verplegings- of begrafeniskosten worden gevoegd voor wie behoort tot categorie 5 en 6 (niet-samenwonende die de ziekenhuisopname of de begrafeniskosten betaald heeft).

De achterstallen kunnen via postassignatie of overschrijving worden uitbetaald.

Uitzonderlijke regels voor de Inkomensgarantie voor ouderen

De achterstallen bij een IGO zijn alleen op aanvraag en in volgorde uitbetaalbaar aan wie de: 1.begrafeniskosten;

2.verplegingskosten;

betaald heeft.

Ook hier moet het aanvraagformulier samen met de bewijsstukken binnen de zes maanden opgestuurd worden naar de FPD.

Opmerkingen

De FPD betaalt geen begrafenisvergoeding uit voor wie alleen een werknemerspensioen heeft. Enkel sommige gepensioneerde ambtenaren ontvangen deze vergoeding.

De FPD betaalt altijd in de lopende maand uit, dus niet nadat de maand voorbij is.

Wanneer het gaat om achterstallen pensioen van mei samen met vakantiegeld is dit laatste ook verschuldigd als achterstallen overlijden.

Een eventueel verschuldigd bedrag heeft altijd betrekking op een volledige maand en wordt dus niet opgesplitst in een deel vóór en na het overlijden.

11. Conclusie: is het beleid doeltreffend en doelmatig?

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vaagstelling op basis van de bevindingen op de subvragen. Het gaat hier om de RPE-vragen 11, 12 en 13. In dit hoofdstuk wordt dus geen nieuwe informatie ingebracht.
11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Mogelijk is dit ook de plaats voor beantwoording van RPE-vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? En voor RPE-vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Het hoofdstuk biedt daarmee antwoord op de centrale overkoepelende vraag: Is de financiële bescherming die de overheid aan nabestaanden biedt, voor zover zij het nodig hebben voor de financiële gevolgen van het verlies van de partner of ouder(s), doeltreffend en doelmatig?
De bronnen zelf worden in een apart hoofdstuk/literatuurlijst verantwoord aan het eind van het rapport (hoofdstuk 10).

12. Beleidsopties artikel 9

In dit hoofdstuk staan de RPE-vragen 14 en 15 centraal.
14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen? (Zou deze niet in hoofdstuk 8 horen?
15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

12.1. Maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen

12.2. Opties voor besparingen/intensiveringen beleidsartikel 9

Afbakening
De opties

c. Optie 1

d. Optie 2

e. Optie 3

2027484 03868

13. Verbeterparagraaf

14.Gebruikte literatuur

(Complementair aan een gedeeltelijke inkomensverrekening van inkomen uit aanvullende pensioenen en verzekeringen zou dan ook een vermogenstoets in gevoerd kunnen worden met een vrijlating. Een belangrijke overweging hierbij is dat nabestaanden soms de keuze hebben om pensioenen in de vorm van een periodiek nabestaandenpensioen of eenmalige uitkering te laten betalen. Dit pleit ervoor een overlijdensrisicoverzekeringen, ongeacht de wijze van uitbetalen (periodiek of eenmalig) te betrekken bij de draagkrachtmeting en zo gelijkwaardig mogelijk te behandelen. Indien gekozen zou worden voor een vrij te laten bedrag bij de inkomenstoets, zal het technisch ingewikkeld zijn een adequate doorvertaling te maken naar een vrij te laten vermogensbedrag. Het betrekken van de tweede of derde pijler nabestaandenpensioenen bij de draagkrachtmeting in de vorm van inkomenstoets en vermogenstoets, zou er toe kunnen leiden dat het treffen van tweede of derde pijler arrangementen ontmoedigd wordt). (de overheid een minimumbescherming moet bieden (noden), kan beargumenteerd worden dat een moderne regeling voor nabestaanden slechts complementair behoeft te zijn en meer dan nu, gericht is op nabestaanden die zelf onvoldoende inkomen uit arbeid, verzekering of vermogen hebben om in hun bestaan te voorzien.)

Netspar (Nabestaandenpensioen niet verzekerd), p. 17:
Ondanks het stijgende aantal huishoudens waarin beide partners een fulltime baan of een grote deeltijdbaan hebben kan niet gesteld worden dat grotendeels sprake is van een tweeverdienersmaatschappij. Immers, in twee derde van de huishoudens is geen sprake van een evenwichtige tweeverdieners situatie. Dat betekent dat het niet zo is dat door de ontwikkelingen in de relatiemarkt, een nabestaandenpensioenvoorziening overbodig is geworden omdat partners financieel onafhankelijk zijn. Financiële afhankelijkheid kan ook in een volledige tweeverdienersmaatschappij of bij grote inkomensverschillen aan de orde zijn, bijvoorbeeld indien het uitgavenpatroon sterk is ingericht op twee inkomens. Dat illustreren we verderop aan de hand van voorbeelden. Door een terugtrekkende overheid als het gaat om de Anw en het grote aantal huishoudens waar niet beide partners (bijna) fulltime werken, lijkt een adequate nabestaandenvoorziening nog steeds in een (maatschappelijke) behoefte te voorzien.
De dynamiek op de arbeidsmarkt en binnen partnerrelaties, kan er wel voor zorgen dat nabestaandenpensioen nog meer versnipperd raakt en onduidelijker wordt. Daarnaast worden de gevolgen van life events en bijbehorende keuzes belangrijker. Hoewel burgers gemiddeld steeds hoger opgeleid zijn en mondiger worden, is het de vraag of individuen hun grotere eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft het nabestaandenpensioen beseffen, op waarde kunnen schatten en geïnformeerde keuzes (kunnen) maken. Aan de andere kant moet óók de vraag worden gesteld of het vanwege de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt, binnen relatievormen én van de toegenomen individualisering, nog steeds redelijk is de verantwoordelijkheid voor inkomensverlies ten gevolge van het overlijden van een partner primair bij de overheid of het collectief van werkenden te leggen en niét bij het individu die het betreft.

Opzet van de beleidsdoorlichting

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft als leidraad voor dat een beleidsdoorlichting in ieder geval de volgende onderdelen bevat:

a. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
b. De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
c. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
d. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
e. De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en –indien relevant- de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
f. Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
g. Een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20 procent) beschikbaar zijn. Ook wordt aandacht besteed aan beleidsopties indien er significant meer middelen beschikbaar zijn (+/+ 20 procent).

De beleidsdoorlichting sluit af met

h. Conclusies
i. Literatuurlijst
j. Bijlagen

In deze doorlichting wordt een analyse gedaan aan de hand van bestaande beleidsinformatie,
gepubliceerd onderzoek en een (tot op heden) ongepubliceerd onderzoek van …. dat in opdracht
van SZW in 2018 is uitgevoerd.

Dit betekent dat de vraag van de rechtvaardiging voor overheidsingrijpen op het terrein van de nabestaandenregeling en in het licht van de hervorming van de verzorgingsstaat anders en ook scherper nog dan toen speelt.

- Hoe groot is de groep nul uitkeringen? Neemt dat toe of af? Is daar een ontwikkeling te zien (neemt deze groep toe of af tov alle nabestaanden en tov anw-ers?)

Uit Rapportage Toekomstverkenning (2015):

- Slechts 0,4 procent van de bevolking wordt uiteindelijk geweigerd vanwege onverzekerbare risico's. Economisch gezien is het treffen van een overlijdensrisicovoorziening in gevallen van slechte gezondheid of hoge leeftijd mogelijk onhaalbaar vanwege hoge premies. Vrijwel iedereen in Nederland heeft echter de mogelijkheid om zich bij te verzekeren in de derde pijler. Slechts 0,4 procent van de bevolking wordt uiteindelijk geweigerd vanwege onverzekerbare risico's. Economisch gezien is het treffen van een overlijdensrisicovoorziening in gevallen van slechte gezondheid of hoge leeftijd mogelijk onhaalbaar vanwege hoge premies.
- De relatie tussen de verschillende pijlers is zwak. Dit wordt verklaart doordat consumenten niet goed op de hoogte zijn voor – in het geval men verzekerd is- welk bedrag en op welke wijze zij verzekerd zijn. De kennis van regelingen in de 1e , 2e en 3e pijler is beperkt zowel onder de eindconsumenten als tussenpersonen, waardoor in sommige situaties sprake is van onderverzekering (bijvoorbeeld bij zzp-ers, werklozen, baanwisselaars of opbouwverzekeringen). Bij verdere versobering van de Anw valt

daarom niet noodzakelijk te verwachten dat mensen sterk reageren door zich beter te verzekeren.

- Een bewuste houding over het (nabestaanden)pensioen blijkt een cruciale factor bij het al dan niet afsluiten van een verzekering in de 3e pijler. Daarnaast kan het hebben van kinderen, ernstige gebeurtenissen in de omgeving en het afsluiten van een hypotheek bijdragen aan een verhoogd bewustzijn waardoor er vaker een aanvullende verzekering wordt afgesloten.
- Uit het onderzoek blijkt verder dat het al dan niet ontvangen van een Anw-uitkering niet bepalend is voor het al dan niet financieel achteruitgaan of vooruitgaan, maar wel de voorzieningen die men heeft getroffen in de tweede en derde pijler.

Voor arbeidsongeschikte nabestaande partners waarvan de Anw-uitkering is het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de belangrijkste reden van uitstroom. Slechts voor 11 procent van deze groep is het niet langer arbeidsongeschikt zijn (voor minimaal 45 procent) reden van uitstroom[60]. Voor de groep nabestaande partners met een kind < 18 jaar is het bereiken van de leeftijd van 18 jaar van het jongste kind in 40 procent van de gevallen de reden van uitstroom in de onderzoeksperiode. De belangrijkste reden was de wetswijziging van 2013 waarbij de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering is geïntegreerd.

[60] CBS onderzoek Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden, november 2018