

oorlichting Nab
n Beleidsdoorli
estaanden Belei
ting Nabestaand
oorlichting Nab
n Beleidsdoorlic
estaanden Belei
ting Nabestaand
oorlichting Nab
n Beleidsdoorlic
estaanden Belei
ting Nabestaand
oorlichting Nab
n Beleidsdoorlic
estaanden Belei
ting Nabestaand
oorlichting M
den Beleidsdoc



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Beleidsdoor- lichting Nabestaanden

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4	7. Bekendheid met de Anw, uitvoering, fraude en misbruik	26
2. Inleiding	6	7.1. Bekendheid met de Anw	26
2.1. Aanleiding voor de beleidsdoorlichting	6	7.1.1. Conclusie	27
2.2. Introductie	6	7.2. Tijdige en correcte uitvoering	27
2.3. Opzet van de beleidsdoorlichting	7	7.2.1. Uitvoering nationaal	27
2.4. Afbakening van de beleidsdoorlichting	7	7.2.2. Uitvoering internationaal	27
2.5. Methodologische verantwoording	7	7.2.3. Klantervaringen met de uitvoering	27
2.6. Kwaliteitsborging	8	7.2.4. Conclusie	28
2.7. Leeswijzer	8	7.3. Bekendheid met de verplichtingen, fraude en misbruik	28
3. Het nabestaandenbeleid	9	7.3.1. Kennis van verplichtingen	29
3.1. De Algemene Weduwen- en Wezenwet uit 1959	9	7.3.2. Handhaving en fraude	29
3.2. De Algemene nabestaandenwet van 1996	10	7.3.3. Conclusie	31
3.2.1. Wie heeft recht?	10	8. Bescherming door het ontvangen van een uitkering	32
3.2.2. Hoe hoog is de uitkering?	11	8.1. Bescherming tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner	32
3.2.3. De Anw-uitkering en het buitenland	12	8.2. Nabestaanden met een minderjarig kind	32
3.2.4. Wie voeren taken voor de Anw uit?	13	8.2.1. Kenmerken van nabestaanden met een minderjarig kind	33
3.2.5. Financiering van en uitgaven voor de Anw	13	8.2.2. De arbeidsmarktparticipatie van nabestaanden met een minderjarig kind	33
3.3. Caribisch Nederland en de regeling voor nabestaanden	13	8.2.3. Aandeel Anw-uitkering in huishoudinkomen	33
3.3.1. Wie heeft recht?	13	8.2.4. Gevolgen als geen recht op Anw-uitkering bestaat	34
3.3.2. Hoe hoog is de uitkering?	13	8.2.5. Conclusie	35
3.3.3. Wie voert de AWW BES uit?	14	8.3. Arbeidsongeschikte nabestaanden	36
3.4. De gevolgen van de beleidsdoorlichting uit 2013	14	8.3.1. Kenmerken van arbeidsongeschikte nabestaanden	36
4. Aantal uitkeringen en budget 2013-2017	14	8.3.2. De arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikte nabestaanden	36
4.1. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen - nationaal	15	8.3.3. Aandeel Anw-uitkering in huishoudinkomen	37
4.2. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen - internationaal	16	8.3.4. Gevolgen als geen recht op Anw-uitkering bestaat	38
4.3. Overzicht van uitkeringslasten en uitvoeringskosten	16	8.3.5. Conclusie	38
4.4. De ontwikkeling van het aantal AWW-uitkeringen BES en de uitgaven	17	9. Neveneffecten	39
5. De beleidstheorie – de reconstructie	18	9.1. Voorziene neveneffecten	39
5.1. Het beleidsdoel	18	9.2. Ontmoediging van arbeidsparticipatie	39
5.2. Opvattingen over de rol van de overheid	18	9.2.1. Conclusie	41
5.3. De beleidsketen	19	9.3. Arbeidscapaciteit	42
5.3.1. De fasen van de beleidsketen	19	9.3.1. Conclusie	43
5.3.2. Veronderstellingen bij het beleid	20	10. Anw in breder perspectief	44
5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid	20	10.1. De Anw binnen het socialezekerheidsstelsel	44
6. Bestaansrecht publieke nabestaandenregeling	22	10.1.1. Uitgangspunten	44
6.1. Burgers kunnen zich verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden	22	10.1.2. De Anw als volksverzekering	44
6.1.1. Pensioenregelingen	22	10.1.3. Beschermwaardigheid nabestaanden	45
6.1.2. Private regelingen voor nabestaanden	23	10.1.4. Conclusie	46
6.1.3. Conclusie	24	10.2. Internationaal beeld	46
6.2. Beide partners participeren op de arbeidsmarkt	24	11. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	48
6.2.1. Toename van arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen	24	11.1. Conclusies doeltreffendheid	48
6.2.2. Economische zelfstandigheid	25	11.2. Conclusies doelmatigheid	49
6.2.3. Conclusie	25	11.3. Maatregelen om de doelmatigheid te vergroten	49

12.	Beleidsvarianten en verbeteringen	51
12.1.	Besparingsvarianten	51
12.1.1.	Grondslag en uitgangspunten	51
12.1.2.	Internationaal juridische context	51
12.1.3.	Variant 1: Beperken van de doelgroep	51
12.1.4.	Variant 2: Regeling met de duur van de uitkering van 1 of 3 jaar	54
12.1.5.	Variant 3: Regeling met lagere leeftijd kinderen	55
12.1.6.	Variant 4: Regeling waarbij alle inkomsten worden verrekend	56
12.2.	Intensiveringsvarianten	57
12.3.	Verbeterparagraaf	57
13.	Bijlagen	58
13.1.	Anw-klanten buitenland	58
13.2.	Koopkrachtgevolgen voor nabestaanden met minderjarige kinderen	60
13.3.	Overzicht nabestaandenuitkeringen in andere Europese landen	62
13.4.	Oordeel extern deskundige	78
13.5.	Overzicht behandeling vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek	79
13.6.	Overzicht gebruikte onderzoeken	80

1. Samenvatting

In deze beleidsdoorlichting is het beleid op artikel 9 Nabestaanden van de begroting van SZW over de periode 2013 – 2017 geëvalueerd. Dit artikel kent als doelstelling: De overheid beschermt nabestaande partners en wezen voor zover nodig tegen de financiële gevolgen van het verlies van partner of ouders.

De overheid regelt daarom op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) een nabestaandenuitkering van maximaal 70 procent van het netto minimum referentieloon voor de overblijvende partner die arbeidsongeschikt is of een minderjarig kind heeft, en een wezenuitkering voor kinderen die geen ouder meer hebben.

Deze beleidsdoorlichting geeft antwoord op de vraag of het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is. De wezenuitkering en de internationale uitvoering zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

Noodzaak voor een publieke nabestaandenregeling is afgenomen

Bij de introductie van de Anw in 1996 was het uitgangspunt dat deze volksverzekering niet meer nodig zou zijn als (1) burgers zich, al dan niet verplicht via de werkgever, kunnen verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden en als (2) beide partners voorzien in eigen inkomen uit arbeid. Gedurende de onderzoeksperiode waren er voldoende mogelijkheden om zich te kunnen verzekeren tegen het financiële risico bij overlijden. Meer dan 99 procent van de mensen die zich daarvoor aanmeldt, wordt geaccepteerd voor een verzekering. Veel mensen houden zich echter niet bezig met de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Na het overlijden van de partner vallen de financiële gevolgen daardoor anders uit dan verwacht. Daarnaast bouwt een deel van de werknemers en zelfstandigen geen of weinig (nabestaanden-)pensioen op. De arbeidsparticipatie van vrouwen in alle leeftijdsklassen, waaronder moeders, is in deze periode wel verder toegenomen. Bij zo'n 60 procent van de paren werken beide partners. Als sprake is van thuiswonende kinderen is het percentage van beide werkende partners zelfs 74 procent. Van de jongere generatie vrouwen (25 tot 35 jaar) is meer dan twee derde economisch zelfstandig en is het verschil met mannen nog maar klein.

Steeds minder nabestaanden ontvangen een Anw-uitkering

De regeling beoogt alleen nabestaanden te ondersteunen die niet in staat worden geacht zich door arbeidsinkomen te beschermen tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Hierdoor heeft een kwart van de nabestaanden onder de AOW-leeftijd recht op een Anw-uitkering, namelijk nabestaanden met een minderjarig kind of arbeidsongeschikte nabestaanden. De regeling kent ook een verrekeningssystematiek waardoor een groot deel van de rechthebbende nabestaanden de uitkering slechts deels of niet uitbetaald krijgt. In 2017 stroomden circa 3.000 nabestaanden in terwijl dit er in 2013 bijna 6.000 waren. Het aantal lopende uitkeringen is daarmee verder gedaald van circa 50.000 in 2013 tot circa 30.000 in 2017.

Nabestaanden geven een hoog cijfer aan dienstverlening en waarderen de uitkering

De Anw wordt door de Sociale Verzekeringsbank op een correcte en rechtmatige wijze uitgevoerd. Nabestaanden die daar recht op hebben, ontvangen de uitkering tijdig. De uitkering komt bij de juiste nabestaanden terecht, slechts 2,9 procent van de nabestaanden die mogelijk recht heeft op de uitkering, heeft deze niet aangevraagd. De dienstverlening door de Sociale Verzekeringsbank wordt door nabestaanden gewaardeerd met een 8 of hoger. Het aanvraagproces wordt als ruim voldoende beoordeeld. Nabestaanden ervaren dat de uitkering vooral rust biedt en een stabiele (financiële) situatie creëert in een moeilijke periode.

Samenstelling populatie Anw-ontvangers wijzigt

Doordat steeds minder nabestaanden de uitkering uitbetaald krijgen, is de samenstelling van de populatie nabestaanden die wel een uitkering ontvangen, veranderd. In 2013 bestaat de instroom voor 34 procent uit arbeidsongeschikte nabestaanden, in 2017 is dit 56 procent. Deze groep Anw-ontvangers bestaat in meerderheid uit vrouwen (90 procent) in de leeftijd van 50 jaar of ouder en is laagopgeleid (71 procent). Hierin verschilt de groep van de groep Anw-ontvangers met een minderjarig kind die weliswaar ook vooral uit vrouwen (ruim 80 procent) bestaat, maar jonger en hoger opgeleid is dan de arbeidsongeschikte nabestaanden. De Anw is daarmee in toenemende mate een regeling geworden voor arbeidsongeschikte nabestaanden met een laag of geen arbeidsinkomen en met geen of weinig mogelijkheden tot verandering hierin.

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

In tegenstelling tot arbeidsongeschikte nabestaanden neemt het aantal nabestaanden met een minderjarig kind dat een Anw-uitkering krijgt uitbetaald, af. Dit komt omdat meer dan een derde van deze nabestaanden veel inkomen uit arbeid heeft en door de verrekeningssystematiek de uitkering niet krijgt uitbetaald. Dit past bij de ontwikkelingen in de maatschappij waarin steeds meer ouders met kinderen werken. Zo'n driekwart van deze groep nabestaanden nam voor het overlijden van de partner deel aan de arbeidsmarkt en blijft dit in min of meer gelijke mate doen na het overlijden van de partner. Ook van de nabestaanden met een minderjarig kind die de Anw-uitkering wel uitbetaald krijgen, werkt zo'n 54 procent. Zij krijgen, afhankelijk van het inkomen, een volledige of onvolledige Anw-uitkering uitbetaald. De veronderstelling bij de invoering van de Anw dat van deze nabestaanden niet verwacht mag worden dat zij door arbeid een inkomen genereren, blijkt in de praktijk niet juist. Wel biedt de uitkering voor deze nabestaanden de mogelijkheid om tijdelijk minder te werken en de zorg voor (kleine) kinderen op zich te nemen.

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

De vraag of het deel van de nabestaanden dat een (volledige of onvolledige) Anw-uitkering ontvangt, door het ontvangen van deze uitkering beschermd wordt tegen de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner, is niet eenduidig te beantwoorden. Omdat de inkomenspositie van Anw-ontvangers sterk verschilt, is moeilijk vast te stellen of, en in welke mate de Anw-uitkering voor hen noodzakelijk is om in ieder geval een minimuminkomen te hebben. De meerderheid, meer dan 75 procent, van de Anw-ontvangers heeft namelijk naast de Anw-uitkering een inkomen uit een private en/of pensioenregeling of een andere uitkering. Deze inkomsten lijken bepalender te zijn voor de financiële situatie dan de Anw-uitkering. Dit laat onverlet dat voor Anw-ontvangers met een laag of geen arbeidsinkomen (en met weinig mogelijkheden tot verandering hierin) en weinig of geen aanvulling uit een nabestaandenpensioen, private regeling of andere uitkering, de

Anw-uitkering als noodzakelijk wordt ervaren om in het levensonderhoud te voorzien. De Anw biedt inkomensbescherming voor alle Anw-ontvangers maar vanuit het perspectief van het garanderen van een minimuminkomen is dat voor de ene groep meer nodig dan voor de andere groep.

Arbeidspotentieel van deel van de Anw-ontvangers wordt mogelijk niet volledig benut

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

Beleid treft doel maar modernisering kan de doelmatigheid van het beleid vergroten

Rechthebbende nabestaanden ontvangen op een rechtmatige wijze een uitkering. De uitkering garandeert hen daarmee een minimuminkomen. Het beleid is daarmee doeltreffend. Doordat de bescherming van nabestaanden voor de financiële gevolgen afhankelijk is van een veelheid van factoren en de mate van bescherming ook vanuit andere bronnen wordt verkregen, is het lastig om met een generieke regeling aan te sluiten op de specifieke kenmerken van een nabestaande. De Anw biedt inkomensbescherming voor alle Anw-ontvangers maar is niet altijd nodig om een minimuminkomen genereren. Dit geldt voor de ene groep meer dan voor de andere groep. Hier kan de doelmatigheid worden vergroot. Ook het huidige socialezekerheidsstelsel biedt aanknopingspunten om de doelmatigheid te vergroten. Waar de Anw primair inkomensbescherming als element kent, zijn zelfredzaamheid en (arbeids)participatie in het huidige socialezekerheidsstelsel belangrijke uitgangspunten. Modernisering is mogelijk door bijvoorbeeld de regeling kortdurend en/of activerend te maken en nog meer te richten op die nabestaanden die geen andere inkomensbronnen hebben. Ook kan meer principieel de vraag worden gesteld, mede in het licht van de veronderstellingen bij het beleid en de extra inkomensbescherming die alleenstaande ouders en arbeidsongeschikten binnen het huidige socialezekerheidsstelsel reeds hebben, of er nog voldoende reden is om een financiële regeling voor specifiek nabestaanden te handhaven. De beantwoording van deze vraag is politiek van aard.

2.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding van de beleidsdoorlichting (2.1.) en introduceert het beleid van artikel 9 van de begroting SZW 'Nabestaanden' (2.2.). Het bevat de opzet van de doorlichting (2.3.), de afbakening (2.4.), de methodologie (2.5.) en introduceert de externe deskundige die een oordeel geeft over de kwaliteit van de doorlichting (2.6.). De leeswijzer (2.7.) geeft tot slot een overzicht van de verdere opbouw van dit rapport.

2.1. Aanleiding voor de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting vloeit voort uit de wettelijke verplichting¹ 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 doorgelicht².

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zijn nadere eisen over de inhoud en onafhankelijkheid van beleidsdoorlichtingen vastgelegd. 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.

2.2. Introductie

Artikel 9 van de SZW-begroting kent als doelstelling³:

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 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.

De overheid regelt daarom op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) een nabestaandenuitkering van maximaal 70 procent van het netto minimum referentieloon voor de overblijvende partner en een wezenuitkering voor kinderen die geen ouder meer hebben. Ook ontvangt iedere Anw-gerechtigde maandelijks de Anw-tegemoetkoming. 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

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

2.3. Opzet van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is conform de RPE opgebouwd uit drie delen.

Een beschrijvend deel A

Dit deel bevat een (historische) beschrijving van het beleidsterrein. Aan de hand van de beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen worden de doelstellingen en veronderstellingen van het huidige beleid beschreven. Daarnaast bevat dit deel een beschrijving van de volume- en budgettaire ontwikkelingen binnen de onderzoeksperiode (2013–2017).

Een toetsend deel B

In dit deel wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordeeld. De centrale vraag daarbij is:

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?

De doeltreffendheid wordt beoordeeld met behulp van de beleidstheorie⁴. Hierbij wordt een aantal veronderstellingen getoetst dat ten grondslag ligt aan het gevoerde beleid. Hierbij komen vragen aan de orde als:

- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- In welke mate voorziet (de systematiek van) de Anw in de beoogde (tijdelijke) financiële bescherming, voor zover nodig, voor de diverse groepen nabestaanden?

Om een uitspraak te doen over de mate van doelmatigheid van het gevoerde beleid, wordt het beleid beoordeeld in het licht van de uitgangspunten van de sociale zekerheid als geheel. Ook wordt een globale beschrijving gegeven van nabestaandenregelingen in andere Europese landen.

Een verkennend deel C

Dit deel bevat maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Het beschrijft beleidsalternatieven indien er significant minder middelen (-/- 20 procent) beschikbaar zijn. Ook is een beleidsalternatief verkend waarbij er significant meer middelen beschikbaar zijn.

2.4. Afbakening van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting richt zich op het gevoerde beleid in de periode 2013 tot en met 2017 en sluit daarmee aan op de beleidsdoorlichting uit 2013. De focus ligt op nabestaanden met een uitkering in Nederland. Nabestaanden met een uitkering in het buitenland zijn in het beschrijvende deel van de doorlichting meegenomen. Omdat het om een beperkte groep gaat (zo'n 10 procent van het aantal Anw-uitkeringen) en deze bovendien verspreid is over meerdere landen met bijbehorende verschillende omstandigheden, is het complex om representatieve uitspraken te doen over deze groep. In het toetsende deel wordt daarom geen uitspraak gedaan over de doeltreffend- en doelmatigheid van het gevoerde beleid met een buitenlandcomponent.

Ook de groep wezen is beperkt van omvang. Over hen is weinig onderzoek bekend, mede omdat het lastig is de vaak minderjarigen in onderzoek te betrekken. In de doorlichting is het beschikbare onderzoek over hen waar mogelijk betrokken.

De uitvoeringskosten van het gevoerde beleid maken geen onderdeel uit van artikel 9 Nabestaanden van de SZW-begroting. Deze kosten maken onderdeel uit van artikel 11 Uitvoering. Dit artikel wordt in 2020 doorgelicht op doeltreffend- en doelmatigheid. In deze doorlichting (van artikel 9) wordt wel inzicht geboden in de wijze waarop het gevoerde beleid wordt uitgevoerd omdat een correcte, tijdige en rechtmatige uitvoering bijdraagt aan doeltreffend beleid. De bevindingen kunnen input vormen voor de doorlichting van artikel 11.

De AWW BES wordt beschouwd in de brede context van het socialezekerheidsstelsel in Caribisch Nederland zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland⁵. De beleidsdoorlichting volstaat daarom in het beschrijvende deel met een beknopt cijfermatig overzicht van de uitvoering.

2.5. Methodologische verantwoording

De beleidsdoorlichting voegt samen wat uit beschikbaar onderzoek bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Met beschikbare onderzoeken, data en rekenmodellen is de onderzoeksvraag beantwoord. In deze doorlichting is gebruik gemaakt van onder andere data uit de administratie en kwartaal- en jaarverslagen van Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Emancipatiemonitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Centraal Bureau voor de

⁴ Hoogerwerf, A (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775, nr. 45

Statistiek (CBS). In de tekst en voetnoten is toegelicht wanneer gebruikt is gemaakt van data en onderzoeken. In bijlage 13.6. is een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen.

Met het oog op de doorlichting is ook nieuw onderzoek uitgevoerd. Het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS heeft de inkomens- en arbeidsmarktpositie van nabestaanden onderzocht. I&O Research heeft de ervaringen van Anw-gerechtigden met de uitvoering door de SVB en de waardering van de uitkering onderzocht door middel van een digitale enquête en verdiepende interviews onder Anw-gerechtigden.

2.6. Kwaliteitsborging

Tijdens de opstelling van dit rapport namen ambtelijke vertegenwoordigers van SZW, het ministerie van Financiën en de SVB plaats in een klankbordcommissie, waarin periodiek de kwaliteit en de volledigheid van het rapport is getoetst. Bij de uitvoering van de doorlichting is een onafhankelijke deskundige betrokken die een oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Voor deze beleidsdoorlichting treedt prof. Dr. G.J. Vonk op als onafhankelijk deskundige. Prof. Dr. G.J. Vonk 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 is opgenomen in de bijlage 13.4.

2.7. Leeswijzer

Het rapport is in drie delen opgebouwd.

Het beschrijvend deel (A) bestaat uit de hoofdstukken 3 en 4. In hoofdstuk 3 worden de (historische) ontwikkelingen geschetst die hebben geleid tot het huidige beleid en wordt de huidige Algemene nabestaandenwet en haar uitgangspunten beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de volumeontwikkelingen van het beleid in de periode 2013-2017 opgenomen.

In het toetsend deel (B) wordt de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid beantwoord. Hoofdstuk 5 beschrijft de beleidstheorie en worden met behulp van de beleidsketen de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen in beeld gebracht. Met deze veronderstellingen kan worden beoordeeld of en in welke mate sprake is van een doeltreffend en doelmatig beleid. In de hoofdstukken 6 tot en met 10 wordt dit getoetst. Hoofdstuk 11 sluit het toetsend deel af met een bevindingen en conclusies die antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag.

Tot slot wordt in het verkennend deel (C), in hoofdstuk 12, op basis van deze bevindingen en conclusies een aantal maatregelen gepresenteerd die de doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen verhogen. Ook is een aantal beleidsvarianten opgesteld waarbij significant minder of meer middelen beschikbaar zijn. Tot slot is in dit hoofdstuk de verbeterparagraaf opgenomen met daarin mogelijkheden om in een volgende beleidsdoorlichting nog meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen krijgen.

In bijlage 13.5. is een overzichtstabel opgenomen met de RPE-vragen en de vindplaats van de beantwoording van deze vragen in het rapport.

DEEL A: BESCHRIJVEND

3. Het nabestaanden- beleid

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat voortvloeit uit artikel 9 Nabestaanden. Allereerst worden de (historische) ontwikkelingen geschetst die leidden tot het huidige beleid (3.1.). Vervolgens komt de huidige Algemene nabestaandenwet en haar uitgangspunten en systematiek aan bod (3.2.). Tot slot wordt de AWW BES beschreven (3.3.).

3.1. De Algemene Weduwen- en Wezenwet uit 1959

In 1959 trad de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) in werking. De wet beperkte het recht op een uitkering tot weduwen met jonge kinderen, invalide weduwen en weduwen van 50 jaar en ouder. Over hen werd geoordeeld dat niet gevegd mag worden dat zij door arbeid in het levensonderhoud voorzien. Verondersteld werd dat zij zonder voorziening 'in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren'. Het recht op de uitkering verviel zodra niet meer aan de voorwaarden werd voldaan, tenzij de weduwe op dat tijdstip inmiddels de leeftijd van tenminste 45 jaar had bereikt. De AWW kende geen inkomenstoets en/of inkomensverrekening. 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 is sinds 1959 in essentie nauwelijks gewijzigd. De AWW was hiermee toegesneden op de samenleving van de jaren vijftig die werd gekenmerkt door het kostwinnersmodel voor samenwonende partners. Vanaf 1988 was de AWW als gevolg van een gerechtelijke uitspraak ook van toepassing op mannen. Daarmee ging het beginsel dat alleen van weduwen (die voldeden aan de criteria) niet kon 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. Daarnaast veranderde de positie van de vrouw. In toenemende mate was sprake van arbeidsparticipatie van vrouwen waardoor een groot deel van de nabestaanden eigen inkomen uit arbeid had.

Deze ontwikkelingen waren aanleidingen om het beleid aan te passen. In 1991 heeft het toenmalige kabinet het wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet¹ bij het parlement ingediend. Het wetsvoorstel was gebaseerd op het behoefteprincipe en (gedeeltelijk) op inkomensafhankelijkheid. Voor een volledig inkomensafhankelijk uitkeringssysteem achtte het kabinet de tijd nog niet rijp. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel stagneerde in de Eerste Kamer omdat men vond dat in te veel gevallen recht op een uitkering zou ontstaan. De Eerste Kamer wenste stringenter normen. Dit leverde echter bezwaren op bij een meerderheid van de Tweede Kamer. De behandeling is vervolgens opgeschort.

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 1990- 1991, 22 013, nr. 1 -3.

3.2. De Algemene nabestaandenwet van 1996

In 1994 diende het toenmalige kabinet een (nieuw) wetsvoorstel Algemene nabestaandenwet in ter vervanging van de AWW. De belangrijkste overwegingen bij het wetsvoorstel zijn 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 sterftেকans gekoppeld is aan een relatief lange potentiële uitkeringsduur).

Om bovenstaande redenen 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’.²

² Dit is geworden ‘geboren voor 1950’. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 169, nr. 9.

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

3.2.1. Wie heeft recht?

Bovenstaande overwegingen leidden tot een beperkte kring van rechthebbenden. Nabestaande partners³ komen in aanmerking voor een uitkering als zij jonger zijn dan de geldende AOW-leeftijd, de partner op de datum van overlijden verzekerd⁴ was en de nabestaande:

- voor 1950 geboren is. Gekozen is voor een geboortecohort om deze oudere generatie die moeilijker alsnog particulier verzekerd kon worden via de wettelijke regeling verzekerd te houden. Of;
- één of meer kinderen onder de 18 jaar verzorgt. De leeftijd van 18 jaar is gebaseerd op de meerderjarigheidsgrens. De nabestaande heeft dan geen zorgverplichtingen meer en kan deelnemen aan de arbeidsmarkt. Of;
- voor minstens 45 procent arbeidsongeschikt is (zie kader hieronder).

Daarnaast vallen nabestaanden die voor 1 juli 1996 een AWW-uitkering ontvingen, onder een overgangsregeling. Deze is later uitgebreid voor nabestaanden geboren tussen 1 januari 1950 en 1 juli 1956.⁵

Wezen hebben recht op een uitkering als beide ouders zijn overleden⁶. De wezenuitkering loopt door tot de wees 16 jaar wordt. Wezen van 16 tot 21 jaar hebben een uitkering onder extra voorwaarden. Tot 2015 was ook sprake van een halfwezenuitkering⁷. In 2015 is deze vervallen.

³ De Anw maakt geen onderscheid tussen gehuwden, geregistreerde partners en mensen die een gezamenlijke huishouding voeren, tenzij het een bloedverwantschap van de eerste graad betreft. Daarom wordt gesproken van ‘partner’. Dit betreft ook ex-partners voor zover zij recht op alimentatie hadden van de overledene.

⁴ 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.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 693, nr.6

⁶ Soms krijgt een kind een wezenuitkering als de moeder is overleden én niet wettelijk vastligt wie de vader is.

⁷ Een halfwees is een ongehuwd kind dat nog geen 18 jaar is en waarvan een van de ouders overleden is.

Arbeidsongeschiktheid

Wat zegt de Anw?

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% 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. Onder de genoemde arbeid wordt verstaan alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe die persoon met zijn krachten en bekwaamheden in staat is.

Hoe wordt het arbeidsongeschiktheidspercentage berekend?

Om het arbeidsongeschiktheidspercentage te berekenen, wordt een formule gebruikt die gelijk is aan die wordt gebruikt in het kader van de Wia. Die formule is gebaseerd op wat men zou verdienen als men niet ziek was. En wat men nog kan verdienen nu er sprake is van ziekte.

Maatmanloon-restverdiencapaciteit

Maatmanloon

Maatmanloon en verdiencapaciteit

De verdiencapaciteit is het loon dat men zou verdienen als men niet ziek was geworden. Om dat te bepalen gaat men uit van het maatmanloon. De 'maatman' is een fictief persoon die hetzelfde werk doet als men voorheen deed. In de praktijk wordt bij het bepalen van het maatmanloon uitgegaan van het laatstverdiende loon van betrokkene. Heeft iemand twee jaar voorafgaande geen arbeid verricht, dan wordt van het wettelijk minimumloon uitgegaan. De verdiencapaciteit is gelijk aan dit maatmanloon. De verzekeringsarts stelt de belastbaarheid vast.

Restverdiencapaciteit

De restverdiencapaciteit geeft aan wat men zou kunnen verdienen met de huidige gezondheid. De arbeidsdeskundige bekijkt wat betrokkene nog kan verdienen, gegeven de vastgestelde belastbaarheid. Om de restverdiencapaciteit te berekenen, kiest de arbeidsdeskundige 3 beroepen die geschikt zijn en wat men met die banen kan verdienen. Het middelste loon van de 3 functies is de restverdiencapaciteit.

Berekening arbeidsongeschiktheidspercentage

De formule voor het berekenen van het arbeidsongeschiktheidspercentage is dan als volgt:

$$\frac{\text{Maatmanloon-restverdiencapaciteit}}{\text{Maatmanloon}} \times 100\% = \text{arbeidsongeschiktheidspercentage}$$

3.2.2. Hoe hoog is de uitkering?

De uitkering bedraagt maximaal 70 procent van het netto wettelijk minimumloon en komt, zoals in andere volksverzekeringen, overeen met het sociaal minimum. Ook ontvangt de nabestaande een tegemoetkoming die in 2006 is ingevoerd ter compensatie van opgetreden koopkrachtverlies. De wezenuitkering bedraagt een percentage van het wettelijk minimumloon, afhankelijk van de leeftijd van de wees (tabel 1).

Tabel 1 - Maandbedragen Anw-uitkering [Bron: SVB]

Anw bruto maandbedragen (maxima) per 1 januari 2019	
Nabestaandenuitkering (70 procent)	€ 1.221,51
Wezenuitkering (wezen tot 10 jaar)	€ 402,52
Wezenuitkering (wezen van 10 jaar tot 16 jaar)	€ 595,23
Wezenuitkering (wezen van 16 tot 21 jaar)	€ 789,93
Tegemoetkoming Anw	€ 17,12
Vakantiegeld (bruto maandbedrag)	€ 86,94

Tot 2013 bestond een inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering van 20 procent van het netto wettelijk minimumloon. Per 2013 is deze uitkering geïntegreerd in de uitkering voor nabestaanden met kinderen tot de zogenoemde hoge nabestaandenuitkering van maximaal 90 procent wettelijk minimumloon. Per 2015 is de halfwezenuitkering vervallen. Voor alle nabestaanden ging daarmee de uitkering naar 70 procent van het minimumloon.

Afhankelijk van het inkomen kunnen alleenstaande ouders tevens de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget ontvangen.

Verrekeningssystematiek

De hoogte van de uit te betalen uitkering is afhankelijk van de hoogte en het soort inkomen dat de nabestaande (uit of in verband met arbeid) heeft. Dit inkomen wordt niet, gedeeltelijk of geheel van de uitkering afgetrokken. Indien de verrekening leidt tot een uitkering van 0 euro wordt gesproken over een nihil-uitkering. Er bestaat dan wel recht op een uitkering maar deze komt niet tot uitbetaling.

Voor inkomen uit arbeid kent de Anw een vrijlating, bedoeld om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. De vrijlating bedraagt 50 procent van het brutominimumloon, plus 1/3 deel van het meerdere inkomen uit arbeid. Vanaf een arbeidsinkomen van €2.541,87 bruto per maand (niveau 2019) is de uitkering tot nul gereduceerd. Het recht op de uitkering blijft wel bestaan zodat bij daling van het inkomen uit arbeid de uitkering weer tot uitbetaling komt.

Inkomen in verband met arbeid (bijvoorbeeld een WIA- of WW-uitkering) wordt geheel gekort op de uitkering. Inkomsten uit vermogen, het vermogen zelf, particuliere of collectief gefinancierde aanvullende nabestaandenpensioenen of (periodieke) uitkeringen worden niet gekort op de uitkering. Dit omdat, volgens de Memorie van toelichting, de uitkering de bodem kan zijn 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.⁸

Voor de groep met oude rechten (AWW) geldt een andere verrekening van inkomen. Zij ontvangen altijd een uitkering van minimaal 30 procent wettelijke minimumloon. Daarnaast geldt dat zowel inkomen uit arbeid als inkomen in verband met arbeid⁹ tot 70 procent van het wettelijk minimumloon niet wordt verrekend. Boven deze 70 procent wordt het inkomen uit arbeid voor een derde vrijgelaten.

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

Kostendelersnorm

Per 1 juli 2015 is de kostendelersnorm in stappen tot 2019 ingevoerd. Als er naast de ontvanger van de uitkering andere mensen van 21 jaar of ouder in huis wonen¹⁰, kunnen zij de huishoudkosten delen. De uitkering wordt in dat geval verlaagd. Per 1 januari 2019 is na een geleidelijke afbouw in de voorliggende jaren de

nabestaandenuitkering voor nabestaanden die de kosten kunnen delen van 70 procent naar 50 procent van het wettelijk minimumloon vastgesteld.

3.2.3. De Anw-uitkering en het buitenland

De 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.

Wat heeft de Europese Unie geregeld?

Voor de coördinatie van de sociale zekerheid binnen de EU/EER en Zwitserland gelden de Verordeningen 883/2004 en 987/2009 die hun rechtsgrondslag vinden in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zij 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 de verordeningen moeten aanspraken op de Nederlandse wettelijke nabestaandenuitkeringen geëxporteerd worden naar een lidstaat van de EU, EER of Zwitserland en is het daarnaast mogelijk om een uitkering toe te kennen naar rato van het Nederlandse verzekeringsverleden in vergelijking tot de totale duur van de verzekering.

Wat geldt er voor de landen buiten Europa?

Voor nabestaanden buiten de EU/EER/Zwitserland geldt dat men enkel recht heeft op een uitkering als zij aan de voorwaarden voldoen en 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 uitkering af te stemmen op het kostenniveau van het woonland van de uitkeringsgerechtigde tot een maximum van 100% van het in Nederland verstrekte uitkeringsbedrag. Dit is per land vastgelegd¹¹. In een aantal recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep is echter 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.

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.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr.3.

⁹ Behalve Wajong en WAZ.

¹⁰ Er is geen sprake van een kostendeler als iemand op hetzelfde adres woont die een studie of opleiding volgt en hiervoor studiefinanciering kan krijgen of als sprake is van een 'commerciële relatie'.

¹¹ Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012.

3.2.4. Wie voeren taken voor de Anw uit?

De 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 minister van SZW benoemt de voorzitter en leden van de Raad van Bestuur.

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) onderzoekt in opdracht van SVB of de nabestaande arbeidsongeschikt is. Als nabestaanden al een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (van meer dan 45 procent) ontvangen, worden zij meestal niet opnieuw gekeurd om in aanmerking te komen voor de Anw. Wel worden zij herkeurd op verzoek van de SVB als daar aanleiding voor is. De overige nabestaanden worden door het UWV opgeroepen en medisch beoordeeld door een arts. De arbeidsdeskundige bepaalt het maatmanloon en de restverdien capaciteit op basis waarvan een arbeidsongeschiktheidspercentage is vast te stellen. Het UWV meldt de SVB of betrokkene voldoet aan het arbeidsongeschiktheids criterium van de Anw. Daarbij geeft het UWV aan, op basis van de psychische/medische situatie van de klant, op welke termijn een herbeoordeling al dan niet nodig is. Voor het buitenland is de procedure vergelijkbaar en de inhoud van de beoordeling identiek, zij het dat de medische beoordeling door artsen ter plekke plaatsvindt. Het is uiteindelijk de arts van het UWV die de melding uitbrengt aan de SVB.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen van Anw-gerechtigden die (meer of weer) willen werken. Gemeenten hebben in hun re-integratieverordening opgenomen dat Anw-gerechtigden gebruik kunnen maken van voorzieningen gericht op re-integratie. Gemeenten kunnen sinds 2005, via de Stichting Inlichtingenbureau Gemeenten 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.

3.2.5. Financiering van en uitgaven voor de Anw

De lasten van de uitkering en de tegemoetkoming worden betaald uit het Anw-fonds. De SVB beheert het fonds. In het fonds was ultimo 2017 3.770 mln. euro beschikbaar. De minister van SZW stelt jaarlijks de premie vast. De premie wordt geheven over het belastbaar inkomen uit werk en woning (in box 1). In 2017 (en 2018) was de premie 0,10 procent. Daarnaast wordt het fonds gevuld door bijdragen van mensen die zich bij vertrek naar het buitenland vrijwillig hebben verzekerd. In 2017 betreft dit 5.275 mensen en een bedrag aan premiebatens van 96 duizend euro¹².

3.3. Caribisch Nederland en de regeling voor nabestaanden

In Caribisch Nederland wordt aan rechthebbende nabestaanden een uitkering verstrekt 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.

3.3.1. Wie heeft recht?

De AWW BES is een verzekering voor weduwen, weduwnaars en (half)wezen voor alle inwoners van Caribisch Nederland. 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.

3.3.2. Hoe hoog is de uitkering?

De hoogte van de uitkering is leeftijdsafhankelijk (tabel 2).

Tabel 2 Bedragen AWW per maand [Bron: Rijksdienst Caribisch Nederland]

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Weduwen / weduwnaars	\$298-\$644	\$372-\$805	\$358-\$774
Halfwezen	\$216-\$257	\$270-\$322	\$259-\$310
Wezen	\$235-\$297	\$294-\$371	\$294-\$371

Het hoogste uitkeringsbedrag voor weduwen/weduwnaars 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. De uitkering wordt toegekend zonder inkomens- of vermogenstoets. 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.

¹² Sociale Verzekeringsbank(2017). *Beleidsinformatie 2017*.

3.3.3. Wie voert de AWW BES uit?

De SZW-unit binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland voert De AWW BES uit. Deze unit is onderdeel van het ministerie van SZW. 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 tijdens de looptijd van de uitkering. Hierbij gaat de aandacht 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 weduwnaars die buiten Caribisch Nederland wonen, is een punt van aandacht voor de uitvoering.

3.4. De gevolgen van de beleidsdoorlichting uit 2013

In 2013 is het nieuwe nabestaandenbeleid doorgelicht¹³. Uitkomst was dat het beleid niet meer goed aansluit bij het socialezekerheidsstelsel. De uitkeringsvoorwaarden van de Anw zijn ruimer dan de voorwaarden van andere socialezekerheidsuitkeringen. Hierbij werd opgemerkt dat vooral voor nabestaanden met een minderjarig kind de stimulans tot arbeidsdeelname en re-integratie ontbreekt. Daarmee drong de conclusie zich op dat er aanleiding bestaat om de Anw meer in lijn te brengen met de rest van het sociale stelsel. Een aangepaste Anw zou beter aansluiten bij het maatschappelijk breed gedragen uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect en zelfstandigheid biedt en daarmee een goed voorbeeld maakt voor hun kinderen. In alle gevallen leek het wel aan te bevelen personen die nabestaande geworden zijn, de eerste periode na het overlijden te ontzien. In het regeerakkoord van Rutte II is vervolgens aangekondigd het recht op een uitkering voor nieuwe instroom te beperken tot 1 jaar. In dat jaar konden zij met behulp van bestaande instrumenten een baan zoeken. Er is geen re-integratieplicht in de Anw. In het Begrotingsakkoord dat het kabinet en de oppositiepartijen D66, ChristenUnie en SGP bereikten over de begroting van 2014, is overeengekomen dat de voorgenomen versobering niet doorging.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 982, nr. 9

4. Aantal uitkeringen en budget 2013-2017

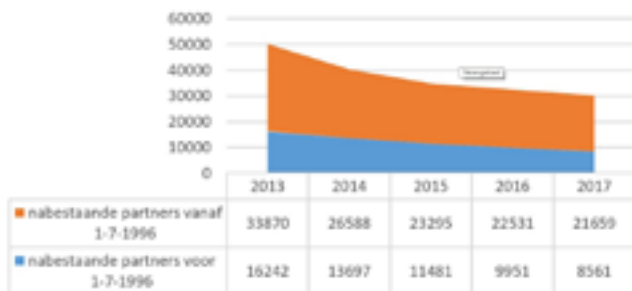
Dit hoofdstuk beschrijft de volumeontwikkelingen van het beleid dat voortvloeit uit artikel 9 Nabestaanden van de begroting SZW: instroom, standen en uitstroom van nabestaande partners en wezen in de periode 2013-2017 (4.1.). Ook wordt ingezoomd op de internationale ontwikkelingen (4.2.). Vervolgens wordt de budgettaire ontwikkeling van de uitkeringslasten (4.3.) en uitvoeringskosten (4.4.) in kaart gebracht. Tot slot worden de ontwikkelingen van de AWW BES beschreven (4.5.).

4.1. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen - nationaal

In 2017 overleden in Nederland circa 150.000 mensen. Dit betreft vooral mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd¹. De achterblijvende partners zijn vaak ook AOW-gerechtigd en komen niet in aanmerking voor een Anw-uitkering. Het aantal nabestaande partners in de leeftijd van 21 jaar tot de AOW-leeftijd is daarmee relatief gering. Van hen krijgt een deel een Anw-uitkering uitbetaald. Dit aantal is gedurende de onderzoeksperiode afgenomen.

Standen

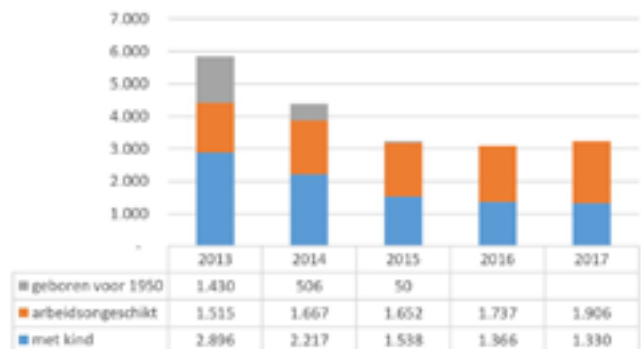
In 2017 bedraagt het aantal lopende Anw-uitkeringen circa 30.000². In 2013 bedroeg dit aantal nog circa 50.000 (figuur 1). Oorzaak van deze daling is de dalende instroom en de hoge uitstroom.



Figuur 1 - Aantal Anw-uitkeringen ultimo het jaar [Bron: SVB]

Instroom in de Anw

In 2017 overleden circa 22.000 mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. 3.236 nabestaande partners stroomden de Anw in en kregen een uitkering uitbetaald. In 2013 waren dit er 5.841 (figuur 2). Deze daling is onder andere te verklaren door de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering per 1 juli 2013 waardoor instroom op basis van uitsluitend de halfwezenuitkering niet meer mogelijk was (zie paragraaf 3.2.2). Daarnaast staakte de instroom van de groep Anw-gerechtigden die voor 1950 zijn geboren. Zij waren uiterlijk 1 april 2015 AOW-gerechtigd.



Figuur 2 Instroom nabestaande partners in de Anw [Bron: SVB]

Sinds 2015 bestaat de instroom in meerderheid uit arbeidsongeschikte nabestaande partners. In 2013 was dit 34 procent van de instroom, in 2017 56 procent. Ook in absolute aantallen neemt deze groep toe. Zo'n 10 procent van de deze instroom bestaat uit nabestaanden die reeds een uitkering ontvingen op basis van het hebben van een minderjarig. Op het moment dat het jongste kind meerderjarig werd, is het recht op een Anw-uitkering gecontinueerd op basis van arbeidsongeschiktheid op dat moment na beoordeling door het UWV.

De instroom van het aantal nabestaande partners met een minderjarig kind nam gedurende de onderzoeksperiode met meer dan de helft af tot 1.330 in 2017 mede door de genoemde integratie van de halfwezenuitkering.

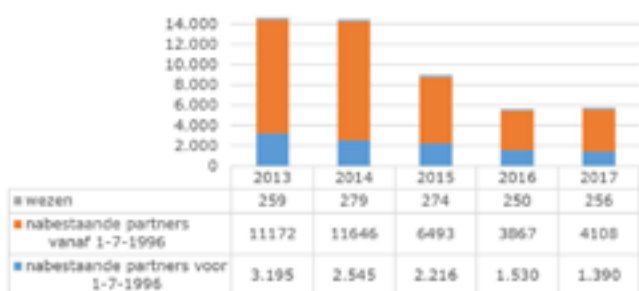
Uitstroom uit de Anw

Er stromen ook nabestaande partners uit de Anw, zij krijgen niet langer de uitkering uitbetaald (figuur 3). De uitstroom in 2013 en 2014 is groter dan de jaren daarna. Hier zijn meerdere oorzaken voor:

- Anw-ontvangers geboren voor 1950 bereikten in die jaren de AOW-gerechtigde leeftijd. In 2015 zijn de laatste van deze rechthebbenden uitgestroomd;
- de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering per 1 juli 2013. Hiermee werd ook de halfwezenuitkering onderhevig aan de verrekening. Een aantal nabestaanden met een inkomen uit of in verband met arbeid, verloor daardoor hun uitkering;
- nabestaanden die bij de inwerkingtreding van de Anw al recht hadden op een AWW-uitkering bereikten de AOW-gerechtigde leeftijd. In 2013 ontvingen circa 16.000 van deze nabestaanden een uitkering, in 2017 nog zo'n 8.500.

¹ In 2017 overleden bijna 128.000 mensen boven de 65 jaar.

² Aantal zogenaamde nihil-uitkeringen is niet meegerekend. Niet alle rechthebbende nabestaanden krijgen een uitkering uitbetaald (de Anw-ontvangers). Nabestaanden die te veel inkomen uit arbeid hebben, krijgen de uitkering niet uitbetaald. Dit zijn de nihil-uitkeringen.



Figuur 3 - Uitstroom uit de Anw [Bron: SVB]

Wezen

Het aantal wezen dat in de onderzoeksperiode instroomde bleef min of meer gelijk, net als de verdeling over de verschillende leeftijdsklassen. In 2013 ontvingen bijna 1.400 wezen een uitkering, in 2017 zijn dit er ruim 1.200.



Figuur 4 - Aantal wezen naar leeftijd per ultimo jaar [Bron: SVB]

Voor wezen is de belangrijkste reden voor uitstroom het bereiken van de uitstroomleeftijd. Per jaar stromen er zo'n 260 wezen uit.

4.2. Ontwikkeling in aantal Anw-uitkeringen - internationaal

Het aantal uitkeringen met een buitenlandcomponent³ is gedaald van 4.559 in 2013 tot 3.250 uitkeringen in 2017 (tabel 3). Het percentage uitkeringen met een buitenlandcomponent als percentage van alle uitkeringen is gedurende de onderzoeksperiode toegenomen, van 8,8 procent in 2013 tot 10,3 procent in 2017.

³ Uitkeringen waarbij export van de uitkering plaatsvindt of dat sprake is van verrekening met een uit het buitenland komende overheidsregeling.

Tabel 3 - Aantal Anw-gerechtigden (partners en wezen) met buitenlandcomponent [Bron: SVB - Kwartaalbericht maart 2018]

	Uitkering zonder verrekening met een buitenlandse uitkering	Uitkering met verrekening met een buitenlandse uitkering	Totaal uitkeringen met een buitenlandcomponent
2013	2389	2170	4559
2014	2233	1694	3927
2015	2092	1422	3514
2016	1993	1366	3359
2017	1928	1322	3250

Circa 49 procent van de uitkeringen met een buitenlandcomponent wordt uitbetaald in verdragslanden, 1 procent in niet-verdragslanden⁴ en 50 procent binnen de EU/EER/Zwitserland. Binnen Europa/EER/Zwitserland zijn in 2017 1621 uitkeringen uitbetaald, te weten in België (434), Duitsland (425), Polen (217), Spanje (185), Groot-Brittannië (100) en overige landen (265). 1552 uitkeringen werden in 2017 uitbetaald in verdragslanden buiten Europa, vooral aan nabestaanden in Marokko (817), Turkije (447), Suriname (56) en Indonesië (24). In bijlage 13.1. is een totaaloverzicht opgenomen.

4.3. Overzicht van uitkeringslasten en uitvoeringskosten⁵

De uitkeringslasten zijn gedaald gedurende de onderzoeksperiode. In 2013 bedroegen deze € 724 mln. in 2017 € 399 mln. (figuur 5).



Figuur 5 - Uitkeringslasten Anw en Anw-tegemoetkoming 2013-2017 [Bron: SVB]

⁴ In uitzonderlijke gevallen hebben personen soms recht op Anw in niet-verdragslanden, zoals bij werkzaamheden in het algemeen belang (bijvoorbeeld ambassade of een volkenrechtelijke organisatie).

⁵ Zowel nationale als internationale gevallen.

De uitvoeringskosten daalden ook⁶. De uitvoeringskosten bedroegen in 2013 € 15,2 mln. en in 2017 circa € 8,7 mln. (figuur 6). Dit bedrag bestaat uit kosten voor de verstrekking van uitkeringen aan nabestaanden en kosten in het kader van informatievoorziening over de voorwaarden van de uitkering. Het aandeel van de uitvoeringskosten van de nabestaandenuitkeringen met een buitenlandcomponent neemt toe. De automatisering van de processen rond de in Nederland levende gerechtigde van de SVB levert een kostenbesparing op bij de nationale gevalsbehandeling, maar de dienstverlening aan de internationale gerechtigden wordt gekenmerkt door een aantal uitdagingen (zie paragraaf 7.2.2.).



Figuur 6 - Ontwikkeling in uitvoeringskosten (x € mln.) [Bron: SVB]

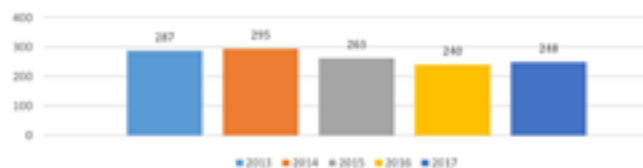
De afname van het aantal gerechtigden heeft niet alleen effect op de uitvoerings- en uitkeringslasten maar ook op de kosten per klant. De kostenontwikkeling per gerechtigde in historisch perspectief en afgezet tegen de nationale loon- en prijsontwikkeling laat een stijging zien. Deze wordt veroorzaakt door de daling van het aantal gerechtigden waardoor de vaste kosten over minder klanten worden verdeeld (figuur 7).



Figuur 7 - Kostenontwikkeling per klant [Bron: SVB Jaarverslag 2017]

4.4. De ontwikkeling van het aantal AWW-uitkeringen BES en de uitgaven

Het aantal gerechtigden dat een uitkering op basis van de AWW BES ontvangt, is gedurende de onderzoeksperiode min of meer gelijk gebleven (figuur 8).



Figuur 8 - Aantal uitkeringen AWW BES [Bron: SZW-unit RCN]

De uitkeringslasten zijn door een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden toegenomen tot ruim 1 miljoen euro in 2017 (tabel 4). Dit wordt ook veroorzaakt door indexatie van het uitkeringsbedrag en door de koersontwikkeling van de euro ten opzichte van de dollar. In Caribisch Nederland wordt de uitkering in dollars uitgekeerd.

Tabel 4 - Uitgaven AWW-BES (x € 1.000) [Bron: Jaarverslag 2017 SZW]

2013	2014	2015	2016	2017
814	864	1110	1072	1111

⁶ Deze kosten 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.

DEEL B: TOETSEND

5. De beleidstheorie— de reconstructie

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie van het gevoerde beleid. De beleidstheorie is ‘het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt’¹. Het beleidsdoel (5.1.) en de opvattingen over de rol van de overheid (5.2.) zijn hierbij het vertrekpunt. Met behulp van de beleidsketen worden de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen in beeld gebracht (5.3.). Met deze veronderstellingen kan worden beoordeeld of en in welke mate sprake is van een doeltreffendheid en doelmatigheid beleid (5.4.). In de hoofdstukken volgend op dit hoofdstuk wordt dit vervolgens getoetst.

¹ Hoogerwerf, A (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans’. In *Beleidswetenschap* 3.

5.1. 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 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. Het zijn deze twee groepen nabestaanden waarvan de overheid vindt dat zij, indien nodig, deze bescherming nodig hebben. Achterliggend doel is te voorkomen dat deze nabestaanden in ‘behoefte omstandigheden achter blijven’.¹

5.2. Opvattingen over de rol van de overheid

Bij de introductie van de Anw en haar voorgangers had de overheid een aantal veronderstellingen en opvattingen bij het bestaansrecht van een publieke nabestaandenregeling (hoofdstuk 3):

- A. Als burgers zich, al dan niet verplicht via de werkgever, kunnen verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden is er geen noodzaak voor een publieke nabestaandenuitkering die hen beschermt tegen de financiële gevolgen van het verlies van een partner.
- B. Als beide partners participeren op de arbeidsmarkt en voorzien in eigen inkomen en er is geen verschil in de arbeidssituatie van mensen met en zonder kinderen kan een publieke nabestaandenuitkering die beschermt tegen de financiële gevolgen van het verlies van een partner vervallen.

In hoofdstuk 6 worden deze veronderstellingen getoetst. Indien deze veronderstellingen beide juist zijn, bestaat volgens de opvatting van de wetgever van destijds niet langer een noodzaak voor een publieke nabestaandenvoorziening. In de Memorie van toelichting is namelijk opgenomen dat ‘Iedereen is dan immers zelf in staat voor het eigen inkomen te zorgen en zich te verzekeren voor het overlijdensrisico van de partner’.² Maar ook als één of beide veronderstellingen niet juist blijken te zijn, is het zinvol om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling te beoordelen omdat de wetgeving in de huidige vorm mogelijk verbeterd kan worden.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr.3.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr. 3.

5.3. De beleidsketen

De beleidsketen geeft de fasen van het beleid weer die elkaar opvolgen. De opeenvolging van de fasen is afhankelijk van veronderstellingen die idealiter toetsbaar zijn. Als alle veronderstellingen juist zijn en de beleidsketen wordt afgerond, is het plausibel dat het beleid doel treft.

In beleidsonderzoek is het aantonen van causaliteit tussen de verschillende fasen ingewikkeld. Het is vaak onduidelijk in hoeverre een effect niet ook was bereikt zonder de inzet van beleidsinstrumenten, dan wel de mate waarin de effecten één-op-één zijn toe te schrijven aan deze beleidsinstrumenten. 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

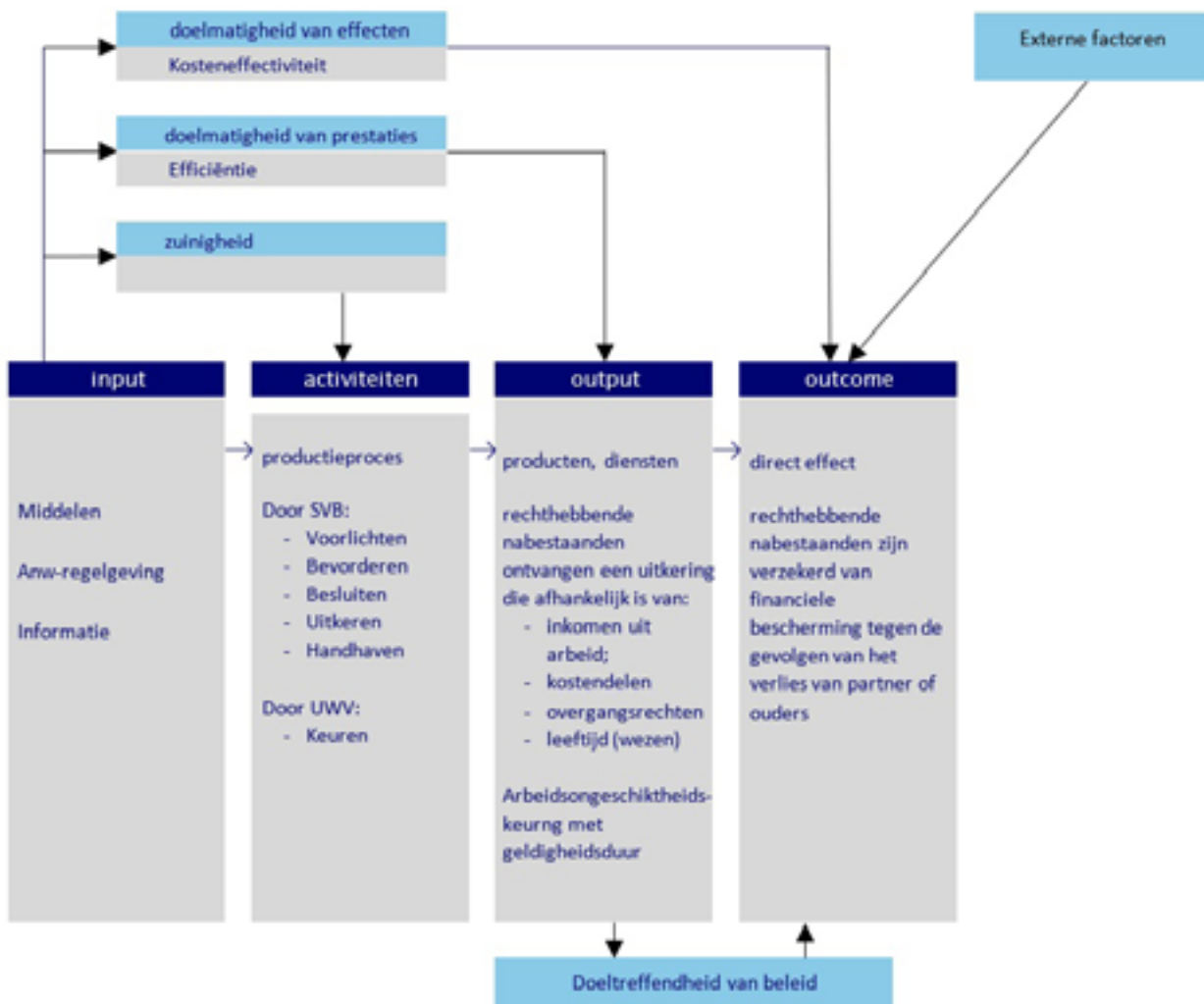
om (tijdelijk) een deel van de doelgroep het recht tot (bijvoorbeeld) de uitkering te ontzeggen. Zo zouden verschillen in effecten en impact tussen de gebruikersgroep en de niet-gebruikersgroep kunnen worden vergeleken. Dit is niet mogelijk voor het bestaande beleid. Artikel 82a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen biedt hiertoe niet de mogelijkheid. Pilots voor nieuw beleid bieden in sommige gevallen deze mogelijkheid wel.

Ook is vaak sprake van externe factoren waarop de overheid geen invloed heeft, maar die wel van invloed zijn op de effecten van het beleid. Al deze elementen maken een harde uitspraak over de doeltreffendheid dikwijls gecompliceerd. De Algemene Rekenkamer³ geeft ook aan dat tot dusver de meeste beleidsdoorlichtingen hier geen tot zeer beperkte uitspraken over doen.

5.3.1. De fasen van de beleidsketen

In onderstaand schema is de beleidstheorie voor het nabestaandenbeleid uitgewerkt in de vorm van een beleidsketen.

³ Algemene Rekenkamer (2015). *Staat van de Rijksverantwoording 2014*.



Figuur 9 - 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 potentiële fraude. In de inputfase (her)keurt het UWV aanvragers op arbeidsongeschiktheid en geeft deze informatie vervolgens door aan de SVB. In de outputfase ontvangt de Anw-gerechtigde de uitkering op zijn/haar bankrekening. In de outcomefase bevindt de Anw-gerechtigde zich in een situatie waarin hij/zij beschermd is tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner of ouders door in ieder geval een minimuminkomen te ontvangen.

Naast beoogde effecten kunnen er neveneffecten zijn die niet beoogd zijn bij de inzet van de beleidsinstrumenten. Deze kunnen ook van invloed zijn op de doelmatigheid van het beleid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om effecten op de arbeidsmarktparticipatie en mogelijkheid van nabestaanden om deel te (willen) nemen aan de arbeidsmarkt.

5.3.2. Veronderstellingen bij het beleid

De veronderstellingen tussen de input- en activiteitenfase gaan over bekendheid van de regelingen bij nabestaanden:

C. 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-gerechtigden en de bedrijfsvoering van de uitvoeringsinstanties:

D. SVB en UWV kunnen aanvragen, keuringen en de uitbetaling van uitkeringen tijdig en correct ten uitvoer brengen.

E. Anw-gerechtigden zijn bekend met de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering en frauderen niet.

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

F. de Anw-uitkering beschermt de rechthebbende nabestaanden voor zover nodig tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner. Zij hebben deze bescherming nodig omdat:

- nabestaanden geboren voor 1950 aan verdien capaciteit hebben ingeboet door hun verzorgende taken in het gezin en zijn daardoor onvoldoende toegerust om alsnog met een baan of een opleiding te beginnen;
- van nabestaanden met een minderjarig kind niet kan worden verwacht dat zij in inkomen uit arbeid voorzien. De uitkering biedt hen de mogelijkheid om invulling te geven aan de zorg voor minderjarige kind(eren);
- de noodzaak voor een uitkering voor arbeidsongeschikte nabestaanden, volgens de memorie van toelichting bij de Anw, evident is.

5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Met de beleidstheorie kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden geoperationaliseerd en getoetst.

Doeltreffendheid

Als alle veronderstellingen juist zijn en de beleidsketen wordt afgerond, is dat een indicatie van de doeltreffendheid van het beleid. Voor een doeltreffend beleid is het een voorwaarde dat de rechthebbende doelgroep wordt bereikt. Om dit te beoordelen worden in hoofdstuk 7 de veronderstellingen (C, D en E) over de uitvoering, het niet-gebruik en het misbruik getoetst.

Daarnaast is het beleid doeltreffend als er een causale relatie is tussen het ontvangen van de Anw-uitkering en de bescherming van de ontvangende nabestaande tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner, voor zover dit nodig is (F). Dit is niet eenvoudig te toetsen omdat de wetgever niet expliciet heeft gemaakt tegen welke financiële gevolgen de uitkering bescherming moet bieden. De uitkering is niet bedoeld om het wegvallen van het inkomen van de overleden partner te compenseren of het huishoudinkomen op het niveau te houden van voor het overlijden van de partner. Daar zijn het nabestaandenpensioen en/of een overlijdensrisicoverzekering voor bedoeld. De wetgever koppelt het recht op een uitkering wel aan het veronderstelde onvermogen om middels inkomen uit arbeid deze gevolgen op te vangen. De uitkering beoogt de rechthebbende nabestaande in ieder geval een minimuminkomen te garanderen waardoor wordt voorkomen dat nabestaanden in behoefte omstandigheid een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering. De voorwaarden die de Anw stelt ten aanzien van vermogen en inkomen uit andere bronnen zijn ruimhartiger dan de Participatiewet. De veronderstelling (F) wordt in hoofdstuk 8 als volgt onderzocht:

- in welke mate de rechthebbende nabestaanden de Anw-uitkering nodig hebben omdat zij niet in staat zijn om een inkomen uit arbeid te genereren;
- in welke mate het ontvangen van een Anw-uitkering bijdraagt aan het huishoudinkomen na overlijden van de partner en daarmee bescherming biedt tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner.

Doelmatigheid

Het beleid is doelmatig als het beoogde beleidsdoel tegen zo min mogelijk input, waaronder uitvoeringskosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Er bestaan echter geen standaardnormen voor doelmatigheid. In deze doorlichting wordt de mate van doelmatigheid beoordeeld aan de hand van:

- de mate van doeltreffendheid. Een eerste voorwaarde van een doelmatig beleid is dat sprake moet zijn van een doeltreffend beleid. Een beleid dat niet doeltreffend is, kan niet doelmatig zijn;
- de neveneffecten. Een tweede indicator van de doelmatigheid is de mate waarin zich onbedoelde neveneffecten, bijvoorbeeld een verminderde arbeidsparticipatie van nabestaanden, voordoen. In hoofdstuk 9 worden deze in beeld gebracht;
- vergelijking. Een manier om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van beleid is door vergelijking⁴. In hoofdstuk 10 wordt het gevoerde beleid vergeleken met andere socialezekerheidsregelingen gericht op arbeidsongeschikten en alleenstaande ouders en wordt in beeld gebracht hoe in enkele Europese landen de publieke nabestaandenregeling is vormgegeven.

⁴ Een manier om de doelmatigheid te beoordelen is door middel van vergelijking. Handreiking beleidsdoorlichting op www.rijksbegroting.nl

6. Bestaansrecht publieke nabestaanden- regeling

In dit hoofdstuk worden de veronderstellingen bij het bestaansrecht van een publieke nabestaandenregeling getoetst. Allereerst wordt de veronderstelling (A) getoetst die betrekking heeft op de mogelijkheid voor burgers om zich privaat te verzekeren tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner (6.1). Daarna wordt de veronderstelling (B) getoetst die ziet op de arbeidsparticipatie van beide partners (6.2).

6.1. Burgers kunnen zich verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden

Veronderstelling A, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting bij de wet, is dat burgers zich, al dan niet verplicht via de werkgever, kunnen verzekeren tegen inkomensverlies bij overlijden. Daarbij is het vervolgens de eigen verantwoordelijkheid van mensen om af te wegen of zij dit ook doen. Als de veronderstelling juist is, bestaat er geen noodzaak voor een publieke nabestaandenuitkering.

Vanuit die invalshoek kunnen burgers verzekerd zijn tegen inkomensverlies bij overlijden door:

- (1) hetgeen door sociale partners is geregeld in pensioenregelingen en;
- (2) door wat mensen zelf in private voorzieningen voor nabestaanden regelen.

6.1.1. Pensioenregelingen

Circa 87 procent van alle werknemers bouwt in 2016 via een werkgever verplicht een ouderdomspensioen op¹. Voor werknemers met een partner ligt dit op bijna 94 procent. Werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via de werkgever komen relatief vaak voor in de groep werknemers met een 1e generatie migratieachtergrond, de groep werknemers met een flexibel dienstverband en huishoudens met een laag huishoudinkomen (minder dan 20 duizend euro). Van de zelfstandigen heeft in 2016 77 procent enige pensioenaanspraken opgebouwd via een (eerdere) werkgever. Deze pensioenaanspraken liggen echter veel lager dan die van werknemers in loondienst waardoor de meeste zelfstandigen uiteindelijk slechts iets meer dan de helft van het bedrijfspensioen van werknemers hebben opgebouwd².

De regelingen voor het ouderdomspensioen bieden vrijwel allemaal een nabestaandenpensioen. De hoogte van de uitkering voor nabestaanden verschilt sterk omdat:

- pensioenregelingen verschillen. Sociale partners stellen per bedrijf of sector de inhoud van de regeling vast. Zo bieden sommige regelingen naast een nabestaandenpensioen een Anw-compensatie of Anw-hiaat verzekering. Nabestaanden die geen minderjarig kind hebben, of zelf veel verdienen, komen dan in aanmerking voor een aanvullend nabestaandenpensioen;

¹ CBS (2018). *Witte vlek op pensioengebied 2016*.

² Netspar (2016). *Zelfstandig ondernemers maken pensioenambities niet waar*.

- de hoogte van de pensioenuitkering afhankelijk is van de aard van de regeling (kapitaal- of risicobasis), de hoogte van het salaris van de overleden partner, of er onderbrekingen in het dienstverband zijn geweest, of sprake is geweest van een ex-partner e.d.;
- het uitmaakt of de partner voor of na de pensioengerechtigde leeftijd overlijdt. Onderzoek van Netspar³ laat zien dat de nabestaandenregelingen bij overlijden vóór de pensioengerechtigde leeftijd heterogener zijn vormgegeven dan bij overlijden na de pensioendatum.

Dit laatste onderzoek laat ook zien dat regelingen vaak wijzigen. In het verleden werden nabestaandenpensioenen vaker op risicobasis gebaseerd. Sinds de herziening van het Witteveenkader in 2015, waardoor minder ouderdomspensioen kan worden opgebouwd, is weer een trend zichtbaar dat partnerpensioen vaker op opbouwbasis wordt aangeboden. Dit maakt dat het voor veel mensen lastig is om te beoordelen of en hoeveel recht er op toekomstig nabestaandenpensioen is. Veel mensen weten niet wat, mede door wijzigingen in de regelingen, de financiële producten inhouden die zij hebben afgesloten of via een collectieve verplichting krijgen. Dit wordt versterkt door het feit dat stellen beperkt bezig zijn met de financiële gevolgen van een overlijden van de partner. Daarnaast beweegt meer inzicht mensen niet automatisch tot het afsluiten van meer private verzekeringen. Het doenvermogen van mensen is beperkt⁴. Juist mensen die denken recht te hebben op een Anw-uitkering of een nabestaandenpensioen zijn het vaakst privaat verzekerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is een “bewustzijnseffect”. Mensen die bewust bezig zijn met de mogelijkheid van overlijden van hun partner zijn vaker op de hoogte van de regelingen maar zetten door dit bewustzijn mogelijk ook eerder de stap om zich privaat te verzekeren⁵.

6.1.2. Private regelingen voor nabestaanden

Uit onderzoek van Centerdata⁶ blijkt dat er een goed ontwikkeld privaat verzekeringsaanbod bestaat waar paren een financiële voorziening kunnen treffen voor het geval een van hen (vroegtijdig) overlijdt. De markt is goed toegankelijk. Veel burgers maken ook daadwerkelijk gebruik van de producten in de private sfeer, vaak in het geval van een hypotheekafsluiting, waarbij een levensverzekering vereist is.

De levensverzekering kan worden aangevuld met een nabestaandenfaciliteit⁷. De hoogte van de premie hangt af van de

leeftijd en gezondheid van de verzekerde. De premies zijn de laatste jaren 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 procent⁸. Dit betreft voornamelijk nieuwe producten en geldt niet voor reeds opgebouwde verzekeringsportefeuilles.

Uit het genoemde onderzoek blijkt dat verzekeraars en tussenpersonen aangeven dat het percentage personen dat onverzekerbaar is, heel laag ligt. Er bestaan verschillen tussen verzekeraars, bij de grote verzekeraars lijkt ongeveer 90% tegen het basistarief te worden geaccepteerd (zonder premieopslag). Het kan wel zo zijn dat de premie sterk oploopt als er gezondheidsbeperkingen zijn. Als een reguliere verzekeraar moeite heeft iemand te verzekeren, kan toenadering worden gezocht tot “de Hoop” (dehoopleven.nl), uiteraard tegen hogere premies. De Hoop is een gespecialiseerde herverzekeringsmaatschappij, opgericht door verzekeringsmaatschappijen, met als maatschappelijk doel levensverzekeringen voor zo veel mogelijk mensen toegankelijk te maken. De Hoop accepteert 96% van de aanvragen; gegeven dat ongeveer 90% van de aanvragen sowieso al door de verzekeringsmaatschappijen zijn geaccepteerd. Dat zou dan inhouden dat ongeveer 0,4% van het totaal aantal aanvragen uiteindelijk wordt geweigerd. Geconcludeerd wordt dat praktisch gezien vrijwel iedereen verzekerbaar is, maar dat economisch gezien het treffen van een overlijdensrisicovoorziening in specifieke gevallen van slechte gezondheid of hoge leeftijd mogelijk onhaalbaar wordt vanwege hoge premies.

Uit genoemd onderzoek blijkt verder dat ongeveer 60 procent van de mensen samenwonend met een partner tussen 25 en 65 jaar een private 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 private nabestaandenvoorziening. 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. 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)⁹.

De variatie in het verzekerde bedrag is erg groot. Mensen met een hoger inkomen verzekeren zich doorgaans voor een hoger bedrag.

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.

⁸ MoneyView Research B.V., 2017.

⁹ CentERdata (2014). *Verzekering overlijdensrisico*.

³ Netspar (2017). *Nabestaandenpensioen, Versnipperde vormgeving vertroebelt risico's*.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.

⁵ CentERdata (2014). *Verzekering overlijdensrisico*.

⁶ CentERdata (2014). *Verzekering overlijdensrisico*.

⁷ 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

Het verzekerd bedrag is het hoogste voor overlijdensrisicoverzekeringen in combinatie met een hypotheek. Bij 80 tot 90 procent van de polissen is er sprake van een constante dekking gedurende de looptijd.

6.1.3. Conclusie

Bovenstaande laat zien dat er voldoende mogelijkheden zijn om zich te kunnen verzekeren tegen het financiële risico bij overlijden. Veronderstelling A is daarmee juist. Wel is een aantal risico's te benoemen waardoor na het overlijden van de partner de financiële gevolgen negatiever uitvallen dan verwacht. Veel mensen houden zich niet bezig met de gevolgen van het overlijden van de partner maar het grootste deel van hen is wel verzekerd. Daarnaast bouwt een deel van de werknemers (zoals flexwerkers, migranten etc. zie paragraaf 6.1.1.) en zelfstandigen geen of minder (nabestaanden) pensioen op. Van deze groep heeft 44 procent geen private voorziening getroffen om dit gat op te vullen. Dit betekent per saldo dat de meerderheid van de zelfstandigen geen of minder particulier pensioen (meer) opbouwt¹⁰, waardoor er ook geen of in beperkte mate nabestaandenpensioen wordt opgebouwd.

6.2. Beide partners participeren op de arbeidsmarkt

Veronderstelling B is dat beide partners participeren op de arbeidsmarkt. Historisch gold al een hoge arbeidsparticipatie voor mannen. Bij de inwerkingtreding van de Anw werd verondersteld dat als de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen gelijk zou zijn er geen noodzaak is tot, en geen behoefte aan, een publieke nabestaandenuitkering¹¹.

6.2.1. Toename van arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen

Sinds 1996 is de netto arbeidsparticipatie¹² van de Nederlandse bevolking tussen 15 en 75 jaar toegenomen van 61 procent tot bijna 67 procent in 2017. De arbeidsparticipatie van vrouwen is sinds 1996 sterk toegenomen. In 1996 was dit minder dan 50 procent. In 2017 is dit gestegen tot bijna 62 procent.

De arbeidsdeelname van paren

Het aantal paren waarbij beide partners (parttime of fulltime) werken, is de afgelopen jaren toegenomen tot 60 procent in 2017. Als sprake is van een thuiswonend kind (of kinderen) ligt dit nog hoger, namelijk 74 procent in 2017 (tabel 5).

Tabel 5 - Arbeidsdeelname paren [Bron: CBS Statline]

Paren	2003	2013	2014	2015	2016	2017
Beide partners werkzaam	54%	58%	57%	58%	59%	60%
Beide partners werkzaam Man voltijd, partner deeltijd (= < 35 uur is deeltijd)	68%	65%	65%	65%	64%	63%
Eén van de partners werkzaam	28%	25%	26%	25%	24%	23%
Beide partners niet werkzaam	18%	18%	17%	17%	17%	17%
Paren met kinderen						
Beide partners werkzaam	63%	71%	71%	72%	72%	74%
Beide partners werkzaam Man voltijd, partner deeltijd (= < 35 uur is deeltijd)	79%	75%	74%	73%	74%	71%
Eén van de partners werkzaam	31%	24%	24%	23%	23%	22%
Beide partners niet werkzaam	6%	5%	5%	5%	4%	4%

Van de vrouwen als lid van een paar met tenminste één thuiswonend kind participeerde in 2017 79 procent op de arbeidsmarkt¹³. Dit ligt hoger dan de arbeidsparticipatie van mannen in het algemeen. Deze is in 2017 75 procent.

Invloed van leeftijd op de arbeidsparticipatie van vrouwen

Naarmate vrouwen jonger zijn, is de arbeidsparticipatie nog hoger (tabel 6). De netto arbeidsparticipatie van vrouwen in de leeftijd van 25 tot 35 jaar is in 2017 80 procent (mannen 88 procent), voor vrouwen in de leeftijd van 55 tot 65 jaar was dit 57 procent (mannen 75 procent).

Tabel 6 Netto arbeidsparticipatie vrouwen naar leeftijd [Bron: CBS Statline]

	2013	2014	2015	2016	2017
25-35 jr	79%	79%	80%	80%	80%
35-45 jr	78%	77%	77%	78%	78%
45-55 jr	75%	74%	75%	76%	77%
55-65 jr	50%	50%	52%	54%	57%

¹⁰ Netspar (2016). *Zelfstandig ondernemers maken pensioenambities niet waar*.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 169, nr. 3.

¹² Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking, CBS.

¹³ CBS Statline

Invloed van het opleidingsniveau op de arbeidsparticipatie van vrouwen

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 arbeidsparticipatie. In 2017 was de netto participatie van vrouwen in de leeftijd van 35 – 45 jaar met een hoge opleiding 89 procent (mannen 96 procent). Voor vrouwen in dezelfde leeftijdsgroep met een lage opleiding was dit 53 procent (mannen 80 procent).

Deeltijd

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 (mannen 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.

6.2.2. Economische zelfstandigheid

Ondanks het stijgend aantal huishoudens waarin beide partners werken, betekent dit niet dat beide partners economisch onafhankelijk zijn. Ook in een tweeverdienersmaatschappij is financiële en economische zelfstandigheid¹⁴ niet vanzelfsprekend¹⁵. Wel blijkt uit de Emancipatiemonitor 2018 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 maar 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 meer dan twee derde economisch zelfstandig¹⁶. Mannen zijn, ook in de leeftijd van 25 tot 35 jaar, vaker economisch zelfstandig dan vrouwen. Wel is het verschil steeds kleiner geworden.

De economische zelfstandigheid hangt samen met het aantal gewerkte arbeidsuren en het uurloon, en daarmee vaak met het opleidingsniveau. 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 in economische zelfstandigheid tussen laagopgeleiden en middelbaar en hoogopgeleiden is tussen 2011 en 2016 wel iets kleiner geworden. Daarnaast zijn vrouwen met een autochtone achtergrond vaker economisch zelfstandig dan vrouwen met een migratieachtergrond.

¹⁴ Iemand is economisch zelfstandig wanneer minstens 70 procent van het netto minimumloon wordt verdiend.

¹⁵ Netspar (2017). *Nabestaandenpensioen niet verzekerd*.

¹⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Emancipatiemonitor 2016*.

6.2.3. Conclusie

De veronderstelling dat beide partners participeren op de arbeidsmarkt en voorzien in eigen inkomen is in grote mate juist waardoor de vraag gesteld kan worden naar de bestaansredenen van een publieke voorziening, want:

- De arbeidsparticipatie van vrouwen is sinds de inwerkingtreding van de Anw, en ook in de onderzoeksperiode, verder toegenomen. 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 waarbij beide partners werken zelfs hoger;
- Van de jongere generatie vrouwen (25 tot 35 jaar) is inmiddels meer dan twee derde economisch zelfstandig en is het verschil met mannen in deze leeftijdsklasse nog maar klein.

Er is echter ook een substantieel deel van de vrouwen (nog) niet economisch zelfstandig, mede omdat een groot deel van de werkzame vrouwen in deeltijd werkt. Het gaat dan met name om lageropgeleiden en Nederlanders met een migratieachtergrond.

7. Bekendheid met de Anw, uitvoering, fraude en misbruik

In dit hoofdstuk worden de veronderstellingen bij de fasen input, activiteiten en output van de beleidsketen getoetst. Als eerste wordt de veronderstelling (C) getoetst die betrekking heeft op de bekendheid van de regeling bij nabestaanden (7.1.). Daarna wordt veronderstelling (D) getoetst die zich richt op de uitvoeringspraktijk (7.2.). Tot slot volgt de toetsing van de veronderstelling (E) die ziet op de bekendheid van de verplichtingen verbonden aan de Anw en de mate van misbruik van de uitkering (7.3.).

7.1. Bekendheid met de Anw

Veronderstelling C is dat nabestaanden bekend zijn met de Anw en deze ook aanvragen. Deze stelling is getoetst met behulp van bevindingen uit onderzoek van Centerdata¹, I&O Research² en het CBS³.

Niet iedereen die recht heeft op Anw na het overlijden van de partner is zich hier ook van bewust. Tegelijkertijd denkt een deel (19 procent) van de mensen recht op Anw te zullen hebben als hun partner overlijdt, terwijl ze dat niet hebben. Uit onderzoek van Centerdata blijkt dat ongeveer drie kwart van de respondenten⁴ van het bestaan van de Anw weet en een kwart niet op de hoogte is van de regeling (tabel 7). De bekendheid met de voorwaarden om een uitkering te krijgen, zijn beperkt. 71 procent van de respondenten geeft aan niet te weten wat de voorwaarden zijn. Ongeveer een kwart van de respondenten denkt een Anw-uitkering te zullen ontvangen, ruim een derde denkt geen Anw-uitkering te zullen ontvangen en ruim een derde weet het niet.

Tabel 7 - Kennis van de Anw [Bron: Centerdata]

Heeft gehoord van de Anw: <ul style="list-style-type: none">• Ja• Nee	75,1% 24,9%
Denkt te weten wat de voorwaarden zijn om in aanmerking te komen: <ul style="list-style-type: none">• Ja, precies• Ja, enigszins• Nee, niet	5,4% 23,3% 71,4%

Ondanks dat de Anw niet bij alle nabestaanden bekend is, is het niet-gebruik gering. Uit onderzoek van CBS blijkt dat zo'n 2,9 procent van de nabestaanden die hun partner verloren in de periode 2012-2015 en aan de voorwaarden voor het ontvangen van een Anw-uitkering voldeden, geen Anw-uitkering aanvragen en ontvangen. Het niet-gebruik lijkt daarmee te zijn afgenomen ten opzichte van het niet-gebruik zoals vastgesteld in de vorige beleidsdoorlichting. Het niet-gebruik voor de nabestaandenuitkering lag toen op 4 procent⁵. Het lage niet-gebruik kan worden verklaard door het feit dat de SVB nagenoeg alle mogelijke rechthebbende nabestaanden aanschrijft. In een

¹ CentERdata (2014). *Verzekering overlijdensrisico*.

² I&O Research (2019). *Klantervaringen Anw-uitkering*.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden*.

⁴ 2300 leden, mensen met een partner, van het LISS panel (Longitudinal Internet Studies for the Social sciences)

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2013, 30 982, nr. 9.

brief worden nabestaanden geattendeerd op het mogelijk recht op een Anw-uitkering vanwege kinderen of arbeidsongeschiktheid. In het onderzoek van I&O Research geeft een meerderheid van de respondenten aan bericht van de SVB te hebben ontvangen waarin is gewezen op een mogelijk recht op een uitkering.

7.1.1. Conclusie

– De veronderstelling dat nabestaanden bekend zijn met de Anw-uitkering en deze ook aanvragen, is grotendeels juist. Een deel van de nabestaanden is in eerste instantie niet bekend met de regeling. Dit is echter geen probleem omdat de SVB nagenoeg alle mogelijke rechthebbenden wijst op de uitkering. Hierdoor ontvangen uiteindelijk de meeste rechthebbenden de uitkering. Het niet-gebruik is laag.

7.2. Tijdige en correcte uitvoering

Veronderstelling D is dat de SVB en het UWV aanvragen respectievelijk keuringen in geval van arbeidsongeschiktheid tijdig en correct ten uitvoer brengen. Dit wordt getoetst aan de hand van de rechtmatigheids- en tijdigheidscijfers van de SVB. Ook de ervaringen van klanten met de SVB (en het UWV) die I&O Research⁶ onderzocht, zijn betrokken.

7.2.1. Uitvoering nationaal

Rechtmatigheid

De uitvoering gebeurt rechtmatig, het aantal geconstateerde onrechtmatigheden bevindt zich gedurende de gehele onderzoeksperiode, met uitzondering van 2017, ruim onder de toegestane 1 procent.

Tijdigheid

Op een aanvraag moet binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk binnen acht weken door de SVB een beschikking zijn afgegeven. De streefwaarde is om dit in 96 procent van de gevallen te realiseren. Tijdens de onderzoeksperiode vond de uitvoering door SVB grotendeels tijdig plaats⁷ (tabel 8).

Tabel 8 - Tijdigheid nationaal [Bron: jaarverslagen 2013-2017 SVB]

	2013	2014	2015	2016	2017
Realisatie nationaal	99%	99%	99%	99%	95%

Het tijdigheidscijfer van 2017 werd met name beïnvloed door foutieve registratie van het werk. Maar de SVB heeft ook besloten

om een nadere analyse uit te voeren om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken van de geconstateerde fouten in de registratie⁸. Eventuele verbetermaatregelen worden gefaseerd geïmplementeerd.

7.2.2. Uitvoering internationaal

Net als voor uitkeringen binnen Nederland, geldt dat voor de uitkeringen met een buitenlandcomponent op een aanvraag binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk binnen acht weken door de SVB een beschikking is afgegeven. De streefwaarde is om dit in 96 procent van de gevallen te realiseren.

Tabel 9 - Tijdigheid internationaal [Bron: jaarverslagen 2013-2017 SVB]

	2013	2014	2015	2016	2017
Realisatie internationaal	95%	98%	97%	98%	92%

In 2013 is de streefwaarde voor de internationale gevalsbehandeling net niet gehaald door de invoering van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Deze wet leidde voor een aantal buiten Europa wonende gerechtigden tot verlaging van de nabestaandenuitkering. Veel van deze gerechtigden hebben een bezwaarschrift ingediend. De meeste bewaarschriften hield de SVB met toestemming van de bezwaarmakers aan, tot de rechter in hoogste aanleg uitspraak heeft gedaan over de wet. Dit aanhouden beïnvloedde de realisatiewaarde voor tijdige afhandeling in negatieve zin. Het tijdigheidscijfer van 2017 werd net als bij de nationale gevallen beïnvloed door een foutieve registratie. Het verwerken van aanvragen van uitkeringen met een buitendlandcomponent is complex en deze uitkeringen kennen daardoor vaak langere doorlooptijden dan de wettelijke termijnen. In het geval van aanvragen vanwege arbeidsongeschiktheid voor de in het buitenland wonende klanten werkt het UWV met zusterorganen. Ondanks de inspanningen vanuit het UWV zijn de doorlooptijden van onderzoeken in het buitenland over het algemeen lang. De SVB maakt hierdoor vaker dan bij de uitkeringen binnen Nederland gebruik van de wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden.

7.2.3. Klantervaringen met de uitvoering

Naast de uitvoeringsformatie van de SVB biedt het onderzoek van I&O Research inzicht hoe Anw-gerechtigden de dienstverlening van de SVB en het UWV hebben ervaren. Dit is van belang om te kunnen beoordelen in welke mate het gevoerde beleid en de uitvoeringspraktijk ook door de rechthebbenden als doeltreffend wordt ervaren.

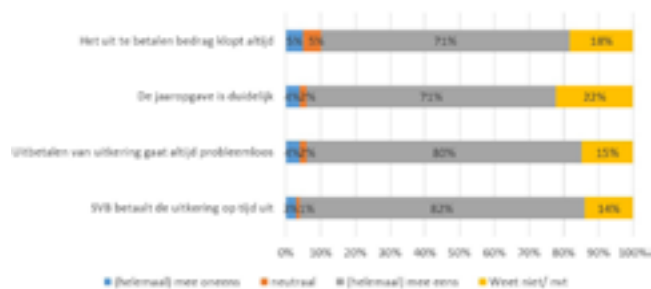
⁶ I&O Research (2019). *Klantervaringen Anw-uitkering*.

⁷ Een gevalsbehandeling is tijdig afgehandeld als het uiterlijk op de laatste dag van de wettelijke afhandeltermijn is goedgekeurd.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 448, nr.604.

Ervaringen met de dienstverlening van de SVB – ruime tevredenheid

Nabestaanden die een uitkering hebben aangevraagd zijn zeer te spreken over de dienstverlening door de SVB. De algehele dienstverlening wordt door een ruime meerderheid beoordeeld met een 8 of hoger. De verschillende onderdelen van het aanvraagproces worden eveneens als ruim voldoende beoordeeld. Zo wordt het gemak van de aanvraag en de duidelijkheid van het aanvraagformulier met een 7,5 respectievelijk 7,4 beoordeeld. De meerderheid van de Anw-gerechtigden die in de afgelopen drie jaar een aanvraag heeft gedaan, is tevreden over hoe snel zij het besluit van de SVB ontvingen. Twee op de drie geven namelijk een 8 of hoger. De dienstverlening gedurende de uitkeringsperiode wordt met een 7,9 beoordeeld. De tijdigheid van de uitbetaling van de uitkering wordt positief beoordeeld. Figuur 10 geeft de ervaring van klanten met de uitbetaling weer.



Figuur 10 Ervaring met uitbetaling Anw-uitkering [Bron: I&O Research]

De ruime tevredenheid met de uitvoering door de SVB geldt voor alle klantgroepen. De groep Anw-gerechtigden die een nihiluitkering ontvangt, wijkt hier enigszins van af. Ook zij zijn tevreden maar waarderen dit minder hoog dan de overige klanten, namelijk met een 6,7. Dit kan worden verklaard omdat zij wel een aanvraag doen en recht hebben op een uitkering maar deze komt niet tot uitbetaling vanwege de hoogte van inkomen uit arbeid of in verband met arbeid. Voor een deel van de klanten is niet duidelijk hoe dit werkt. Deze klantgroep beoordeelt de brief met het besluit daarom relatief minder hoog, met een 6,4.

In het onderzoek van I&O Research is ook de groep wezen gevraagd naar hun ervaringen met de uitvoering door de SVB. Deze groep beoordeelt de dienstverlening door de SVB met een 8,1. Ook op de afzonderlijke onderdelen van de dienstverlening zijn de ervaringen van de wezen zeer positief en liggen deze iets hoger dan in de totaalgroep van Anw-gerechtigden.

Ervaringen met de dienstverlening van UWV

Indien sprake is van (mogelijke) arbeidsongeschiktheid krijgen Anw-gerechtigden in opdracht van de SVB een oproep voor een (her)keuring. Deze (her)keuring wordt uitgevoerd door het UWV. Uit onderzoek van I&O Research blijkt dat bij bijna drie op de tien Anw-gerechtigden die in de afgelopen drie jaar een aanvraag hebben gedaan, een (her)keuring is uitgevoerd. De afhandeling hiervan wordt beoordeeld met een ruim voldoende tot goed. Uit het onderzoek bleek dat arbeidsongeschikten die werden

opgeroepen bij het UWV voor een (her)keuring veelal positieve ervaringen hebben bij de UWV-arts. Geruststelling is het woord wat in veel van de veertig gevoerde gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, naar voren kwam. De UWV-arts kon bijvoorbeeld vaak direct meedelen of men afgekeurd was, maar ook het geven van een termijn wanneer een volgende keuring zou plaatsvinden gaf rust. Men is verder met name te spreken over de snelheid waarmee een (her)keuring plaatsvond.

7.2.4. Conclusie

- De veronderstelling dat de SVB en het UWV aanvragen respectievelijk keuringen voor gerechtigden woonachtig in Nederland tijdig en correct ten uitvoer brengen, is juist. De streefwaarden voor tijdigheid en rechtmatigheid zijn bijna altijd gehaald. Dit geldt niet voor de afhandeling van gevallen met een buitenlandcomponent waarbij het proces complexer is en vaker dan in Nederland gebruik wordt gemaakt van wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden.
- De dienstverlening door SVB en UWV wordt door Anw-gerechtigden hoog gewaardeerd.

7.3. Bekendheid met de verplichtingen, fraude en misbruik

De veronderstelling E is dat Anw-gerechtigden bekend zijn met de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering en dat zij niet frauderen. De bekendheid met verplichtingen is getoetst met behulp van onderzoek van Ipsos⁹ en I&O Research. De mate waarin fraude plaatsvindt is getoetst op basis van gegevens van de SVB.

7.3.1. Kennis van verplichtingen

De cijfers op het gebied van kennis over verplichtingen tonen een niet-eenduidig beeld¹⁰. Uit onderzoek van Ipsos blijkt dat de gemiddelde bekendheid van de verplichtingen hoog is. In 2017 is dit 85 procent. Dit geldt ook voor de overige verplichtingen (tabel 10).

Tabel 10 - Bekendheid met verplichtingen 2014 – 2017 [Bron: Ipsos]

⁹ Ipsos (2017). Kennis der verplichtingen en detectiekans 2017.

¹⁰ De verschillen in uitkomsten tussen Ipsos en I&O Research worden mogelijk verklaard door het feit dat in het onderzoek door I&O Research ook Anw-gerechtigden met een nihiluitkering zijn ondervraagd. Zij zijn mogelijk minder bekend met de regels omdat zij de uitkering niet uitbetaald krijgen. In het onderzoek van Ipsos zijn alleen nabestaanden die daadwerkelijk een uitkering ontvangen ondervraagd. Daarnaast zou dit verklaard kunnen worden door een verschil in onderzoeksmethode. In het onderzoek van IPSOS wordt gevraagd welke verplichtingen respondenten herkennen uit een lijst met verplichtingen die wordt voorgelegd. Hier zou sprake kunnen zijn van een 'confirmation bias'. In het onderzoek van I&O Research wordt gevraagd in hoeverre men bekend is. Er vindt geen toetsing plaats in welke mate dit daadwerkelijk zo is.

	2014	2015	2016	2017
Kennis van de verplichtingen (procent)	90%	84%	83%	85%
Aanvang/einde huishouding	89%	88%	87%	87%
Inkomsten zelfstandig beroep		77%	83%	87%
Inkomsten buitenland		87%	80%	82%
Woning delen met volwassenen			70%	78%

Uit het onderzoek van I&O Research komt een ander beeld. De regels over samenwonen zijn bij circa 36 procent van de ondervraagden bekend. Als reden van de lage bekendheid wordt gegeven dat samenwonen nauwelijks speelt bij Anw-gerechtigden. De kennis over het delen van de woning is bij een kwart van de ondervraagden bekend en 57 procent geeft aan op de hoogte te zijn van de plicht om de SVB te informeren wanneer zij inkomsten uit een zelfstandig beroep ontvangen.

Anw-gerechtigden zijn over het algemeen redelijk positief over de informatievoorziening over hun plichten. In het onderzoek van Ipsos zegt 81 procent van de ondervraagden het gemakkelijk te vinden om zich aan hun plichten te houden. Daarnaast vinden zes op de tien dat de SVB hen goed heeft geïnformeerd over de verplichtingen.

Internationaal

Begrippen die in Nederland worden gehanteerd met betrekking tot gezamenlijk huishouden, kostendelersnorm, inkomen, vermogen en winst zijn moeilijk uit te leggen en hebben in het buitenland vaak een andere invulling. De SVB geeft aan dat dit zowel voor de klant in het buitenland als voor de SVB beoordeling en handhaving ingewikkeld is. Waar de SVB in Nederland veel informatie over de gerechtigde kan verkrijgen door bestandskoppelingen, is de SVB in het buitenland afhankelijk van de informatievoorziening van de klant. Als de klant de begrippen niet begrijpt of anders interpreteert, kan dit gevolgen hebben voor de toekenning van de uitkering. Bij een controle achteraf kunnen er tevens onjuistheden worden vastgesteld die veroorzaakt zijn door onbegrip van de definities met betrekking tot inkomen of leefvormen.

7.3.2. Handhaving en fraude

De handhaving door de SVB is gericht op het naleven van verplichtingen door klanten en het detecteren en aanpakken van fraude. De SVB controleert zoveel mogelijk door gegevens met andere instanties uit te wisselen. Bij een vermoeden van strafrechtelijke fraude doet de SVB een opsporingsonderzoek. Bij voldoende bewijs wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

In 2014 heeft de SVB gebruik gemaakt van de door het kabinet geboden mogelijkheid om voorstellen in te dienen om de handhaving te versterken. Dit heeft geresulteerd in de

‘businesscase intensivering toezicht SVB’ met een looptijd van vier jaar. De businesscase voorziet in de intensivering van preventie en bestaande toezichtactiviteiten en voor professionalisering en stroomlijning van de handhaving processen, zoals risicoanalyse.

De Anw biedt in Nederland weinig 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 beschikt. Daar waar belanghebbenden zelf wijzigingen moeten doorgeven, verifieert de SVB deze aan de hand de basisregistraties (polisadministratie en basisregistratie persoonsgegevens), SUWInet-inkijk en huisbezoeken.

De beëindigingsgrond “gezamenlijke huishouding”¹¹ is voor de SVB een punt van aandacht. Dit gegeven is niet af te leiden uit, of te verifiëren aan de hand van een registratie. Een belangrijk aspect is dat het begrip gezamenlijke huishouding moeilijk is uit te leggen. In 2017 vond een gedragsexperiment (zie kader) plaats op het doorgeven van wijzigingen die betrekking hebben op het voeren van een gezamenlijke huishouding¹². Uit dit onderzoek bleek 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 heeft de SVB haar voorlichting op dit onderwerp aangescherpt.

¹¹ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (zorgcriterium)

¹² CentERdata (2017). *Experiment inlichtingenplicht Algemene nabestaandenwet (Anw)*.

Experiment inlichtingenplicht

In 2017 heeft de SVB in samenwerking met het ministerie van SZW een experiment uitgevoerd om te bezien of een persoonlijke en vriendelijke herinneringsbrief nabestaanden helpt wijzigingen in hun leef- en woonsituatie eerder te melden. Het samenwonen heeft namelijk mogelijke gevolgen voor de nabestaandenuitkering die iemand ontvangt: de uitkering wordt beëindigd of verminderd tot 50 procent van het WML. Het niet of te laat melden heeft bij constatering financiële gevolgen voor de nabestaande. De ten onrechte ontvangen uitkering moet worden terugbetaald en er wordt een boete opgelegd. De meeste wijzigingen in de leef- en woonsituatie worden via basisregistraties automatisch verwerkt, maar het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding niet. Dan dient de nabestaande dit uit eigen beweging te melden. Voor uitkeringsgerechtigden is het echter soms niet helder wanneer ze dat moeten doorgeven.

De resultaten van het experiment zijn:

- De kans dat iemand naar aanleiding van een herinneringsbrief een wijziging doorgeeft die kan leiden tot beëindiging van de uitkering is 30 procent hoger dan zonder ontvangst van de brief;
- Het ontvangen van de brief wordt door de Anw-gerechtigden niet als negatief, overbodig, beschuldigend of betuttelend ervaren, maar ook niet als nuttig, vriendelijk of neutraal. Bijna de helft zegt dat de brief informatief is;
- Het kennisniveau van de regels over het voeren van een gezamenlijke huishouding is laag. Veel Anw-gerechtigden hebben de kennisvragen hierover niet juist kunnen beantwoorden;
- De voorkeur van de Anw-gerechtigden gaat uit naar een herinnering van de inlichtingenplicht als de Anw-regels wijzigen en als de hoogte van de uitkering wijzigt.
- De Anw-gerechtigden vinden dat het onrechtmatig gebruik van een uitkering niet mag.

Bron: Centerdata

Internationaal

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. De SVB controleert zoveel mogelijk door gegevensuitwisseling met andere instanties, zodat de klanten geen onnodige vragen krijgen. Er wordt gebruik gemaakt van Bureaus van Sociale Zaken in Turkije, Marokko, Suriname en Spanje, en het Controleteam Buitenland van de SVB. Handhaving wordt uitgevoerd op basis van risicogerichte steekproeven, signalen, projecten en onderzoeken. In 2017 verrichtte het Controleteam Buitenland 1096 AOW/Anw-onderzoeken, waarbij er bij 210 klanten bleek dat er onjuistheden in de gegevens zaten, waardoor er teveel was uitgekeerd¹³.

Kerncijfers

In tabel 11 zijn de kerncijfers over handhaving van de Anw gedurende de onderzoeksperiode opgenomen. Het aantal fraudesignalen is in 2016 en 2017 toegenomen als gevolg van de intensivering uit de 'businesscase intensivering toezicht SVB'. Het benadelingsbedrag in 2017 is lager dan de jaren daarvoor. Het aantal geconstateerde overtredingen in 2017 is vergelijkbaar met voorgaande jaren. De incassoratio's vertonen een wisselend beeld.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 448, nr. 604. Jaarverslag SVB 2017.

Tabel 11 - Kerncijfers handhaving Anw [Bron: Ipsos, Jaarverslag 2017 SZW, SVB]

	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Preventie					
Gepercipieerde detectiekans (procent)	-	83	83	80	86
Opsporing					
Aantal fraudesignalen	480	377	754	2.557	3.434
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	1,7	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

7.3.3. Conclusie

- De veronderstelling dat Anw-gerechtigden bekend zijn met de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering is niet volledig juist. Een groot deel van hen lijkt niet op de hoogte van de verplichtingen. Dit komt waarschijnlijk omdat de noodzaak er niet altijd is om zich hierin te verdiepen. Een deel van de ondervraagde uitkeringsgerechtigden heeft namelijk een te hoog inkomen uit arbeid waardoor men geen uitkering uitbetaald krijgt. Als men daadwerkelijk een uitkering ontvangt, lijkt men dan ook wel goed op de hoogte te zijn van de verplichtingen.
- Het is lastig vast te stellen in welke mate de veronderstelling juist is dat Anw-gerechtigden niet frauderen. Er is sprake van misbruik en fraude die vooral lijkt samen te hangen met de woonsituatie. Dit is met name voor uitkeringen met een buitenlandcomponent moeilijker te controleren. De omvang daarvan is, zoals voor alle fraude geldt, niet goed vast te stellen.

8. Bescherming door het ontvangen van een uitkering

In dit hoofdstuk wordt getoetst of door het ontvangen van een Anw-uitkering de nabestaande, voor zover nodig, wordt beschermd tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner (veronderstelling F). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen nabestaanden die recht hebben op een uitkering vanwege het hebben van een minderjarig kind (8.2.) en arbeidsongeschikte nabestaanden (8.3). Ter inleiding worden in beide paragrafen de kenmerken van de onderscheiden groepen weergegeven. Ook wordt getoetst in welke mate de veronderstelling ten aanzien van het (on)vermogen tot arbeid juist is. Tot slot is een conclusie opgenomen (8.4.).

8.1. Bescherming tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner

De veronderstelling van de wetgever is dat door het verstrekken van de Anw-uitkering de rechthebbende nabestaande, voor zover nodig, wordt beschermd tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Deze bescherming is volgens de Memorie van toelichting nodig omdat van de rechthebbende nabestaanden niet verwacht mag worden dat zij door arbeidsparticipatie inkomen verwerven. Zoals in hoofdstuk 5 beschreven, heeft de wetgever niet expliciet gemaakt tegen welke financiële gevolgen de uitkering bescherming moet bieden. Wel beoogt de uitkering voor de rechthebbende nabestaande in ieder geval een minimuminkomen te garanderen ten minste wordt voorkomen dat nabestaanden een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering. De voorwaarden die de Anw stelt ten aanzien van vermogen en inkomen uit andere bronnen zijn aanzienlijk ruimhartiger dan de Participatiewet. Om een uitspraak over de doeltreffendheid te doen, wordt in dit hoofdstuk getoetst:

- in welke mate de rechthebbenden in staat zijn een inkomen uit arbeid te genereren en in welke mate dat leidt tot een nihil-uitkering;
- welk aandeel de Anw-uitkering in de inkomenspositie van nabestaanden heeft;
- wat de gevolgen voor de sociaaleconomische positie van nabestaanden zouden zijn geweest als er geen recht op een Anw-uitkering zou zijn geweest.

8.2. Nabestaanden met een minderjarig kind

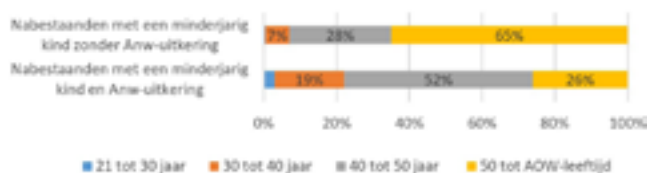
Van alle nabestaanden in de leeftijd van 21 jaar tot de AOW-leeftijd heeft zo'n 25 procent een minderjarig kind en daarmee recht op een Anw-uitkering, dit zijn rechthebbende nabestaanden. Niet iedereen die recht heeft, krijgt een uitkering uitbetaald. Alleen rechthebbende nabestaanden met een 'lager' inkomen¹ uit of in verband met arbeid krijgen een Anw-uitkering uitbetaald, dit zijn de Anw-ontvangers.

¹ Inkomen uit arbeid wordt deels vrijgelaten en deels verrekend. Als het inkomen uit arbeid meer is dan bruto € 2.614,49 komt de uitkering niet tot uitbetaling. Inkomen in verband met arbeid wordt volledig verrekend. Indien de uitkering meer is dan de Anw-uitkering (70% van WML bij een volledige uitkering) wordt de Anw-uitkering niet uitbetaald.

8.2.1. Kenmerken van nabestaanden met een minderjarig kind

Zo'n 63 procent van alle rechthebbende nabestaanden met een minderjarig kind heeft een lager inkomen en ontvangt een Anw-uitkering. Deze groep Anw-ontvangers bestaat voor ruim 80 procent uit vrouwen die in meerderheid tussen de 40 en 50 jaar zijn en waarvan 33 procent laag-, 43 procent middelbaar- en 23 procent hoogopgeleid is. Dit komt redelijk overeen met het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking tussen 15-75 jaar (respectievelijk 29, 40 en 31 procent)². Gemiddeld heeft deze groep nabestaanden zo'n 67 maanden recht op een uitkering.

De overige 37 procent krijgt de uitkering niet uitbetaald vanwege een te hoog inkomen uit of in verband met arbeid. Deze groep bestaat vooral uit mannen, ouderen (65 procent is ouder dan 50 jaar) en bovengemiddeld hoogopgeleiden.



Figuur 11 Leeftijdverdeling rechthebbende nabestaanden met een minderjarig kind [Bron: CBS]

8.2.2. De arbeidsmarktparticipatie van nabestaanden met een minderjarig kind

De veronderstelling is dat nabestaanden met een minderjarig kind recht hebben op een uitkering omdat van hen niet mag worden verwacht dat zij de door arbeidsparticipatie zichzelf kunnen beschermen tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner.

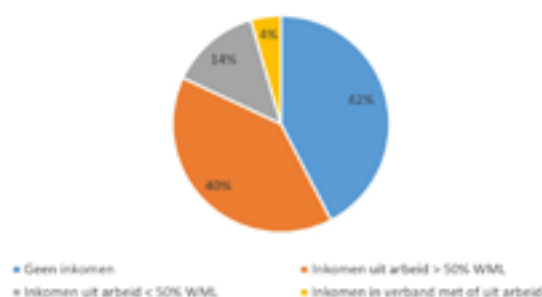
Voor 37 procent van de nabestaanden met een minderjarig kind klopt deze veronderstelling in ieder geval niet. Zij blijken een zodanig inkomen uit arbeid te genereren of een uitkering in verband met arbeid te ontvangen dat zij de Anw-uitkering niet uitbetaald krijgen. De Anw-uitkering wordt in die gevallen niet nodig geacht om bescherming te bieden tegen de financiële gevolgen bij het verlies van de partner. Een klein deel van deze groep (minder dan 1 procent) ontvangt in de loop van de tijd alsnog een Anw-uitkering omdat het inkomen uit arbeid daalt of wegvalt of een uitkering in verband met arbeid wijzigt of stopt.³

De overige (63 procent) nabestaanden met een minderjarig kind krijgen de Anw-uitkering (al dan niet gedeeltelijk) wel uitbetaald.

² Eurostat 2017.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden.

Voor hen geldt dat de Anw-uitkering in meer of mindere mate bijdraagt aan de bescherming tegen de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner. Dit geldt in het bijzonder voor 42 procent van hen die in het geheel niet participeren op de arbeidsmarkt en daarmee geen inkomen uit arbeid hebben naast de uitkering. Zij ontvangen daarom een volledige uitkering (figuur 12). 54 procent participeert wel op de arbeidsmarkt en heeft naast de uitkering een inkomen uit arbeid (soms in combinatie met inkomen in verband met arbeid). Dit inkomen uit arbeid bedraagt in 75 procent van de gevallen méér dan 50 procent van het wettelijk minimumloon en wordt daarmee (deels) verrekend met de Anw-uitkering. In totaal ontvangt zo'n 56 procent van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind een volledige uitkering.



Figuur 12 - Anw-ontvangers met minderjarig kind⁴ – inkomen uit of in verband met uitkering naast de uitkering [Bron: SVB]

8.2.3. Aandeel Anw-uitkering in huishoudinkomen

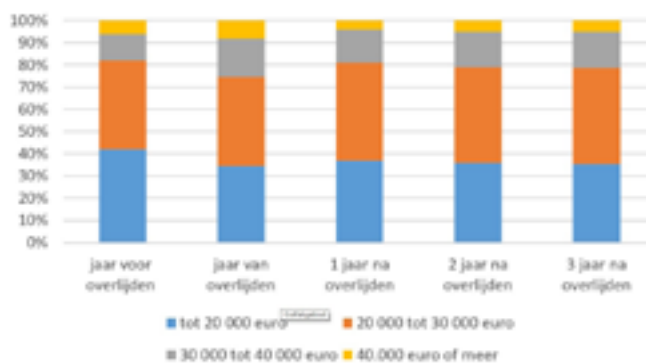
Voor de 37 procent Anw-gerechtigden die een nihil-uitkering hebben, heeft de Anw-uitkering geen aandeel in de inkomenspositie. Voor de nabestaanden die wel een uitkering ontvangen, draagt de Anw-uitkering per definitie bij aan de inkomenspositie. De mate waarin dit een belangrijke factor is, is lastig vast te stellen.

Dit komt in de eerste plaats omdat de financiële gevolgen van het overlijden van de partner voor het huishoudinkomen van de nabestaande sterk verschillen per individuele nabestaande. Uit onderzoek van Centerdata blijkt dat ongeveer een derde van de nabestaanden aangeeft 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. Overall gaat de groep Anw-ontvangers met een minderjarig kind na het overlijden van de partner er in welvaart niet op voor- of achteruit (figuur 13). In het jaar voor overlijden van de partner behoorde 82 procent van hen tot de huishoudens in de inkomensklasse⁵ van 0-30.000

⁴ Administratie SVB, stand september 2018, betreft alleen de instroom van na 1 juli 1996.

⁵ 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.

euro. In het derde jaar na het overlijden van de partner is dit gedaald tot 78 procent. De groep die tot de laagste inkomensklasse behoort is na het overlijden van de partner kleiner geworden, van 42 procent naar 35 procent in het derde jaar na het overlijden van de partner.



Figuur 13 Inkomensklasse huishouding Anw-ontvangers met een minderjarig kind [Bron: CBS]

In de tweede plaats is het belang van de Anw-uitkering voor het inkomen van de nabestaande lastig vast te stellen omdat veel Anw-ontvangers naast de uitkering andere inkomensbronnen hebben die van groter belang zijn voor het inkomen van de nabestaande⁶. Ruim 85 procent van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind heeft naast de Anw-uitkering een ander inkomen of vermogen. Het gaat met name om inkomen uit arbeid (54 procent), nabestaandenpensioen (48 procent) en toeslagen (53 procent)⁷. De Anw-uitkering is voor 76 procent van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind drie jaar na overlijden van de partner niet het primaire inkomen. Voor de meeste ontvangers blijft loon of inkomen als zelfstandig ondernemer het belangrijkste inkomen. In het onderzoek van Centerdata geven Anw-ontvangers soms zelfs aan de uitkering niet echt nodig te hebben vanwege een pensioenuitkering en/of private regeling. Het ontvangen van een Anw-uitkering met daarnaast een (hoog) nabestaandenpensioen en/of een private nabestaandenregeling dat niet verrekend wordt, kan namelijk tot een significante stijging in het inkomen leiden.



Figuur 14 Primaire inkomensbron huishouden Anw-ontvangers met minderjarig kind [Bron: CBS]

Ondanks het voorgaande is voor een deel van de nabestaanden met een minderjarig kind de Anw-uitkering belangrijk voor het huishoudinkomen. Voor 24 procent van de Anw-ontvangers is de Anw-uitkering 3 jaar na het overlijden van de partner het primaire inkomen. Wanneer ook de Anw als secundaire inkomensbron erbij wordt betrokken, is de Anw-uitkering voor 43 procent in het derde jaar de primaire of secundaire inkomensbron. In het jaar na overlijden geldt dit zelfs voor 60 procent. Anw-ontvangers zonder nabestaandenpensioen en private nabestaandenregeling ervaren echter bijna altijd een inkomensachteruitgang die niet kan worden gecompenseerd door een Anw-uitkering of meer werken. In het onderzoek van I&O Research gaf 54 procent van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind aan dat de Anw-uitkering de belangrijkste inkomensbron is. 78 procent geeft aan niet makkelijk rond te kunnen komen zonder de Anw-uitkering.

In bijlage 13.2. zijn de koopkrachtgevolgen⁸ voor nabestaanden met een minderjarig kind die een Anw-uitkering ontvangen in beeld gebracht. Hieruit is op te maken dat voor een bijstandsgezin met kinderen het besteedbaar huishoudinkomen in absolute zin daalt na het overlijden van de partner. Doordat tegelijkertijd de huishoudsamenstelling wijzigt, neemt het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen⁹ toe. Hierdoor verbetert de koopkracht van het huishouden sterk, mede doordat een recht ontstaat op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Voor een huishouden op het niveau van het wettelijk minimumloon stijgt de koopkracht na het overlijden van de partner door het ontstaan van een recht op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Voor hogere inkomens verslechtert de koopkracht na het overlijden van de partner indien er naast de Anw-uitkering geen

⁸ Hierbij is rekening gehouden met generieke inkomensondersteuning van het Rijk, zoals de zorgtoeslag, kindgebonden budget en heffingskortingen. Er is zodoende geen rekening gehouden met inkomensondersteuning gericht op huurders (huurtoeslag) en fiscale aftrekposten voor huiseigenaren (hypotheekrenteaftrek). Ook kan er sprake zijn van additionele inkomensondersteuning door de gemeente.

⁹ Om te corrigeren voor de veranderende gezinsgrootte wordt het besteedbaar inkomen bij alle voorbeeldsituatie gestandaardiseerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de equivalentiefactoren van het CBS, waarmee wordt uitgedrukt hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. De gestandaardiseerde cijfers zijn onderling goed vergelijkbaar en maken het mogelijk om uitspraken te doen over de relatieve welvaartspositie van huishoudens voor en na het overlijden van de partner.

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.

⁶ CentERdata (2014). *Verzekering overlijdensrisico*.

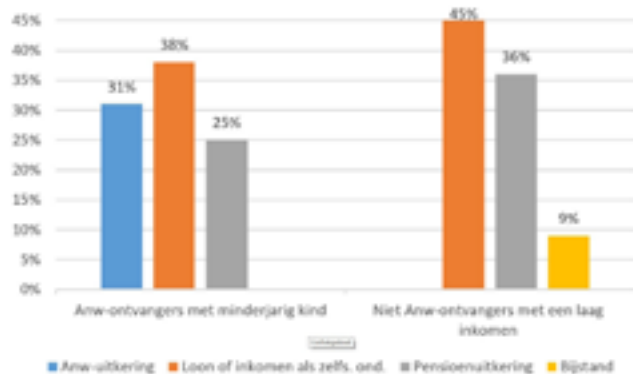
⁷ I&O Research (2019). *Klantervaringen Anw-uitkering*.

nabestaandenpensioen of inkomen uit arbeid is. Bij een nabestaandenpensioen van bijvoorbeeld € 10.000 neemt de koopkracht fors toe, met name doordat het nabestaandenpensioen niet wordt gekort op de Anw-uitkering.

8.2.4. Gevolgen als geen recht op Anw-uitkering bestaat

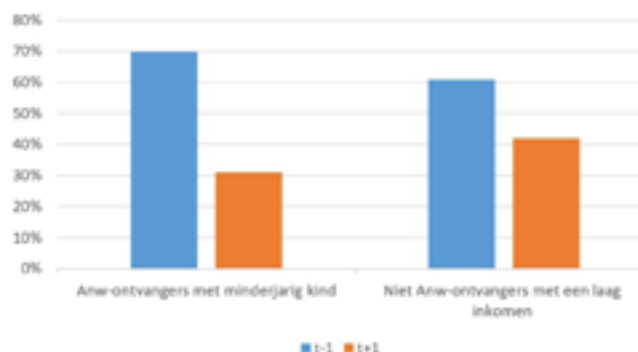
Om meer inzicht te krijgen in het belang van de Anw-uitkering voor de ontvangers kan ook naar de positie van andere nabestaanden zonder recht op een uitkering worden gekeken. Deze groepen zijn vanzelfsprekend niet geheel vergelijkbaar, maar verwacht mag worden dat sommige Anw-ontvangers als zij de uitkering niet zouden ontvangen in een enigszins vergelijkbare positie zouden komen te verkeren.

Het CBS heeft daarom de sociaaleconomische positie van arbeidsgeschikte nabestaanden zonder minderjarig kind maar met een lager inkomen¹⁰ onderzocht. Van deze groep nabestaanden leeft een jaar na het overlijden van de partner zo'n 9 procent van een bijstandsuitkering. Voor het overlijden was dit 3 procent. Ook is het inkomen uit loon of als zelfstandig ondernemer vaker de primaire inkomstenbron dan voor Anw-ontvangers. Voor een groot deel van de groep is het (nabestaanden)pensioen de primaire inkomstenbron.



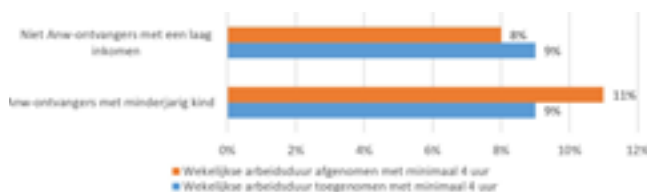
Figuur 15 - Aandeel nabestaanden met primaire inkomstenbron jaar na overlijden van partner [Bron: CBS]

Nabestaanden die geen recht hebben op een Anw-uitkering maar wel een lager inkomen hebben, blijven vaker werknemer of zelfstandig ondernemer na het overlijden van de partner dan Anw-ontvangers (figuur 16). Daar waar een jaar voor het overlijden van de partner het aandeel werknemers/zelfstandig ondernemers onder Anw-ontvangers ruim 70 procent is, is dit na het overlijden tot iets meer dan 30 procent gedaald. Voor nabestaanden zonder recht op een Anw-uitkering (minder) is dit gedaald van ruim 60 procent tot 42 procent.



Figuur 16 - Aandeel Anw-ontvangers van wie de sociaaleconomische categorie werknemer of zelfstandig ondernemer is in het jaar voor (t-1) en een jaar na (t+1) overlijden van de partner [Bron: CBS]

Bovenstaande wijst erop dat een deel van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind zonder de uitkering waarschijnlijk een beroep op de bijstand zou moeten doen. Ook laat de analyse zien dat meer van hen (meer) zouden participeren op de arbeidsmarkt. Dit laatste blijkt ook uit het feit dat het aandeel nabestaanden zonder kinderen dat méér is gaan werken groter is dan het aandeel dat minder is gaan werken. Bij de groep Anw-ontvangers is dit precies andersom (figuur 17).



Figuur 17 - Aandeel nabestaanden van wie de wekelijkse arbeidstijd is toe- en afgenomen met minimaal 4 uur tussen het jaar van overlijden van de partner (t) en een jaar later (t+1) [Bron: CBS]

8.2.5. Conclusie

- De veronderstelling dat nabestaanden met een minderjarig kind niet door arbeidsparticipatie een inkomen kunnen genereren, is grotendeels juist. De meerderheid van hen was voor het overlijden van de partner actief op de arbeidsmarkt (en ontving daar inkomen uit) en blijft actief na het overlijden van de partner, zo'n 74 procent. De resterende 26 procent van de nabestaanden met een minderjarig kind heeft geen enkel inkomen uit arbeid;
- De inkomenspositie van het huishouden van nabestaanden met een minderjarig kind na overlijden van de partner is erg verschillend. Het is lastig vast te stellen in welke mate het ontvangen van een Anw-uitkering een factor is in het beschermen tegen de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner. Wel kan worden gesteld dat de Anw-uitkering niet in alle gevallen een bepalende factor is;
- Een deel van de nabestaanden krijgt de uitkering niet uitbetaald vanwege een te hoog inkomen uit of in verband met arbeid. Voor een aanzienlijk deel van de nabestaanden

¹⁰ Indien er recht zou zijn geweest op Anw op basis van inkomen, is dit aangeduid als 'laag inkomen', Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden.

die de uitkering wel uitbetaald krijgen (31 procent) is de uitkering met name in het eerste jaar na het overlijden van de partner belangrijk;

- De omvang van het huishoudinkomen en de omvang van de financiële gevolgen bij overlijden van de partner worden zijn vooral afhankelijk van de vraag of er naast de Anw-uitkering nog andere inkomensbronnen zijn. De meerderheid van de nabestaanden ontvangt een inkomen uit een private en/of pensioenregeling;
- De Anw-uitkering is voor een deel van de nabestaanden met een minderjarig kind belangrijk om in het eigen bestaan te kunnen voorzien zonder dat zij aangewezen zijn op de Participatiewet: zij hebben een laag of geen arbeidsinkomen in combinatie met weinig of geen aanvulling uit een nabestaandenpensioen of private regeling. Voor hen biedt de Anw-uitkering een inkomen op minimumniveau.

8.3. Arbeidsongeschikte nabestaanden

Van alle nabestaanden in de leeftijd van 21 jaar tot de AOW-leeftijd is zo'n 22 procent arbeidsongeschikt en heeft daarmee recht op een Anw-uitkering.

8.3.1. Kenmerken van arbeidsongeschikte nabestaanden

De groep arbeidsongeschikte nabestaanden, dit zijn rechthebbende nabestaanden, kan worden onderverdeeld in:

- nabestaanden die al voor het overlijden van de partner ziek of arbeidsongeschikt waren en een ziekte/ arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen. Het gaat om zo'n 36 procent van de arbeidsongeschikte nabestaanden;
- nabestaanden die in het kader van de Anw als arbeidsongeschikt zijn beoordeeld.

Deze laatste groep nabestaanden bestaat uit voor 90 procent uit nabestaanden die arbeidsongeschikt zijn beoordeeld op het moment van overlijden van de partner en voor zo'n 10 procent uit nabestaanden die al recht op een Anw-uitkering hadden op grond van het hebben van een minderjarig kind. Op het moment dat het jongste kind meerderjarig werd, is het recht op een Anw-uitkering gecontinueerd op basis van arbeidsongeschiktheid op dat moment na beoordeling door het UWV.

Ook voor de rechthebbende arbeidsongeschikte nabestaanden geldt dat niet iedereen de uitkering krijgt uitbetaald. Alleen rechthebbende nabestaanden met een lager inkomen uit of in verband met arbeid krijgen een Anw-uitkering uitbetaald, dit zijn de Anw-ontvangers. Zo'n 61 procent van de arbeidsongeschikte nabestaanden krijgt de Anw-uitkering uitbetaald. De overige

arbeidsongeschikte nabestaanden, zo'n 39 procent, krijgt de Anw-uitkering niet uitbetaald vooral omdat zij reeds (al voor het overlijden van de partner) een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen die hoger is dan de Anw-uitkering.

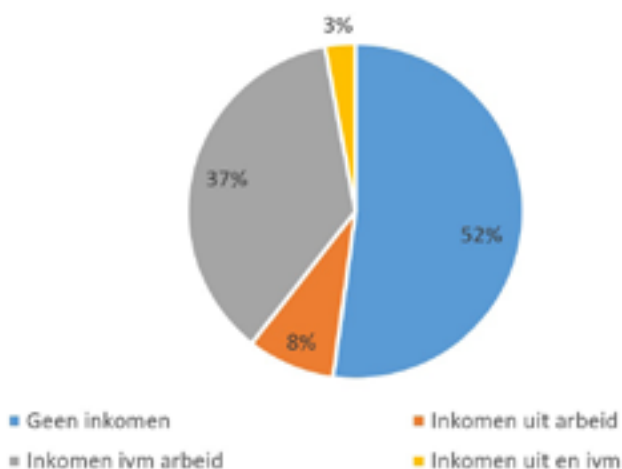
Van deze groep Anw-ontvangers is 92 procent 50 jaar of ouder, 90 procent is vrouw en 71 procent is laagopgeleid. Deze Anw-ontvangers verschillen daarmee sterk van de Anw-ontvangers met een minderjarig kind. Ook de gemiddelde duur van het recht op een uitkering verschilt sterk. Voor Anw-ontvangers met een minderjarig kind is dit gemiddeld 67 maanden, voor arbeidsongeschikte Anw-ontvangers is dit 149 maanden¹¹.

8.3.2. De arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikte nabestaanden

De veronderstelling is dat arbeidsongeschikte nabestaanden recht hebben op een uitkering omdat niet mag worden verwacht dat zij zich door arbeidsparticipatie kunnen beschermen tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Deze veronderstelling klopt in grote mate. De overgrote meerderheid van de arbeidsongeschikte nabestaanden participeert niet op de arbeidsmarkt. Slechts 11 procent van hen krijgt de uitkering niet uitbetaald omdat zij te veel inkomen uit arbeid genereren. Daarnaast krijgt 28 procent van hen de uitkering niet uitbetaald omdat de arbeidsongeschiktheidsuitkering (van het UWV) die zij ontvangen hoger is dan de Anw-uitkering waarmee deze volledig wordt verrekend.

De overige arbeidsongeschikte nabestaanden (zo'n 61 procent) krijgen de Anw-uitkering wel uitbetaald. Voor hen geldt dat de Anw-uitkering hen in meer of meerdere mate bescherming kan bieden tegen de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner. Dit geldt in het bijzonder voor 52 procent van hen die in het geheel geen inkomen uit arbeid of in verband met arbeid hebben naast de uitkering. Zij ontvangen daarom een volledige uitkering (figuur 18). 37 procent van de arbeidsongeschikte Anw-ontvangers ontvangt een onvolledige Anw-uitkering omdat deze wordt verrekend met een andere uitkering.

¹¹ Op basis van stand 31 december 2018, Sociale Verzekeringsbank (2018).



Figuur 18 - Arbeidsongeschikte Anw-ontvangers¹² – inkomen naast de uitkering [Bron: SVB]

8.3.3. Aandeel Anw-uitkering in huishoudinkomen

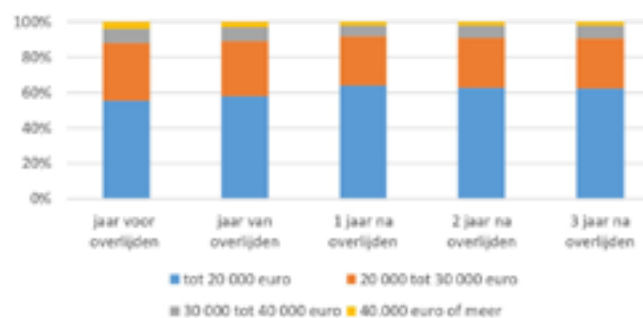
Voor de 39 procent arbeidsongeschikte Anw-gerechtigden die een nihil-uitkering hebben, heeft de Anw-uitkering geen aandeel in de inkomenspositie. Voor de nabestaanden die wel een uitkering ontvangen, is de uitkering per definitie een factor. Of dit een belangrijke factor is, is ook voor deze nabestaanden lastig vast te stellen.

Ook voor hen geldt dat de financiële gevolgen bij het overlijden van de partner vooral worden bepaald door de bedragen die vrijkomen uit een nabestaandenpensioen, private nabestaandenregelingen en of er ook ander inkomen (uit of in verband met arbeid) is.

Bijna 75 procent van de arbeidsongeschikte Anw-ontvangers heeft naast de uitkering een ander inkomen of vermogen¹³. Het gaat dan met name om nabestaandenpensioen (45 procent), toeslagen (36 procent), andere uitkeringen (18 procent).

Overall gaat de groep arbeidsongeschikte Anw-ontvangers er net als de Anw-ontvangers met een minderjarig kind er in welvaart niet op voor- of achteruit (figuur 19). In het jaar voor overlijden van de partner behoorde 89 procent van de arbeidsongeschikte nabestaanden tot een huishouden met een inkomensklasse van 0-30.000 euro, in het derde jaar na het overlijden van de partner 87 procent. De groep die tot de laagste inkomensklasse behoort, is na het overlijden van de partner gegroeid van 56 procent naar 60 procent in het derde jaar na het overlijden van de partner. Hiermee wijkt de groep arbeidsongeschikte Anw-ontvangers af van de

Anw-ontvangers met een minderjarig kind. Deze laatste groep behoort vaker tot een hogere inkomensklasse. Ook het aandeel van de laagste inkomensklasse voor deze groep nam na het overlijden van de partner juist af in tegenstelling tot de groep arbeidsongeschikte nabestaanden waar dit aandeel toeneemt.



Figuur 19 - Inkomensklasse van het huishouden van arbeidsongeschikte Anw-ontvangers [Bron: CBS]

Wat vaststaat is dat voor arbeidsongeschikte Anw-ontvangers de Anw-uitkering veel vaker dan bij Anw-ontvangers met een minderjarig kind een belangrijke factor is voor het huishoudinkomen van de nabestaande. De Anw-uitkering compenseert voor een aanzienlijk deel van de groep arbeidsongeschikte Anw-ontvangers de afname van het huishoudinkomen uit loon of als zelfstandig ondernemer als primair inkomen. Een jaar na het overlijden van de partner is voor 50 procent van de nabestaanden de Anw-uitkering het primaire inkomen (grafiek 20).



Figuur 20 - Primaire inkomensbron huishouden van arbeidsongeschikte Anw-ontvangers [Bron: CBS]

Het onderzoek van I&O Research bevestigt dit. In dit onderzoek geven arbeidsongeschikte Anw-ontvangers aan dat de Anw-uitkering, nog meer dan bij Anw-ontvangers met een minderjarig kind, een belangrijke rol speelt in het huishoudinkomen. 70 procent van hen geeft aan dat de Anw de belangrijkste inkomstenbron is. 85 procent geeft aan niet makkelijk financieel rond te kunnen komen zonder Anw-uitkering.

¹² betreft alleen de instroom van na 1 juli 1996. Sociale Verzekeringsbank (stand september 2018).

¹³ I&O Research (2019). Klantervaringen Anw-uitkering.

Als de Anw-uitkering wegvalt dan zou ik niet meer rond kunnen komen. De enige manier is om mijn huis te verkopen, en dit wil ik absoluut vermijden. Hier heb ik veel angst voor.” (Anw vanwege arbeidsongeschiktheid, inkomen in verband met arbeid)

“De Anw-uitkering is een prettige aanvulling op mijn nabestaandenpensioen en het is mijn redding geweest. Ik leef op de armoedegrens.” (Anw vanwege arbeidsongeschiktheid, inkomen uit en in verband met arbeid)

Bron: I&O Research

8.3.4. Gevolgen als geen recht op Anw-uitkering bestaat

Voor arbeidsongeschikte Anw-ontvangers geldt in hogere mate dan voor Anw-ontvangers met een minderjarig kind dat als zij geen Anw-uitkering zouden ontvangen een deel van hen op de bijstand is aangewezen. Een ander deel, dat ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, komt mogelijk in aanmerking voor een aanvulling op basis van de Toeslagenwet. Arbeidsongeschikte nabestaanden hebben veelal niet de mogelijkheid om door middel van (meer) participatie op de arbeidsmarkt inkomen te genereren. Mede daarom bevindt een groter aandeel van deze groep nabestaanden zich al voor het overlijden van de partner in een lagere inkomensklasse dan andere groepen nabestaanden. Indien zij geen recht zouden hebben op een Anw-uitkering zal naar verwachting een groter deel van deze groep in de laagste inkomensklasse terecht komen en een beroep op de bijstand moeten doen.

8.3.5. Conclusie

- De veronderstelling dat arbeidsongeschikte nabestaanden niet in eigen inkomen (uit arbeid) voorzien, is grotendeels juist;
- De inkomenspositie van het huishouden van nabestaanden na overlijden van de partner is erg verschillend. Bijna 75 procent van de arbeidsongeschikte Anw-ontvangers heeft naast de uitkering een ander inkomen of vermogen. Overall gaat de groep arbeidsongeschikte Anw-ontvangers er net als de Anw-ontvangers met een minderjarig kind er in welvaart niet op voor- of achteruit;
- De mate waarin het ontvangen van een Anw-uitkering een bepalende factor is in de bescherming van de nabestaande tegen de financiële gevolgen bij overlijden van de partner, wordt vooral bepaald of er daarnaast nog andere inkomensbronnen zijn;
- Vanwege de volledige verrekening van inkomen in verband met arbeid (WIA/WW), is de Anw-uitkering vooral een belangrijke inkomenscomponent voor nabestaanden die voorafgaand aan het overlijden van hun partner geen arbeidshistorie hebben;
- De Anw-uitkering is voor een deel van de arbeidsongeschikte nabestaanden belangrijk om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien: zij hebben een laag of geen arbeidsinkomen (met weinig mogelijkheden tot verandering hierin) in combinatie met weinig of geen aanvulling vanuit nabestaandenpensioen of private regeling. Voor hen biedt de Anw-uitkering een inkomen op minimumniveau.

9.

Neveneffecten

Dit hoofdstuk beschrijft de neveneffecten van het gevoerde beleid. Deze neveneffecten kunnen de doelmatigheid van het beleid zowel positief als negatief beïnvloeden. De neveneffecten van het beleid die de wetgever bij de introductie van de Anw in 1996 voorzag, hebben betrekking op de arbeidsparticipatie van nabestaanden (9.1.). Het gaat dan om de invloed van het ontvangen van een uitkering op de arbeidsparticipatie (9.2.) en op de arbeidscapaciteit (9.3.). Tot slot zijn conclusies opgenomen (9.4.).

9.1. Voorziene neveneffecten

Bij de introductie van de Anw voorzag de wetgever een tweetal niet-beoogde effecten van het beleid.

Ontmoediging van arbeidsparticipatie door inkomensafhankelijke uitkering

Omdat het kabinet het ongewenst vond 'dat er een combinatie zou zijn van een inkomensafhankelijke uitkering met een arbeidsinkomen waardoor uitkeringsgelden terecht komen bij mensen die al inkomen uit of in verband met arbeid hebben'¹ is de uitkering afhankelijk gemaakt van het inkomen. Het kabinet voorzag daarbij echter ook het ongewenste effect dat dit zou kunnen leiden tot een ontmoediging van de arbeidsparticipatie. Om dit effect te beperken, is een verrekeningssystematiek gekozen waarbij een deel van het inkomen uit arbeid wordt vrijgelaten.

Achteruitgang van de arbeidscapaciteit door (langdurige) uitkering

De uitkering eindigt onder andere bij het meerderjarig worden van het jongste kind en als de nabestaande weer (of meer) arbeidsgeschikt is. Het kabinet voorzag het niet-beoogde effect dat door het (langdurig) ontvangen van een uitkering de (nog) aanwezige arbeidscapaciteit achteruit zou kunnen gaan. Dit was in strijd met beleid gericht op het bevorderen van 'de arbeidsmarktparticipatie van met name uitkeringsafhankelijke, alleenstaanden vrouwen'². Om het niet-beoogde effect te ontmoedigen, werd in de oorspronkelijke wet geregeld dat 'de Bank bevordert dat nabestaanden met recht op een nabestaandenuitkering zich met behulp van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie oriënteren op de arbeidsmarkt ter vergroting van de mogelijkheden voor toetreding tot het arbeidsproces of van participatie op de arbeidsmarkt'. In 2001 is deze taak overgegaan naar de gemeenten³.

9.2. Ontmoediging van arbeidsparticipatie

Als het ontvangen van een Anw-uitkering de arbeidsparticipatie ontmoedigt van nabestaanden die wel weer of meer willen werken, is dat een niet-beoogd effect. Uit onderzoek van I&O Research, Centerdata en het CBS blijkt dat het ontvangen van een uitkering, inclusief de vrijlating van een deel van het inkomen uit arbeid, inderdaad van invloed is op de wens en de keuze om (tijdelijk) meer of minder te (willen/moeten) werken. Het is echter lastig vast te stellen hoe groot dit effect is en in welke

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr.3.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 169, nr.3.

³ Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2001, 27 588, nr. 3.

mate sprake is van een niet-beoogd effect. Voor een klein deel van de nabestaanden biedt het ontvangen van een uitkering juist ook de mogelijkheid om (tijdelijk) minder te werken om bijvoorbeeld daarmee (een groter deel van) de zorg voor minderjarige kinderen op zich te nemen. Deze tijdelijke afname van de arbeidsparticipatie is daarmee een effect dat niet ongewenst is. Door nabestaanden wordt deze mogelijkheid als zeer waardevol beschouwd (zie kader).

“Ik hoef nu niet te werken, de Anw helpt mij om de vaste lasten te betalen (en sport voor de kinderen). Ik kan er nu voor de kinderen zijn. Maar het brengt ook mijzelf meer rust in de rouwperiode.” (Vrouw, 35-44 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen ivm arbeid)

“De Anw-uitkering heeft mij geholpen om minder te werken, ik kon dat geestelijk niet aan. Dan missen de kinderen een vader en een moeder.” (Vrouw, 45-54 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen uit en ivm arbeid)

“In het begin heb ik geïnformeerd naar de gevolgen van werken op de Anw-uitkering. In die periode heb ik er bewust voor gekozen om thuis te blijven voor de kinderen en voor hen te zorgen. Ze waren nog zo jong (2 en 4 jaar). Ik heb ook nog wel kort gewerkt, 28 uur, maar dit werd al snel teveel voor mij. Door de Anw-uitkering heb ik de keuze kunnen maken om toen thuis te blijven. Nu de kinderen wat zelfstandiger zijn (zitten op het voortgezet onderwijs) ben ik weer rond gaan kijken naar mogelijkheden. Ik werk nu 12 tot 16 uur in de week, dat is voor mij op dit moment de perfecte balans.” (Vrouw, 45-54 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen uit arbeid)

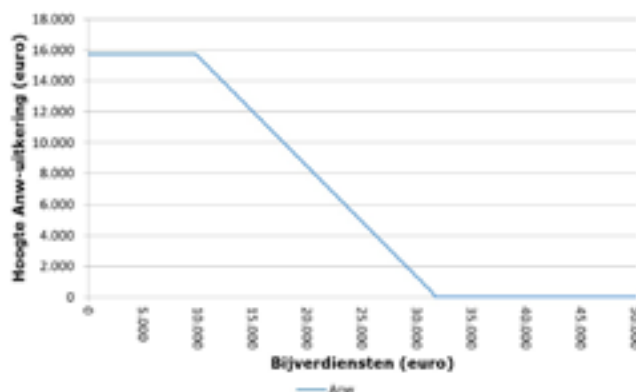
“De Anw-uitkering geeft mij de mogelijkheid om balans te vinden tussen werken en thuis blijven voor mijn zoon (13 jaar). Eerst werkte ik ook nog in de avonden, maar daardoor zag ik mijn zoon niet zoveel. Daarom koos ik ervoor om niet meer in de avonden te werken.” (Vrouw, 45-55 jaar, Anw vanwege kind(eren) onder 18 jaar, inkomen uit arbeid)

Bron: I&O Research

Voor nabestaanden die (meer) willen werken, hebben bijverdiensten uit loondienst een direct gevolg voor de hoogte van de Anw-uitkering. Tot 50 procent van het bruto-WML (excl. vakantiegeld) worden deze inkomsten vrijgelaten. Inkomsten hierboven resulteren met een 2/3-ratio in een lagere Anw-uitkering totdat deze tot nihil is afgebouwd⁴. Dit betekent dat bij verrekende bijverdiensten van zo'n € 31.600,- (zo'n 150 procent WML) de Anw-uitkering volledig is afgebouwd (figuur 21). Op dit traject wordt de marginale druk dus verhoogd door de verrekening van de Anw-uitkering⁵.

⁴ De Anw-tegemoetkoming wordt niet verrekend met de bijverdiensten uit loondienst, maar vervalt ineens als de Anw-uitkering tot nihil is afgebouwd.

⁵ Hierbij is rekening gehouden met generieke inkomensondersteuning van het Rijk,



Figuur 21 - Hoogte Anw-uitkering bij bijverdiensten in 2019 [Bron: SZW]

Anw-ontvangers met minderjarig kind

Afhankelijk van de hoogte van de bijverdiensten uit loondienst, is (meer) werken voor de Anw-ontvanger met een minderjarig kind lonender.

Tabel 12 - Bijverdiensten uit loondienst - Anw-gerechtigde met een minderjarig kind⁶ [Bron: SZW]

In euro	Alleen Anw-uitkering	Anw + 50% WML	Anw+ 100% WML	Anw + 150% WML	Anw + 200% WML
Anw	15.745	15.188	7.667	0	0
Inkomen uit loondienst	0	10.535	21.069	31.604	42.138
Bruto-inkomen	15.745	25.722	28.736	31.604	42.138
Niet-belaste pensioenpremie		-224	-758	-1.370	-1.983
Belasting	-5.770	-9.419	-10.364	-11.223	-15.004
Heffingskortingen	2.477	3.169	7.058	8.204	7.328
Netto-inkomen	12.451	19.248	24.672	27.214	32.479
Zorgkosten minus zorgtoeslag	-374	-990	-1.325	-1.563	-1.563
Kinderbijslag en kindgebonden budget	7.439	7.131	6.964	6.811	6.142

zoals de zorgtoeslag en heffingskortingen. Er is geen rekening gehouden met inkomensondersteuning gericht op huurders (huurtoeslag) en fiscale aftrekposten voor huiseigenaren (hypotheekrenteaftrek). Desalniettemin heeft de afbouw van de huurtoeslag ook invloed op de marginale druk. De huurtoeslag kent vanaf 2020 een geleidelijk afbouwpad, in plaats van een harde inkomensgrens waarop het recht op huurtoeslag ineens vervalt.

⁶ Er wordt uitgegaan van een 3-daagse werkweek en het gebruik van kinderopvang(toeslag) voor 2 kinderen tussen 6 en 11 jaar.

Kosten kinderopvang minus kinderopvangtoeslag	0	-805	-959	-1.070	-1.415
Besteedbaar inkomen	19.516	24.585	29.351	31.393	35.643
Mutatie inkomen uit loondienst		10.535	10.534	10.535	10.534
Mutatie besteedbaar inkomen		5.069	4.766	2.042	4.250
Aandeel marginaal inkomen uit loondienst dat besteedbaar is		48%	45%	19%	40%

Het loont om naast de Anw-uitkering bij te verdienen tot 50 procent van WML omdat tot dit bedrag de hoogte van de Anw-uitkering niet wordt beïnvloed en de belastingdruk relatief laag ligt door (het ontstaan van een recht op) de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Bij bijverdiensten tussen 50 procent en 100 procent WML wordt de Anw-uitkering gekort. Het loont op dit traject nog steeds, maar in mindere mate om bij te verdienen dan op het traject waarbij minder dan 50 procent WML wordt verdiend. Hoewel er sprake is van een sterke korting op de hoogte van de Anw-uitkering wordt deze bijna volledig gecompenseerd door de sterke stijging van de heffingskortingen in dit traject. Als de nabestaande met een minderjarig kind tussen 100 procent WML en 150 procent WML bijverdient, leidt dit tot een sterke daling van de Anw-uitkering tot uiteindelijk nihil. Hoewel dit traject samenvalt met het opbouwtraject van de heffingskortingen vertalen hogere looninkomsten zich door de Anw-afbouw (en in mindere mate door de afbouw van de zorgtoeslag) nauwelijks in hogere bestedingsmogelijkheden. Op dit traject zijn de opbrengsten van een hoger inkomen uit arbeid fors lager dan op de trajecten hiervoor: de korting op het Anw-bedrag wordt nauwelijks gecompenseerd door de fiscaliteit. Omdat het recht op Anw bij bijverdiensten op het niveau van 150 procent WML is afgebouwd tot nihil leiden additionele inkomsten uit loondienst boven 150 procent WML tot een hoger besteedbaar inkomen. De opbrengsten van een hoger loon wanneer de korting op de Anw-uitkering geen rol meer speelt, zijn fors hoger dan op het traject waarbij dit nog wel het geval is.

Hoewel (meer) werken voor Anw-ontvangers met een minderjarig kind dus altijd in meer of (zeer) mindere mate lonend is, wordt dit door een deel van de Anw-ontvangers niet zo ervaren. Uit het onderzoek van I&O Research blijkt dat 19 procent van de Anw-gerechtigden met een minderjarig kind graag meer uren wil werken, maar dit niet doet. Werken in combinatie met een Anw-uitkering en kinderen wordt door hen niet altijd realistisch geacht. Uit onderzoek van Centerdata blijkt dat de kinderopvang

daarbij een terugkerend onderwerp is. In dit onderzoek geven nabestaanden aan dat de kinderopvangkosten een zwaar beslag leggen op het inkomen. 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. Deze ervaring wordt ook in het onderzoek van I&O Research door nabestaanden aangegeven.

Arbeidsongeschikte Anw-ontvangers

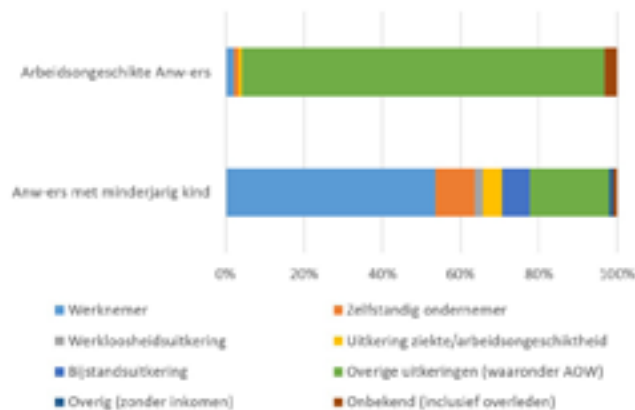
Voor arbeidsongeschikte Anw-ontvangers is dit een ander verhaal. Voor de arbeidsongeschikte Anw-ontvangers die wel in staat zijn om inkomsten uit arbeid te genereren, hebben de bijverdiensten eenzelfde werking op het besteedbaar inkomen als voor nabestaanden met een minderjarig kind. Er zijn echter maar weinig arbeidsongeschikte gerechtigden die het huishoudinkomen (kunnen) vergroten door bijverdiensten uit arbeid. De sociaaleconomische positie van arbeidsongeschikte nabestaanden verschilt voor en na het overlijden van de partner daarmee sterk van nabestaanden met een minderjarig kind. Waar nabestaanden met een minderjarig kind vaak al participeerden op de arbeidsmarkt voor het overlijden van de partner en dat blijven doen na het overlijden, is de arbeidsmarktparticipatie van arbeidsongeschikte nabestaanden zowel voor als na het overlijden van de partner zeer beperkt. In het onderzoek van I&O Research geeft 7 procent van hen aan graag te willen werken en 1 procent geeft aan graag meer uren te willen werken.

9.2.1. Conclusie

- Zoals uit hoofdstuk 8 bleek, is het ontvangen van een Anw-uitkering niet de bepalende factor bij de keuze om te stoppen met werken of minder te gaan werken. Nabestaanden die voorafgaand aan het overlijden van de partner participeren op de arbeidsmarkt, blijven dat na het overlijden van de partner doen. Daarbij blijven ze ongeveer evenveel uren participeren als voorheen;
- Het ontvangen van een Anw-uitkering lijkt voor een deel van de Anw-ontvangers echter wel van invloed te zijn op de keuze om niet méér te gaan werken. Enerzijds omdat de uitkering die (financiële) mogelijkheid biedt. Anderzijds, door de gekozen verrekeningssystematiek. Met een afbouw van 2/3 na de eerste verdiensten tot 50 procent WML is er sprake van een zeer hoge marginale druk. Dit geldt met name voor bijverdiensten uit arbeid van meer dan 100 procent en minder dan 150 procent WML.

9.3. Arbeidscapaciteit

Voor de meeste Anw-ontvangers met een minderjarig kind lijkt het de eigen arbeidscapaciteit op peil te blijven. Na afloop van de uitkering participeren de meesten van hen op de arbeidsmarkt (figuur 22). Voor zo'n 7 procent is het (nog) niet gelukt een plek op de arbeidsmarkt te vinden en/of voldoende ander inkomen (of vermogen) te genereren, deze groep heeft de bijstand als bestemming. De arbeidsongeschikte Anw-ontvangers stromen in overgrote meerderheid, 88 procent, de AOW in. Voor slechts 3 procent van deze groep is een jaar later na uitstroom uit de Anw loon uit een baan als werknemer of een eigen onderneming de belangrijkste inkomensbron. Geen van hen stroomt de bijstand in.



Figuur 22 - Sociaaleconomische categorie in het jaar na uitstroom van Anw-ontvangers van wie de Anw-uitkering in 2012-2015 is beëindigd [Bron: CBS]

Om de arbeidscapaciteit op peil te houden, hebben Anw-gerechtigden de mogelijkheid om met behulp van gemeenten hun kansen op de arbeidsmarkt op niveau te houden dan wel te vergroten, ook al is dit op de langere termijn⁷. De SVB stuurt de nabestaanden op het moment dat het jongste kind 16 wordt een aankondigingsbrief dat de Anw ten einde loopt. In deze brief worden nabestaanden geïnformeerd dat zij contact op kunnen nemen met de gemeente die hen kan helpen bij re-integratie. Voor een deel van de Anw-gerechtigden is deze ondersteuning minder noodzakelijk. Zij participeerden al voor het overlijden van de partner op de arbeidsmarkt en blijven dit doen (hoofdstuk 8). Echter een aanzienlijk deel van de Anw-gerechtigden participeert niet (meer). Het gaat dan om arbeidsongeschikte nabestaanden en nabestaanden met een minderjarig kind die ook voor het overlijden niet participeerden. Met name voor hen is de mogelijkheid tot re-integratie via de gemeente een interessante regeling. De bekendheid hiermee is bij hen echter laag. Uit onderzoek van I&O Research blijkt dat slechts een op de acht op de hoogte is van deze mogelijkheid. De bekendheid met de re-integratieregeling is ook laag bij degenen waarvan de uitkering in het komende jaar eindigt. De regeling is bijvoorbeeld bij 9%

van de Anw-gerechtigden waarvan het kind komend jaar 18 jaar wordt bekend⁸.

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het gebruik van re-integratievoorzieningen van gemeenten door nabestaanden praktisch nihil is. Ook de onderzoekers van Centerdata zijn in hun onderzoek geen nabestaanden tegengekomen die gebruik hebben gemaakt van re-integratie vanuit de overheid.

Een kwart van de Anw-gerechtigden die niet bekend waren met de re-integratieregeling of hier geen gebruik van heeft gemaakt, zou hier (waarschijnlijk) wel gebruik van willen maken (zie kader). Dit zijn met name de Anw-gerechtigden die de uitkering ontvangen omdat zij een kind onder de 18 jaar hebben. Van de arbeidsongeschikte nabestaanden geeft slechts 7 procent aan gebruik te willen maken van de ondersteuning vanuit de gemeente. Redenen om gebruik te willen maken van de regeling zijn onder andere, het in zicht zijn van het einde van de Anw-uitkering en/of graag hulp of begeleiding willen krijgen. Redenen om (waarschijnlijk) geen gebruik te willen maken van de regeling zijn onder andere de situatie van de gerechtigden (leeftijd, arbeidsongeschiktheid) of omdat zij dit op eigen kracht willen bereiken.

“Ik had dit wel interessant gevonden. Nu heb ik het zelfstandig uitgezocht, maar daar had ik wel wat hulp bij willen krijgen.” (Vrouw, 45-54 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen uit arbeid)

“Ik ben er wel nieuwsgierig naar. Als straks mijn Anw-uitkering stopt heb ik minder zorgen, want de kinderen zijn dan ouder. Dan hoef ik alleen nog aan mezelf te denken, en dit kan daarbij helpen. Ik probeer onafhankelijk te blijven.” (Vrouw, 35-44 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, geen inkomen)

“Ik zoek vaak zelf dingen uit, maar loop soms tegen een muur aan waardoor ik afhaak. Zou hier graag een stukje begeleiding in willen hebben, bijvoorbeeld wat de mogelijkheden zijn op mijn 56e.” (Vrouw, 45-54 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen uit arbeid)

“Ik dacht dat zo iets bij de UWW was, maar daar ben ik niet bekend. Ik zou wel geïnteresseerd zijn in begeleiding en kijken naar mogelijkheden. Zodat er voor mij gedeeltelijk een zorg weggenomen kan worden.” (Vrouw, 55-66 jaar, Anw vanwege kind(eren) tot 18 jaar, inkomen uit arbeid)

Het lage gebruik van Anw-gerechtigden van de gemeentelijke voorzieningen was voor de SVB aanleiding om met de gemeente Oss een pilot uit te voeren om de ondersteuning door gemeenten aan nabestaanden te verbeteren. In navolging op de pilot met de gemeente Oss heeft de SVB met 7 middelgrote tot grote gemeenten

⁸ Dit is op basis van kleine respondentgroepen, dus voorzichtigheid bij de interpretatie is nodig. I&O Research (2019). *Klantervaringen Anw-uitkering*.

⁷ Tweede kamer, vergaderjaar 2001-2001, 27 588, nr. 3.

een vervolgpilot opgestart voor een bredere verkenning t.a.v. de ondersteuning van gemeenten voor Anw-gerechtigden bij de arbeidsre-integratie (zie kader).

Pilot “Op weg naar werk”

In 2018 is de pilot “Op weg naar werk” uitgevoerd door de SVB en de gemeente Oss. In de pilot zijn uitkeringsgerechtigden met een Anw-uitkering met weinig of geen inkomen uit werk benaderd met een re-integratie-aanbod. Deelname was vrijwillig.

Het idee achter de pilot is tweeledig: gemeenten hebben minder instroom in de bijstand als voorkomen kan worden dat de Anw-gerechtigde na afloop van de uitkering een beroep moet doen op de Participatiewet. Voor de Anw-gerechtigde kan sneller en betere ondersteuning worden aangeboden. Op basis van de pilot is vastgesteld dat Anw-gerechtigden niet zelf om hulp vragen. Ze weten vaak niet dat ze recht hebben op hulp bij re-integratie of andere hulp van hun gemeente. Ook bleek dat SVB-medewerkers en gemeentelijke medewerkers zich niet altijd bewust zijn van de kwetsbaarheid van de Anw-gerechtigde en niet altijd op de hoogte zijn van de hulpmogelijkheden die de gemeente heeft.

De kennis die is opgedaan met de pilot wordt nu gebruikt in Amsterdam, Amersfoort, Enschede, Maastricht, Den Bosch, Nijmegen en Breda waarbij gekeken wordt naar wat de meest optimale werkwijze is om Anw-gerechtigden te ondersteunen bij re-integratie.

9.3.1. Conclusie

- Een deel van de Anw-ontvangers blijft werken en houdt de arbeidscapaciteit op peil. Na beëindiging van de uitkering zijn/blijven zij actief op de arbeidsmarkt;
- Een deel van de nabestaanden is voor en tijdens het ontvangen van de uitkering niet actief op de arbeidsmarkt en zijn dit na beëindiging van de uitkering ook niet. Dit betreft vooral arbeidsongeschikte nabestaanden maar ook nabestaanden met een minderjarig kind. Vooral voor deze groepen is de ondersteuning door gemeenten van belang;
- Een deel van de Anw-ontvangers is niet bekend met re-integratiemogelijkheden en maken er ook geen gebruik van. Zij hadden dit wel graag gewild.

10. Anw in breder perspectief

In dit hoofdstuk wordt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid het nabestaandenbeleid in een breder perspectief gezien. In de voorgaande hoofdstukken zijn de aannames voor het bestaan van de Anw en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling bekeken. Om nog beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde en noodzaak van de Anw, wordt in dit hoofdstuk de Anw in het bredere perspectief van het socialezekerheidsstelsel geplaatst (10.1). Daarnaast wordt een korte beschrijving gegeven van hoe in enkele Europese landen de publieke nabestaandenregeling is vormgegeven (10.2).

10.1. De Anw binnen het socialezekerheidsstelsel

Deze paragraaf beziet de positie van de Anw binnen het huidige socialezekerheidsstelsel. Hierbij wordt bezien of, en in welke mate de Anw nog past bij de uitgangspunten en inrichting van het huidige socialezekerheidsstelsel.

10.1.1. Uitgangspunten

Het socialezekerheidsstelsel bestaat uit sociale verzekeringen (volksverzekeringen en werknemersverzekeringen) en sociale voorzieningen. Het stelsel is van oudsher vooral gericht op het bieden van inkomensbescherming aan hen die dat (tijdelijk) nodig hebben. Daarnaast zijn economische zelfstandigheid en (arbeids)participatie in toenemende mate belangrijke uitgangspunten. Het huidige kabinet stelt dat werk één van de speerpunten is om mensen perspectief, zelfrespect, sociale contacten en sociale betrokkenheid te bieden. Zo staat in de begroting 2019 dat werk de basis is voor zelfstandigheid, het benutten en ontwikkelen van talenten en vaardigheden en dat het de beste manier is om uit armoede te komen en dat werkenden gemiddeld genomen gelukkiger en gezonder zijn dan niet-werkenden¹. De sociale zekerheidsregelingen stimuleren daarom in toenemende mate burgers om te participeren en om duurzaam inzetbaar te zijn gedurende de levensloop naast inkomensbescherming voor hen die tijdelijk of langdurig niet meer in staat zijn om (voldoende) inkomen te verwerven of dat niet (meer) hoeven te doen.

10.1.2. De Anw als volksverzekering

Binnen het stelsel hebben de sociale verzekeringen en voorzieningen elk een eigen functie en vormgeving. De Anw is een verplichte volksverzekering die van rechtswege ingaat. Kenmerkend voor de volksverzekering is dat:

- er een kring van verplicht verzekerden is die bestaat uit alle ingezetenen en zij die in Nederland in dienstbetrekking werken,
- uitkeringen uit premies betaald worden,
- andere inkomsten of het vermogen niet van invloed zijn op de hoogte van de uitkering die als basisregeling dient, en
- er geen arbeidsplicht is.

Hierin verschilt de volksverzekering van een sociale voorziening die de hele bevolking dekt, waarbij het territorialiteitsbeginsel van toepassing is, de uitkering uit belastingen wordt bekostigd en afhankelijk is van inkomen en vrijwel altijd van vermogen, en er (meestal) een arbeidsplicht is. Een sociale voorziening is daarmee complementair aan de sociale verzekeringen. Met de

¹ Begroting SZW 2019.

Algemene Bijstandswet (Participatiewet sinds 2015) is in 1965 een belangrijke sociale voorziening geïntroduceerd als laatste vangnet voor mensen die niet terug kunnen vallen op een uitkering van een werknemers- of een volksverzekering. Bij deze sociale voorziening is in de loop van de tijd gaan gelden dat de ontvangers (doorgaans) een arbeids- en re-integratieplicht hebben. Daarnaast zijn er sociale voorzieningen zoals de Wajong, IOAW, IOW of IOAZ². Deze voorzieningen richten zich net als de Anw op specifieke groepen in bepaalde omstandigheden die, ten opzichte van de bijstand, op extra bescherming kunnen rekenen. De rechtvaardiging van deze extra bescherming is vaak de mate van arbeids(on)geschiktheid, de leeftijd of een combinatie van beide. De extra bescherming bestaat uit een milder regime wat betreft arbeidsplicht, inkomstenverrekening en vermogen.

Sinds de jaren vijftig is het strakke onderscheid tussen volksverzekering en voorziening steeds meer vervaagd. Zo is bijvoorbeeld van de Algemene Kinderbijslagwet de financiering gewijzigd (in plaats van premies uit de algemene middelen). Ook met betrekking tot de Anw is in de loop van de tijd een meer diffuus beeld ontstaan omdat de inkomensafhankelijkheid is losgelaten. Met de invoering van de inkomensvoorziening in de Anw in 1996 wordt inkomen uit arbeid beperkt vrijgelaten en inkomen in verband met arbeid volledig verrekenend. Daarmee is een essentieel kenmerk van een volksverzekering losgelaten. Ook is de betekenis van het Anw-fonds in de loop van de tijd afgenomen. Er is geen sprake van lastendeckende premiestelling, waardoor de principes van een fondsconstructie uit beeld zijn geraakt. De Anw functioneert daarmee binnen het socialezekerheidsstelsel formeel als een volksverzekering maar met kenmerken van een vangnet (sociale voorziening). De Anw biedt rechthebbende nabestaanden de bescherming door een minimuminkomen te garanderen en positioneert zich daarmee tussen enerzijds de werknemersverzekeringen die bescherming tegen loonderving bieden en anderzijds de Participatiewet als laatste vangnet die bescherming op een sociaal minimum biedt.

10.1.3. Beschermwaardigheid nabestaanden

In aanvulling op de conclusies van hoofdstuk 6 over het bestaansrecht van een publieke nabestaandenregeling en de conclusies van hoofdstuk 8 over de mate waarin de Anw noodzakelijk is om nabestaanden een minimuminkomen te garanderen, kan de vraag worden gesteld of de Anw nog aansluit bij de huidige maatschappelijke en financiële situatie van nabestaanden en bij de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel.

Nabestaanden met een minderjarig kind

De keuze om nabestaanden met een minderjarig kind te beschermen, komt voort uit de redenering dat van deze groep niet verwacht mag worden dat zij participeren op de arbeidsmarkt omdat zij én nabestaande zijn én een minderjarig kind hebben. De redenering is dat zij, in tegenstelling tot nabestaanden zonder kinderen en overige alleenstaanden met een minderjarig kind, extra moeilijkheden ondervinden om te gaan werken doordat er geen andere ouder is die kan bijdragen in de opvang van het kind. Voor alleenstaanden die om een andere reden dan het overlijden van de partner alleenstaande zijn of zijn geworden, is deze andere ouder (ex-partner) er vaak wel. Het zorgdragen voor een minderjarig kind hoeft in dat geval geen belemmering te zijn om (meer) deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Nu we zien dat steeds vaker beide partners participeren, kan de vraag worden gesteld in hoeverre het voor nabestaanden met de zorg voor een minderjarig kind nog een belemmering is om deel te nemen aan de arbeidsmarkt of, eventueel na verloop van tijd, meer uren te werken. In hoofdstuk 8 is geconcludeerd dat de grote meerderheid van nabestaanden met een minderjarig kind al actief is op de arbeidsmarkt en ook blijft participeren. Wel gaat een deel van de nabestaanden minder werken. Dit geldt met name voor het eerste jaar na het overlijden. Wat betreft kinderopvang zijn de mogelijkheden uitgebreid in vergelijking met de tijd dat de Anw in werking trad. Zo is de beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang sterk toegenomen waardoor het ook zonder partner haalbaarder is om de zorg voor een minderjarig kind en (meer) deelname aan de arbeidsmarkt te combineren. De kosten voor kinderopvang zijn in de periode 2012-2016 voor de lagere en middeninkomens gedaald, het aantal opvanglocaties en de nabijheid voor de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang is toegenomen. Er zijn dan ook veel ouders die gebruik maken van formele kinderopvang. In recente jaren neemt het aandeel kinderen dat naar de opvang gaat licht toe³.

Ook kan de vraag gesteld worden in hoeverre het nog gerechtvaardigd is dat nabestaanden met een minderjarig kind onder ruimere voorwaarden mogen rekenen op financiële ondersteuning dan bijvoorbeeld alleenstaanden met een minderjarig kind waarbij de partner niet in beeld is. Los van het feit dat beide groepen door de nieuwe gezinssituatie meestal recht hebben op aanzienlijk meer kindgebonden budget (inclusief de alleenstaande ouderkop) en indien sprake is van het combineren van betaalde arbeid en zorgtaken een mogelijk recht op inkomensafhankelijke combinatiekorting en kinderopvangtoeslag, dienen deze laatste in het uiterste geval een beroep doen op de Participatiewet die strengere voorwaarden kent dan de Anw. Maar ook in de Participatiewet wordt rekening gehouden met het feit dat het voor hen moeilijk kan zijn om te gaan werken:

² Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor jonggehandicapten (Wajong), Wet Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW), Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW), Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Kijk op kinderopvang*.

- er is een vrijlatingsregeling voor inkomen uit arbeid voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 jaar waarmee zij maximaal 30 maanden 12,5 procent van inkomsten mogen houden. Deze 30 maanden zijn extra na de 6 maanden algemene vrijlating;
 - alleenstaande ouders met de volledige zorg voor 1 of meer kinderen tot 5 jaar kunnen een ontheffing krijgen voor de arbeids- en re-integratieplicht. De ouder moet hiervoor wel een verzoek indienen bij de gemeente. Aan de ontheffing is een scholingsplicht verbonden en de maximale duur is vijf jaar;
 - voor het opleggen van de arbeidsplicht moet het college van B&W zich genoegzaam overtuigen van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de alleenstaande ouder. Dit geldt tot het jongste kind de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt.

De beantwoording van deze vraag is politiek van aard waarbij ook rekening kan worden gehouden met andere invalshoeken zoals het functioneren van het pensioenstelsel en de private verzekeringsmarkt.

Arbeidsongeschikte nabestaanden

De redenatie achter het recht op Anw voor arbeidsongeschikte nabestaanden is dat als zij geconfronteerd worden met het overlijden van de partner, van hen niet kan worden verwacht dat zij door arbeidsparticipatie de eventuele financiële gevolgen kunnen opvangen. In hoofdstuk 8 is geconcludeerd dat met name voor deze groep nabestaanden het ontvangen van een Anw-uitkering een belangrijke factor is voor het huishoudinkomen en hen een minimuminkomen biedt.

Ook hier kan de vraag worden gesteld in hoeverre het nog gerechtvaardigd is dat deze groep nabestaanden onder ruimere voorwaarden op financiële bescherming mogen rekenen dan de groep mensen met een arbeidsbeperking die om een andere reden dan het overlijden van de partner alleenstaande zijn of zijn geworden. Voor beide groepen geldt dat een deel van hen een andere uitkering heeft (van de arbeidsongeschikte nabestaanden zo'n 52 procent) en een deel niet. Een deel van hen kan soms werken en een deel niet. Indien er geen recht (meer) bestaat op een uitkering op basis van een werknemersverzekering en er is geen inkomen uit nabestaandenpensioen en/of private nabestaandenregelingen, is de arbeidsongeschikte alleenstaande in tegenstelling tot de arbeidsongeschikte nabestaande aangewezen op de bijstand. Ook de bijstand houdt rekening met de arbeidsongeschiktheid van de alleenstaande: duurzaam en volledig arbeidsongeschikten kunnen worden vrijgesteld van de arbeids- en re-integratieplicht. Verder komen medisch beperkten in aanmerking voor een vrijlating van inkomen uit arbeid. Ook de beantwoording van deze vraag is politiek van aard.

10.1.4. Conclusie

- Het socialezekerheidsstelsel heeft een dubbele doelstelling: enerzijds het bevorderen van zelfredzaamheid en (arbeids)participatie en anderzijds het bieden van inkomensbescherming. Het vorige en huidige kabinet leggen hierbij nadruk op het bevorderen van zelfredzaamheid en (arbeids)participatie. De Anw kent (langdurige) inkomensbescherming als belangrijkste element. Sturing op arbeidsparticipatie maakt geen onderdeel uit van de regeling;
- De Anw biedt rechthebbende nabestaanden de bescherming door een minimuminkomen te garanderen en positioneert zich daarmee tussen enerzijds de werknemersverzekeringen die bescherming tegen loonderving bieden en anderzijds de bijstand als laatste vangnet dat bescherming op een sociaal minimum biedt;
- In het licht van de doelmatigheid van het gevoerde beleid kan de vraag worden gesteld in hoeverre de (langdurige) extra bescherming van nabestaanden met een minderjarig kind of arbeidsongeschikte nabestaanden (nog) past bij de maatschappelijke en financiële positie van nabestaanden en de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel. Het antwoord op deze vraag is politiek van aard. Hierbij kunnen ook andere invalshoeken zoals het functioneren van het pensioenstelsel en de private verzekeringsmarkt betrokken worden.

10.2. Internationaal beeld

Nederland heeft zich middels verdragen verbonden aan internationale normen. In de verdragen van de International Labour Organisation (ILO) en de Raad van Europa zijn de verdragsrechtelijke eisen vastgelegd. Het gaat in het bijzonder om de ILO-verdragen 121 (Arbeidsongevallen en beroepsziekten), 128 (Verlies van middelen van bestaan als gevolg van overlijden van de kostwinner) en de Europese Code Sociale Zekerheid. Deze verdragen verplichten de staten een inkomensregeling voor nabestaanden in te richten. De doelstelling van de internationale verdragen voor nabestaanden (ILO en Europese Code) is het bieden van een inkomensregeling voor weduwen tenzij daarvoor geen sociale noodzaak of rechtvaardiging bestaat. De doelstelling biedt ruimte om op nationaal niveau keuzes te maken voor wat betreft de wijze waarop de sociale bescherming van nabestaanden wordt ingericht.

In bijlage 13.3. is een overzicht⁴ opgenomen met de nabestaandenregelingen van 16 Europese landen⁵ op het gebied van inkomen. Regelingen voor wezen dan wel halfwezen zijn niet geïnventariseerd. Dit geldt ook voor de regels voor gescheiden partners van de overledene en afhankelijke ouders, grootouders en dergelijke. Niet alle in de bijlage genoemde landen hebben de genoemde (delen van) verdragen geratificeerd; daaronder vallen Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Oostenrijk heeft alleen hoofdstuk 3 van het ouderdomspensioen geratificeerd.

Een beschrijving van de systemen van de landen kent onvermijdelijk een aantal beperkingen. Zeker als deze enkel op basis van deskresearch plaatsvindt. Zo is niet altijd duidelijk of sprake is van een publieke nabestaandenregeling of van een private regeling, of van een nabestaandenpensioen waar wettelijke voorschriften op van toepassing zijn. Ook is niet altijd te achterhalen of de regelingen ook gelden voor nabestaanden van zelfstandigen. Daarnaast verschillen de stelsels van landen sterk in opzet en uitvoering waardoor een beschrijving soms moeilijk te geven is en/of van beperkte toegevoegde waarde omdat een nabestaandenregeling onderdeel is van een complex aan uitkeringen, sociale verzekeringen en voorzieningen die niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Op basis van de inventarisatie is wel een aantal conclusies te trekken:

- I. Veel landen kennen dezelfde doelgroepen. Dit houdt in dat het recht op een (langdurende) uitkering vaak wordt beperkt tot één of meer van de volgende groepen:
 - nabestaanden in een bepaalde leeftijdscategorie;
 - nabestaanden die voor kinderen zorgen;
 - arbeidsongeschikte nabestaanden; waar percentages genoemd worden gaat het om een arbeidsongeschiktheid van meer dan 66%.

Relatief veel landen kennen een aparte regeling voor nabestaanden wiens partner is overleden als gevolg van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte. Vrijwel altijd is de hoogte van de uitkering een percentage van het inkomen in het jaar voor overlijden van de overledene (meestal 30 of 40%). Soms is dit een uitkering tot de pensioenleeftijd van de nabestaande, in andere landen eindigt deze uitkering na verloop van een bepaalde periode of als de nabestaande hertrouwt.

- II. In tegenstelling tot Nederland, voorzien veel landen in een kortdurende of een afwijkende regeling of een eenmalige

uitkering voor nabestaanden die niet behoren tot één van de doelgroepen. Met zo'n overgangsuitkering kan een nabestaande zich aanpassen aan de nieuwe situatie door (meer) te gaan werken of bepaalde uitgaven te verlagen. Ook komt het wel voor dat een bedrag ineens wordt verstrekt als de nabestaande met een inkomen uit een nabestaandenregeling opnieuw gaat trouwen of samenwonen terwijl het maandelijkse inkomen uit de regeling stopt.

- III. Inkomenstoetsen komen veel voor. Daarbij geldt meestal, net als in Nederland, een vrijlatingsregeling voor inkomen uit arbeid.
- IV. Arbeidsmarktverplichtingen zijn zeldzaam. De meeste landen kennen, net als Nederland, geen arbeidsmarktverplichtingen. Impliciet leiden de leeftijdseisen in sommige landen er wel toe dat de nabestaande jonger dan de in dat land gehanteerde leeftijd geacht wordt zelf inkomen uit arbeid te genereren.
- V. Een aantal landen stelt kwalificerende voorwaarden aan de overledene en/of aan de nabestaande om in aanmerking te komen voor een regeling. Zo worden vaak eisen gesteld aan de duur van het huwelijk of de samenwoning of aan de periode dat de overledene premie heeft betaald of ingezetene was.
- VI. Relatief veel landen kennen een tegemoetkoming voor de kosten van de begrafenis en/of hebben een tegemoetkoming ineens direct na het overlijden van de partner.

⁴ Gegevens zijn gehaald uit het rapport Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018, uitgegeven als SSA Publication No. 13-11801, september 2018 (<https://www.ssa.gov/policy>). Het rapport is het resultaat van een gezamenlijke inspanning van de Sociale Security Administration (SSA) en de International Social Security Association (ISSA).

⁵ Dit betreft dezelfde landen als in het SVB rapport *Naar een nabestaande die werkt – een rechtsvergelijkend onderzoek naar de stimulering van arbeidsparticipatie van nabestaanden* (2008).

11. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Centraal in dit toetsend deel staat de vraag:

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 vraag te beantwoorden is met behulp van de beleidstheorie (hoofdstuk 5) de doeltreffendheid (hoofdstuk 7 en 8) de doelmatigheid (hoofdstuk 9 en 10) van het beleid getoetst. In dit hoofdstuk wordt deze centrale vraag beantwoord. Daarnaast wordt op basis van de bevindingen en conclusies een aantal maatregelen gepresenteerd om de doelmatigheid te verhogen (11.3.).

11.1. Conclusies doeltreffendheid

De doeltreffendheid is beoordeeld door de veronderstellingen hierover bij het beleid te toetsen. Als alle veronderstellingen over het beleid (C t/m F) juist zijn, is dat een indicatie van de doeltreffendheid van het beleid (zie hoofdstuk 5).

De veronderstelling dat nabestaanden bekend zijn met de Anw, zij de uitkering aanvragen en kennis hebben van de verplichtingen is grotendeels juist. In hoofdstuk 7 is vastgesteld dat de rechthebbende doelgroep in belangrijke mate wordt bereikt. Het niet-gebruik is beperkt. Anw-gerechtigden zijn niet altijd op de hoogte van de verplichtingen, Anw-ontvangers wel. Het is lastig vast te stellen in welke mate de veronderstelling juist is dat Anw-gerechtigden niet frauderen. De veronderstelling dat de SVB de uitkering tijdig en correct uitbetaald, is behoudens de tijdigheid van gevallen met een buitenlandcomponent, juist.

In hoofdstuk 8 bleek dat het lastig is vast te stellen in welke mate de veronderstelling juist is dat het ontvangen van de Anw-uitkering noodzakelijk is om nabestaanden te beschermen tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner omdat de wetgever niet expliciet heeft gemaakt tegen welke financiële gevolgen de uitkering bescherming moet bieden. De Anw voorkomt in ieder geval dat nabestaanden in behoeftige omstandigheid een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering. De voorwaarden voor die de Anw stelt ten aanzien van vermogen en inkomen uit andere bronnen zijn ruimhartiger dan de Participatiewet. De Anw biedt hiermee inkomensbescherming op een niveau dat in veel gevallen (bij inkomen uit andere bronnen) hoger ligt dan het sociaal minimum.

Daarnaast zijn de inkomensposities van huishoudens van nabestaanden erg verschillend zijn. De uitkering is niet altijd noodzakelijk om een minimuminkomen te garanderen. Uit een vergelijking van het inkomen van nabestaanden voor en na het overlijden van de partner blijkt dat deze groep er als geheel qua welvaart niet op voor- of achteruit gaat. De mate waarin dit in individuele gevallen waar is, hangt af van de individuele omstandigheden. Het zijn naast de Anw andere inkomensbronnen zoals nabestaandenpensioen en/of een private nabestaandenregeling of ziekte-en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die bepalend zijn voor de inkomenssituatie van nabestaanden. Voor een deel van de (vooral arbeidsongeschikte) nabestaanden biedt de Anw-uitkering daarmee wel degelijk een minimuminkomensbescherming en is daarmee doeltreffend. Deze nabestaanden hebben een laag of geen arbeidsinkomen (met weinig mogelijkheden tot verandering hierin) in combinatie met weinig of geen aanvulling vanuit nabestaandenpensioen of private regeling.

11.2. Conclusies doelmatigheid

Doordat de bescherming van nabestaanden voor de financiële gevolgen afhankelijk is van een veelheid van factoren, en de mate van bescherming ook vanuit andere bronnen kan worden verkregen, is het lastig om met een generieke regeling aan te sluiten op de specifieke kenmerken van een nabestaande. De Anw biedt inkomensbescherming voor alle Anw-ontvangers maar is niet altijd nodig om een minimuminkomen genereren. Dit geldt voor de ene groep meer dan voor de andere groep. Nabestaanden met bijvoorbeeld een ruim nabestaandenpensioen kunnen er door het ontvangen van een Anw-uitkering er zelfs financieel op vooruit gaan in vergelijking met de situatie van voor het overlijden van de partner. Hier kan de doelmatigheid worden vergroot.

De wetgever heeft beoogd de doelmatigheid van de regeling te vergroten door op basis van objectieve criteria de Anw te beperken tot nabestaanden die niet in staat worden geacht zich door arbeidsinkomen te beschermen tegen de financiële gevolgen van het overlijden van de partner. Deze beperking is in zichzelf een vorm van doelmatigheid. De toegang tot de Anw is daarom beperkt tot nabestaanden die zorg dragen voor een minderjarig kind of arbeidsongeschikte nabestaanden. De veronderstelling dat nabestaanden met een minderjarig kind niet door arbeidsparticipatie een inkomen kunnen genereren, is echter grotendeels onjuist. Voor arbeidsongeschikte nabestaanden is deze veronderstelling merendeels juist.

Ook de wijze waarop de regeling is vormgegeven met een verrekeningssystematiek, een ruime vrijlating van inkomen uit arbeid en het vrijlaten van andere inkomsten, is ingegeven door de wens om doelmatig met publieke middelen om te gaan. Alleen Anw-gerechtigden die het nodig hebben, krijgen (een deel van) de uitkering uitbetaald. Reeds bij het ontwerp van de Anw is onderkend dat het ontvangen van een uitkering een negatieve prikkel vormt voor participatie op de arbeidsmarkt. Om die nabestaanden die (meer) willen werken niet te ontmoedigen, is een deel van de inkomsten vrijgesteld van verrekening. Met de vormgeving van de Anw is beoogd een balans te vinden tussen het beschermen van rechthebbende nabestaanden en de negatieve neveneffecten. Het ontvangen van een Anw-uitkering lijkt echter voor een deel van de Anw-ontvangers echter wel van invloed te zijn op de keuze om niet méér te werken, omdat de uitkering die (financiële) mogelijkheid biedt. De Anw laat hiermee een deel van het arbeidspotentieel van deze groep onbenut.

In breder perspectief kan daarmee de vraag worden gesteld in hoeverre de bescherming die de Anw nabestaanden met een minderjarig kind of arbeidsongeschikte nabestaanden biedt, (nog) past bij de maatschappelijke en financiële positie van nabestaanden en de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel.

11.3. Maatregelen om de doelmatigheid te vergroten

Op basis van bovenstaande bevindingen, kunnen maatregelen worden genomen om de doelmatigheid verder te verhogen. De maatregelen kunnen zowel los als in combinatie met elkaar worden genomen. Het gaat om de volgende maatregelen:

(1) Beperken van de doelgroep

Het bestaansrecht van de Anw berust op de aannames dat (nog) niet iedereen zich kan verzekeren tegen het overlijdensrisico en beide partners nog niet participeren op de arbeidsmarkt. Op basis van de huidige maatschappelijke situatie waarin de meeste beide partners werken en (zij die dat niet kunnen) zich kunnen verzekeren, is het laten vervallen van de regeling een manier om de doelmatigheid te vergroten. Minder vergaand kan de doelmatigheid worden vergroot door het beperken van de doelgroep tot alleen nabestaanden met een minderjarig kind of alleen arbeidsongeschikte nabestaanden.

(2) Voorwaarden aanscherpen

De doelmatigheid kan ook worden vergroot door de voorwaarden voor het recht op een uitkering aan te scherpen. Dit kan bijvoorbeeld door het recht op een Anw-uitkering op basis van de zorg voor een kind aan te sluiten bij de leeftijd van het kind die binnen het huidige socialezekerheidsstelsel (Participatiewet) wordt gehanteerd. Een leeftijd van 5 of 12 jaar van het jongste kind ligt daarbij voor de hand omdat dit de leeftijd is waarop het kind leerplichtig wordt respectievelijk middelbaar onderwijs zal gaan volgen. Dit sluit aan bij de ervaringen van nabestaanden met kinderen: naarmate de kinderen ouder worden, is het gemakkelijker om (weer en/of meer) te participeren op de arbeidsmarkt. Een andere manier is om de mate van arbeidsongeschiktheid aan te scherpen tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikte nabestaanden.

(3) Duur van de uitkering beperken

Voor een deel van de Anw-gerechtigden komt de Anw-uitkering niet tot uitbetaling. De Anw is daarmee voor hen niet noodzakelijk om over een minimuminkomen te kunnen beschikken. Voor een deel van de gerechtigden die de uitkering wel (deels) uitbetaald krijgen, geldt dit ook. Ook voor hen is de Anw-uitkering niet noodzakelijk om een minimuminkomen te hebben omdat zij andere inkomsten hebben. Door de duur van de uitkering te verkorten, krijgt de nabestaande de mogelijkheid zich aan te passen aan de nieuwe (financiële) situatie. Dit kan afhankelijk van de persoonlijke situatie door (meer) te gaan werken, bepaalde uitgaven te verlagen (verhuizen etc.). Gedacht kan worden aan een uitkering van 1 of 3 jaar. Een verkorte duur zal ook een stimulerende werking hebben om te (blijven of gaan) participeren op de arbeidsmarkt indien dat mogelijk is.

(4) Hoogte van de uitkering verlagen - inkomensbescherming naar behoefte

Uit hoofdstuk 8 bleek dat de Anw niet in alle gevallen de noodzakelijke factor is om een inkomen op minimumniveau te genereren. Het zijn met name de andere inkomensbronnen die daarin bepalender zijn. De uitkeringsgelden kunnen doelmatiger worden ingezet door de uitkering te verlagen of nog meer te richten op nabestaanden die geen of weinig ander inkomen hebben. Verlagen is mogelijk door de tegemoetkoming te verlagen of af te schaffen. Door de verrekeningsystematiek op alle inkomensbronnen toe te passen waarbij het niet uitmaakt of het inkomen uit arbeid, een andere uitkering, pensioenuitkering of private uitkering is, worden de uitkeringsgelden gerichter ingezet.

(5) Arbeids- en participatieplicht introduceren

In algemene zin de doelmatigheid worden vergroot door de Anw meer aan te laten sluiten bij de kenmerken van het huidige sociale zekerheidsstelsel en naast inkomensbescherming ook de stimulering van arbeidsparticipatie als element op te nemen. Door het introduceren van een re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht kan niet volledig benut arbeidspotentieel worden voorkomen. Nabestaanden die in staat zijn om te werken moeten na verloop van tijd gestimuleerd en verplicht worden dit te doen, ook als zij niet eerder actief waren op de arbeidsmarkt. Daarbij is maatwerk van belang.

DEEL C: VERKENNEND

12. Beleidsvarianten en verbeteringen

Conform de eisen van de RPE moeten alle beleidsdoorlichtingen zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. Deze besparingsvarianten voegen een vooruitkijkend element aan een beleidsdoorlichting toe (12.1.). Daarnaast is een variant uitgewerkt waarbij een intensivering aan de orde is (12.2.). Tot slot is de verbeterparagraaf opgenomen met daarin mogelijkheden om in een volgende beleidsdoorlichting nog meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen krijgen (12.3.).

12.1. Besparingsvarianten

Het uitgangspunt van de besparingsvarianten is dat in ieder geval één variant leidt tot een besparing van circa 20 procent op de uitgaven. In deze paragraaf zijn meerdere beleidsvarianten uitgewerkt waarbij de (financiële) effecten hiervan in beeld zijn gebracht.

12.1.1. Grondslag en uitgangspunten

De grondslag voor de berekening van 20 procent zijn de geraamde uitgaven in de meest recente begroting. De geraamde uitgaven onder artikel 9 van de SZW-begroting 2020 bedragen circa 338 miljoen euro. Dit bedrag bestaat voor circa 69 miljoen euro aan geraamde uitkeringslasten aan nabestaanden die voor 1 juli 1996 een AWW-uitkering ontvingen op basis van de overgangsregeling. De grote meerderheid van deze gerechtigden bereikt de komende jaren de AOW-gerechtigde leeftijd, waardoor de uitgaven op artikel 9 van de begroting ook zonder beleidsmaatregelen de komende jaren zullen afnemen. Bij het bepalen van de grondslag van de besparing worden de uitgaven aan deze groep derhalve buiten beschouwing gelaten. De grondslag voor het berekenen van de besparing van verschillende beleidsvarianten bedraagt daarom 270 miljoen euro. De besparing van 20 procent (54 miljoen euro) betreft de netto besparing van de getroffen maatregelen, inclusief meeruitgaven die op andere uitkeringsregelingen zijn te verwachten. Zo valt bijvoorbeeld te verwachten dat bij het inperken van het aantal rechthebbenden, een toenemend beroep gedaan zal worden op de Participatiewet en de Toeslagenwet. De opbrengsten van de besparingsopties houden geen rekening met indirecte effecten, zoals bijvoorbeeld hogere belasting- en premie-inkomsten via een hogere arbeidsparticipatie. Ook is in de ramingen geen rekening gehouden met gedragseffecten in de private sector (bijvoorbeeld het opnieuw aanbieden van zogenaamde Anw-hiaatverzekeringen).

Alle varianten vergen wetswijziging. Na het moment van besluitvorming kost een gemiddeld wetsvoorstel 18 maanden om gepubliceerd te worden in het Staatsblad. In alle varianten wordt daarom uitgegaan van invoeringsjaar 2022. Verder geldt dat in de uitgewerkte varianten is gekozen om de maatregelen van toepassing te laten zijn op nieuwe instroom. Dit met het oog op goed uit te voeren ramingen van de varianten. De huidige rechthebbenden houden in deze varianten hun huidige rechten. Het aanpassen van het beleid voor de huidige rechthebbenden is mogelijk maar dit verhoogt de complexiteit en vergt overgangsrecht. Voor de uitvoerder, SVB, betekent dit dat de complexiteit wordt beperkt tot de periode van het overgangsrecht voor de huidige rechthebbenden. Hiermee wordt voorkomen dat er langdurig twee juridische stelsels naast elkaar bestaan.

12.1.2. Internationaal juridische context

Voor alle varianten zijn de verdragsrechtelijke eisen uit de ILO-Verdragen 121 (Arbeidsongevallen en beroepsziekten) en 128 (verlies van middelen van bestaan als gevolg van overlijden van de kostwinner) en de Europese Code Sociale Zekerheid van de Raad van Europa (ECSZ) relevant. De ILO-verdragen en de Europese Code kennen verschillende doelgroepen en verschillende normen. De verdragen verplichten de staten een inkomensregeling voor nabestaanden in te richten. De doelstelling van de internationale verdragen voor nabestaanden (ILO en Europese Code) is een inkomensregeling voor weduwen tenzij daarvoor geen sociale noodzaak of rechtvaardiging bestaat. Deze doelstelling lijkt enerzijds ruimte te bieden om op nationaal niveau keuzes te maken voor wat betreft de wijze waarop de sociale bescherming van nabestaanden wordt ingericht. Tegelijk lijkt deze ruimte op een aantal punten echter beperkt te worden. Anderzijds lijken de verdragen een beperkte ruimte te bieden voor stringenter voorwaarden die ziet op een doelgroep beperking, arbeidsplicht, en een duurbepanking. Daarmee is het niet duidelijk of en in welke mate de internationale verdragen ruimte bieden om de regelingen aan te passen.

Los daarvan kan de vraag gesteld worden in hoeverre deze verdragen nog passen bij de huidige maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen. Deze verdragen zijn al enkele decennia oud en gaan nog uit van een klassieke rolverdeling waarin

één persoon in het huishouden kostverdiener is en de nabestaandenuitkering een voorziening is voor een niet-werkende partner. Daarbij wordt uitkering nog boven werk gesteld. De verdragen zijn daarmee gedateerd. Dit zou er voor kunnen pleiten deze verdragen aan te passen. Een andere vergaande mogelijkheid is tot opzegging over te gaan. Het ILO-verdrag 121 kan worden opgezegd binnen een jaar na 28 juli 2027, het ILO-verdrag 128 een jaar na 1 november 2019. Daarbij dient te worden opgemerkt dat Nederland zelden verdragen opzegt en dat dit parlementaire instemming vereist.

12.1.3. Variant 1: Beperken van de doelgroep

Deze variant heeft als uitgangspunt dat iedereen kan werken of zich kan verzekeren. Een publieke nabestaandenregeling die een te verzekeren risico dekt voor de huidige doelgroep, is daarmee niet langer nodig. In deze variant is onderscheid gemaakt naar drie subvarianten:

- a) De Anw komt te vervallen voor arbeidsongeschikte nabestaanden;
- b) De Anw vervalt voor nabestaanden met een minderjarig kind;
- c) De Anw vervalt voor beide groepen nabestaande partners. Er vindt geen nieuwe instroom van nabestaande partners plaats. Voor wezen blijft de regeling zoals deze is.

Raming budgettaire gevolgen

Tabel 13 - Budgettaire gevolgen (x € 1 mln. -/- is besparing, +/- is intensivering) [Bron: SZW]

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.	jaar struc
Variant 1a: beperken instroom voor arbeidsongeschikte nabestaanden	-7	-22	-35	-46	-56	-63	-100	
Uitkeringslasten	-12	-34	-55	-73	-87	-99	-152	
Weglek bijstand	4	13	21	28	33	37	54	
Uitvoeringskosten	1	-1	-1	-1	-1	-1	-2	
Variant 1b: beperken instroom voor nabestaanden met een minderjarig kind	-5	-17	-27	-36	-43	-50	-86	2040
Uitkeringslasten	-8	-22	-34	-44	-54	-62	-105	
Weglek bijstand	2	5	7	9	11	13	21	
Uitvoeringskosten	1	0	-1	-1	-1	-1	-1	
Variant 1c: beperken nieuwe instroom	-13	-39	-62	-82	-99	-113	-186	2040
Uitkeringslasten	-19	-56	-89	-117	-141	-161	-257	
Weglek bijstand	6	18	28	37	44	51	74	
Uitvoeringskosten	0	-1	-1	-2	-2	-2	-3	

Het afschaffen van de Anw voor arbeidsongeschikte nabestaanden leidt tot een geraamde structurele besparing van circa € 100 miljoen per jaar. De besparing op de Anw-uitkeringen bedraagt structureel € 150 miljoen per jaar. In deze variant wordt rekening gehouden een structureel hogere beroep op de bijstand van nabestaanden die niet langer in aanmerking komen voor een Anw-uitkering. Aangenomen wordt dat circa 40 procent van de arbeidsongeschikte nabestaanden die niet langer in aanmerking komt voor een Anw-uitkering aanspraak maakt op een bijstandsuitkering¹. De bijstandsuitkering komt voor gelijke gevallen lager uit dan de Anw-uitkering, vanwege andere verrekeningssystematiek van inkomen.

Het afschaffen van de Anw voor nabestaanden met een minderjarig kind leidt tot een structurele geraamde besparing van circa € 86 miljoen per jaar. De besparing op de Anw-uitkeringen bedraagt structureel € 105 miljoen per jaar. In deze variant wordt rekening gehouden met een structureel hoger beroep op de bijstand door nabestaanden die niet langer in aanmerking komen voor een Anw-uitkering. Aangenomen wordt dat circa 25 procent² van de nabestaanden met kind die door het afschaffen van een nabestaandenuitkering niet langer in aanmerking komt voor een Anw-uitkering aanspraak maakt op een bijstandsuitkering. Dit is gelijk aan het aandeel van de Anw-ontvangers dat niet aan de middelentoets van de bijstand voldoet. De bijstandsuitkering komt voor gelijke gevallen lager uit dan de Anw-uitkering, vanwege een andere verrekeningssystematiek van inkomen.

De variant waarin er helemaal geen instroom meer plaatsvindt van nabestaande partners levert een geraamde besparing op de uitkeringslasten op van structureel circa € 186 miljoen per jaar. De besparing op de uitkeringslasten bedraagt structureel circa € 257 miljoen per jaar. Daarentegen wordt er rekening gehouden met structureel circa € 74 miljoen per jaar hogere uitkeringslasten door een verhoogd beroep op de bijstand. De structurele besparing wordt bereikt in 2040, omdat de nabestaanden die thans een Anw-uitkering ontvangen, deze blijven ontvangen. Met name arbeidsongeschikte nabestaanden die tot de AOW-gerechtigde leeftijd een Anw-uitkering blijven ontvangen, zorgen ervoor dat de uitkeringslasten van de huidige Anw nog lange tijd doorlopen.

Gevolgen voor de uitvoering

In alle subvarianten wordt de instroom beperkt. De grootste beperking in instroom vloeit voort uit variant c. In deze variant stromen alleen nog wezen in. Gezien de beperkte omvang van deze doelgroep, neemt de werklust voor de SVB in deze variant het meest af.

Het beperken van de doelgroep vergt systeemaanpassingen. Aangezien er geen sprake is van overgangsrecht, ontstaan er daarnaast permanent verschillende klantgroepen (bestaande en

nieuwe Anw-gerechtigden). Dit maakt de uitvoering complexer: er ontstaan verschillen in processen, regels, instructies voor medewerkers en voorlichting richting de klant.

Arbeidsmarkteffecten

a) Deze variant heeft naar verwachting nauwelijks effect op de arbeidsdeelname. De groep die door deze ingreep het Anw-recht verliest, heeft namelijk een beperkt arbeidsvermogen. Voor het zittende bestand speelt tevens mee dat de afstand tot de arbeidsmarkt toegenomen zal zijn gedurende de periode dat men de Anw-uitkering ontving, omdat slechts een beperkt deel van de arbeidsongeschikte nabestaanden bijverdiensten uit arbeid heeft. Daarbij komt dat een groot deel van de Anw-ontvangers niet in aanmerking komt voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioen) en vermogen.

b) De maatregel heeft een positief effect op de werkgelegenheid. Nabestaanden worden gestimuleerd om actief te worden op de arbeidsmarkt. Een deel van de Anw-ontvangers met minderjarige kinderen werkt al (in deeltijd). Deze groep wordt door de maatregel gestimuleerd om meer uren te werken. Daar komt bij dat een groot deel van de Anw-ontvangers niet in aanmerking komt voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioen) en vermogen. In Kansrijk Arbeidsmarktbeleid schat het CPB het werkgelegenheidseffect van het afschaffen van de Anw in op 0,1%, het effect van het sluiten van de Anw voor nabestaanden met een minderjarig kind is naar verwachting minder dan 0,1%³.

c) De maatregel heeft een positief effect op de werkgelegenheid. Nabestaanden worden gestimuleerd om actief te worden op de arbeidsmarkt. Een groot deel van de Anw-ontvangers komt niet in aanmerking voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioen) en vermogen. Ook geldt dat de bijverdienmogelijkheden binnen de bijstand beperkter zijn dan in de Anw, waardoor er een grotere prikkel ontstaat om vanuit de bijstand duurzaam aan het werk te gaan. In Kansrijk Arbeidsmarktbeleid schat het CPB het werkgelegenheidseffect van de maatregel in op 0,1%.

Inkomenseffecten

De Anw-uitkering is bruto circa € 200 per jaar hoger dan een bijstandsuitkering als gevolg van de Anw-tegemoetkoming. Als het Anw-recht vervalt kunnen nabestaanden daarna in de bijstand terecht komen, met dit negatieve inkomenseffect tot gevolg. Daarnaast kent de Anw ruimere voorwaarden op het gebied van bijverdiensten, inkomen en vermogen dan de bijstand. Negatieve inkomenseffecten kunnen voor dit soort gevallen daarom flink oplopen.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) Aanvulling op onderzoek: Inkomenspositie Anw-ontvangers en overige nabestaanden, 2013-2016.

² Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) Aanvulling op onderzoek: Inkomenspositie Anw-ontvangers en overige nabestaanden, 2013-2016

³ Dit houdt in dat de werkgelegenheid toeneemt als gevolg van een stijging van het arbeidsaanbod met 0,1% ten opzichte van het huidige, totale arbeidsaanbod.

12.1.4. Variant 2: Regeling met de duur van de uitkering van 1 of 3 jaar

In deze variant blijft de kring van rechthebbenden bestaan uit de huidige rechthebbende nabestaanden: zij met een minderjarig kind of zij die arbeidsongeschikt zijn. De uitkering wordt beperkt tot 1 jaar (variant a) of 3 jaar (variant b) en is bedoeld om de nabestaande de tijd te geven om zich aan de nieuwe (financiële) situatie aan te passen. De uitkering eindigt als het jongste kind 18

jaar wordt of als de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt. De uitkering krijgt daarmee het karakter van een gewenningsuitkering. De overige voorwaarden (verrekeningssystematiek, samenwonen, kostendelen etc.) blijven zoals ze zijn. Er wordt geen re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht ingevoerd. De verkorte duur is een voldoende prikkel om nabestaanden te stimuleren om, zover dat mogelijk is, actief te blijven of te worden op de arbeidsmarkt. Huidige rechthebbende nabestaanden houden hun huidige rechten. Voor wezen blijft de regeling zoals deze is.

Raming budgettaire gevolgen

Tabel 14 - Budgettaire gevolgen (x € 1 mln., -/- is besparing, +/- is intensivering) [Bron: SZW]

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.	jaar struc
Variant 2a: beperken tot 1 jaar	1	-12	-34	-54	-70	-84	-158	2040
Uitkeringslasten	0	-17	-49	-77	-101	-120	-217	
Weglek bijstand	0	5	15	24	32	38	62	
Uitvoeringskosten	1	0	-1	-1	-1	-1	-2	
Variant 2b: beperken tot 3 jaar	1	0	0	-9	-25	-39	-112	2040
Uitkeringslasten	0	0	0	-13	-13	-56	-151	
Weglek bijstand	0	0	0	4	4	17	41	
Uitvoeringskosten	1	0	0	0	0	0	-2	

Het beperken van de duur van de Anw-uitkering tot 1 jaar levert een geraamde structurele besparing op van circa € 158 miljoen per jaar. De besparing op de Anw-uitkeringslasten bedraagt structureel circa € 217 miljoen per jaar. De weglek naar de bijstand bedraagt circa € 62 miljoen per jaar.

Het beperken van de duur van de Anw-uitkering tot 3 jaar levert een geraamde structurele besparing op van circa € 112 miljoen per jaar. De weglek naar de bijstand bedraagt circa € 41 miljoen per jaar. In de raming wordt verondersteld dat 25 procent van de nabestaanden met kind na afloop van de Anw-uitkering een beroep doet op bijstand. Voor arbeidsongeschikte nabestaanden bedraagt dit percentage 40 procent. De geraamde structurele besparing wordt bereikt in 2040, omdat de nabestaanden die thans een Anw-uitkering ontvangen, deze blijven ontvangen. Met name arbeidsongeschikte nabestaanden die tot de AOW-gerechtigde leeftijd een Anw-uitkering blijven ontvangen, zorgen ervoor dat de uitkeringslasten van de huidige Anw nog lange tijd doorlopen.

Gevolgen voor de uitvoering

Inperking van de duur van de uitkering heeft geen invloed op de instroom. Op den duur zal de inperking wel leiden tot een afname van het aantal gerechtigden en daarmee de werklast voor de SVB. De inperking van de duur vergt systeemaanpassingen en maakt de uitvoering complexer. Aangezien er geen sprake is van

overgangsrecht, ontstaan er daarnaast permanent verschillende klantgroepen (bestaande en nieuwe Anw-gerechtigden). Ook dit maakt de uitvoering complexer: er ontstaan verschillen in processen, regels, instructies voor medewerkers en voorlichting richting de klant.

Arbeidsmarkteffecten

De maatregel heeft een licht positief effect op de werkgelegenheid. Nabestaanden worden, op een eerder moment in tijd dan in de huidige regeling, gestimuleerd om actief te worden op de arbeidsmarkt of om meer uren te gaan werken. Een groot deel van de Anw-ontvangers komt niet in aanmerking voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioen) en vermogen. Ook geldt dat de bijverdienmogelijkheden binnen de bijstand beperkter zijn dan in de Anw, waardoor een stimulans bestaat om vanuit de bijstand duurzaam aan het werk te gaan.

Inkomenseffecten

Omdat de bestaande Anw-ontvanger van deze maatregel worden uitgezonderd is er bij hen geen sprake van een inkomenseffect. Voor nabestaanden die onder het nieuwe regime instromen in de Anw geldt dat de Anw-uitkering bruto circa € 200 per jaar hoger is dan een bijstandsuitkering, als gevolg van de Anw-tegemoetkoming. Bij een overgang van de Anw, nadat de uitkering is beëindigd, naar de bijstand daalt de uitkering dus. Daarnaast kent de Anw ruimere

voorwaarden op het gebied van bijverdiensten, inkomen en vermogen dan de bijstand. Dit kan een grotere inkomensgevolgen leiden bij een overgang van Anw naar bijstand.

12.1.5. Variant 3: Regeling met lagere leeftijd kinderen

In deze variant blijft de kring van rechthebbenden bestaan uit de huidige rechthebbende nabestaanden: zij met een minderjarig kind of zij die arbeidsongeschikt zijn. Het recht voor nabestaanden

met een minderjarig kind wordt beperkt, waarbij de duur van de uitkering wordt gekoppeld aan de leeftijd van het jongste kind, namelijk 5 jaar (variant a) en 12 jaar (variant b). De overige voorwaarden (verrekeningssystematiek, samenwonen, kostendelen etc.) blijven zoals ze zijn. Er wordt een re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht ingevoerd waarbij voor nabestaanden met een kind tot 5 jaar ontheffing mogelijk is conform regime Participatiewet. Huidige rechthebbende nabestaanden houden hun huidige rechten. Voor wezen en arbeidsongeschikte nabestaanden blijft de regeling zoals deze is.

Raming budgettaire gevolgen

Tabel 15 - Budgettaire gevolgen (x € 1 mln., -/- is besparing, +/- is intensivering) [Bron: SZW]

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.	jaar struc
Variant 3a: beperken tot 5 jaar	-4	-15	-24	-32	-39	-46	-82	2040
Uitkeringslasten	-7	-19	-30	-40	-49	-57	-101	
Weglek bijstand	0	4	6	8	10	12	20	
Uitvoeringskosten	1	0	0	-1	-1	-1	-1	
Variant 3b: beperken tot 12 jaar	-2	-10	-15	-20	-25	-29	-58	2040
Uitkeringslasten	-4	-12	-19	-25	-31	-36	-70	
Weglek bijstand	2	3	4	5	7	8	13	
Uitvoeringskosten	1	0	0	0	0	0	-1	

Het beperken van de maximale leeftijd van het jongste kind tot 5 jaar levert een geraamde besparing op van structureel circa € 82 miljoen euro. Het beperken van de leeftijd tot 5 jaar betekent dat minder nabestaanden recht krijgen op een Anw-uitkering. Daarnaast betekent het dat diegenen die instromen, minder lang aanspraak kunnen maken op een uitkering. Het beperken van de maximale leeftijd van het jongste kind tot 12 jaar levert een geraamde besparing op van structureel circa € 58 miljoen euro. Het beperken van de leeftijd tot 12 jaar betekent dat minder nabestaanden recht krijgt op een Anw-uitkering. Daarnaast betekent het dat diegenen die instromen, minder lang aanspraak kunnen maken op een uitkering. In beide varianten wordt ervan uitgegaan dat het diegenen die niet langer recht hebben op een Anw-uitkering, mogelijk een beroep doet op de bijstand. Voor beide varianten wordt een percentage verondersteld van 25 procent. Dat percentage is gelijk aan het aandeel Anw-ontvangers met een minderjarig kind dat aan de middelentoets van de bijstand voldoet.

Gevolgen voor de uitvoering

Door het recht op Anw te koppelen aan de leeftijd van het jongste kind vermindert de instroom van nabestaanden met een (of meerdere) minderjarig(e) kind(eren). Daarnaast is de duur van de uitkering korter, wat uiteindelijk leidt tot een lager aantal

gerechtigden en daarmee lagere werklast voor de SVB. Deze variant heeft geen effect op de instroom van wezen en arbeidsongeschikten. Deze variant vergt systeemaanpassingen en maakt de uitvoering complexer (o.a. vanwege toename aantal regels). Aangezien er geen sprake is van overgangsrecht, ontstaan er permanent verschillende klantgroepen (bestaande en nieuwe Anw-gerechtigden). Ook dit maakt de uitvoering complexer: er ontstaan verschillen in processen, regels, instructies voor medewerkers en voorlichting richting de klant.

Het handhaven op de verplichte re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht is, in ieder geval in Nederland, een gemeentelijke taak. Voor de SVB betekent dit dat er een nauwe samenwerking, incl. gegevensuitwisseling, met gemeenten hieromtrent dient te worden opgezet.

In de internationale uitvoering is de uitvoerbaarheid van een verplichte re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht zeer complex en moeilijk te handhaven.

Arbeidsmarkteffecten

De maatregel heeft een licht positief effect op de werkgelegenheid. Nabestaanden met minderjarige kinderen worden, eerder dan in de huidige regeling, gestimuleerd om actief te worden op de

arbeidsmarkt of om meer uren te gaan werken. Een groot deel van de Anw-ontvangers komt niet in aanmerking voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioenen) en vermogen. Ook geldt dat de bijverdienmogelijkheden binnen de bijstand beperkter zijn dan in de Anw, waardoor er een grotere stimulans ontstaat om vanuit de bijstand duurzaam aan het werk te gaan. Bij de variant met een re-integratie-, sollicitatie- of arbeidsplicht zal de arbeidsparticipatie onder Anw-gerechtigden naar verwachting verder toenemen dan bij een variant zonder.

Inkomenseffecten

Omdat de bestaande Anw-ontvanger van deze maatregel worden uitgezonderd is er bij hen geen sprake van een inkomenseffect. Voor nabestaanden die onder het nieuwe regime instromen in de Anw geldt dat de Anw-uitkering bruto circa € 200 per jaar hoger is dan een bijstandsuitkering, als gevolg van de Anw-tegemoetkoming. Bij een overgang van de Anw, nadat de uitkering is beëindigd, naar de bijstand bij het eindigen van het recht op Anw daalt de uitkering dus. Daarnaast kent de Anw ruimere voorwaarden op het gebied van bijverdiensten, inkomen en vermogen dan de bijstand. Dit kan een grotere inkomensgevolgen leiden bij een overgang van Anw naar bijstand.

Raming budgettaire gevolgen

Tabel 16 - Budgettaire gevolgen (x € 1 mln., -/- is besparing, +/- is intensivering) [Bron: SZW]

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.	jaar struc
Variant 4: inkomsten verrekenen	-8	-26	-41	-54	-65	-75	-130	2040
Uitkeringslasten	-9	-26	-41	-54	-65	-74	-130	
Weglek bijstand	0	0	0	0	0	0	0	
Uitvoeringskosten	1	0	0	0	0	0	0	

Het verrekenen van het nabestaandenpensioen heeft tot gevolg dat het aantal nabestaanden dat een nabestaandenuitkering krijgt uitbetaald, daalt. Daarnaast heeft het verrekenen van inkomen gevolgen voor de hoogte van de uitkering voor diegenen die de uitkering wel krijgen uitbetaald. Dit levert een geraamde besparing op van structureel circa € 130 miljoen per jaar. In deze variant is er geen sprake van een verhoogd beroep op de bijstand. Nabestaanden die onder de gewijzigde Anw geen Anw-uitkering krijgen uitbetaald vanwege een te hoog inkomen, zullen ook niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.

Gevolgen voor de uitvoering

Het verrekenen van alle inkomsten leidt tot een (beperkte) toename van het aantal nihil-gerechtigden. Het is ook mogelijk dit leidt tot een beperking van de instroom van nieuwe Anw-ers omdat nabestaanden zelf al een inschatting maken of zij in aanmerking komen voor een uitkering. Het verrekenen van alle inkomsten vergt systeemaanpassingen en aanpassingen in de gegevensuitwisseling (vanwege aanvullende inkomsten die worden meegerekend). De aanvullende regels maken de werklust groter en

12.1.6. Variant 4: Regeling waarbij alle inkomsten worden verrekend

In deze variant richt de regeling zich nog meer op nabestaanden die deze uitkering nodig hebben om over een minimuminkomen te beschikken. De doelgroep blijft zoals deze nu is: zij met een minderjarig kind of zij die arbeidsongeschikt zijn. In deze variant worden alle inkomsten verrekend volgens de huidige inkomstenverrekeningsystematiek zoals deze geldt voor inkomen uit arbeid. Dit betekent dat in deze variant alle inkomsten worden verrekend waarbij het niet uitmaakt of het inkomen uit arbeid, een andere uitkering, pensioenuitkering of private uitkering is. De overige voorwaarden (samenwonen, kostendelen etc.) blijven zoals ze zijn. Er wordt een re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht ingevoerd waarbij voor nabestaanden met een kind tot 5 jaar ontheffing mogelijk is conform regime Participatiewet. Huidige rechthebbende nabestaanden houden hun huidige rechten. Voor wezen blijft de regeling zoals deze is.

de uitvoering complexer. Aangezien er geen sprake is van overgangsrecht, ontstaan er gedurende lange tijd verschillende klantgroepen (bestaande en nieuwe Anw-gerechtigden). Ook dit maakt de uitvoering complexer: er ontstaan verschillen in processen, regels, instructies voor medewerkers en voorlichting richting de klant.

Het handhaven op de verplichte re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht is, in ieder geval in Nederland, een gemeentelijke taak. Voor de SVB betekent dit dat er een nauwe samenwerking, incl. gegevensuitwisseling, met gemeenten hieromtrent dient te worden opgezet.

In de internationale uitvoering is de uitvoerbaarheid van een verplichte re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht zeer complex en moeilijk te handhaven.

Arbeidsmarkteffecten

De maatregel heeft een licht positief effect op de werkgelegenheid. Het zittende bestand Anw-gerechtigden behoudt dezelfde rechten,

waardoor de arbeidsmarktprikkel voor hen niet verandert. De inkomensverrekening die op Anw-ers die instromen onder het nieuwe regime van toepassing is, is echter strikter dan bij het zittende bestand het geval is. Hierdoor ervaren 'nieuwe' nabestaanden een (veel) sterkere stimulans om actief te worden op de arbeidsmarkt of om meer uren te gaan werken. Een groot deel van de Anw-ontvangers komt niet in aanmerking voor bijstand in verband met de toetsen op inkomen (nabestaandenpensioen) en vermogen. Ook geldt dat de bijverdienmogelijkheden binnen de bijstand beperkter zijn dan in de Anw, waardoor er een grotere stimulans ontstaat om vanuit de bijstand duurzaam aan het werk te gaan. Door een re-integratie-, sollicitatie- of arbeidsplicht zal de arbeidsparticipatie onder Anw-gerechtigden naar verwachting sterker toenemen dan bij een variant zonder. Het werkgelegenheidseffect neemt naar verwachting over de tijd toe, omdat de striktere inkomensverrekening dan voor een steeds groter deel van de totale Anw-populatie gaat gelden.

Inkomenseffecten

Omdat de bestaande Anw-ontvanger van deze maatregel worden uitgezonderd is er bij hen geen sprake van een inkomenseffect. Hetzelfde geldt voor nabestaanden die onder het nieuwe regime een Anw-recht krijgen. Wel heeft de beleidswijziging effect op de hoogte van de uitkering die 'oude' en 'nieuwe' Anw'ers ontvangen. Voor nabestaanden die onder het nieuwe regime instromen geldt dat door de striktere inkomstenverrekening de Anw-uitkering lager uitvalt, of tot nihil wordt gereduceerd. Dit leidt ertoe dat nabestaanden onder het nieuwe regime gemiddeld een fors lagere uitkering ontvangen dan het zittende Anw-bestand.

12.2. Intensiveringsvarianten

Naast de besparingsvarianten is zoals toegezegd, verkend of door een intensivering het beleidsdoel beter of eerder wordt bereikt (doeltreffendheid). Omdat is vastgesteld dat het gevoerde beleid doeltreffend is (op het lage percentage niet-gebruik en mogelijke misbruik na), is een intensivering altijd ondoelmatig tenzij het beleidsdoel wordt aangepast. Er is geen intensivering te bedenken die volgt uit de analyse in deze beleidsdoorlichting.

Het is vanzelfsprekend wel mogelijk om vanuit een ander gezichtspunt naar nabestaanden en hun inkomenspositie te kijken. Er zijn dan varianten te bedenken die leiden tot meer uitgaven. Deze varianten betekenen wel een breuk met de uitgangspunten en het doel van het huidige beleid.

Varianten waaraan gedacht kan worden, zijn varianten waarbij de doelgroep wordt verruimd tot bijvoorbeeld alle nabestaanden onder de AOW-leeftijd of de uitkering wordt verhoogd en/of de verrekeningssystematiek wordt aangepast. Al deze varianten hebben budgettaire, arbeidsmarkt en inkomenseffecten. Ook zijn er gevolgen voor de uitvoering.

12.3. Verbeterparagraaf

De minister van Financiën heeft in zijn brief van 23 december 2016⁴ besloten dat voor alle beleidsdoorlichtingen een verbeterparagraaf moet worden ingevoegd. Doel hiervan is om bij een volgende evaluatie op een nog betere manier inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. In deze beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordeeld. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden om dit bij een toekomstige beleidsdoorlichting nog beter te kunnen beoordelen. De beleidsketen (hoofdstuk 5) biedt hierbij aanknopingspunten.

Om aannemelijk te maken dat met het beleid de beoogde doelen worden gerealiseerd, is inzicht nodig in hoe het beleid verondersteld wordt te werken. Dit vraagt om scherp geformuleerde doelen en tussendoelen, oftewel een doelenhiërarchie. Als de politiek een helder doel heeft vastgesteld, kunnen tussendoelen worden geëxpliciteerd en kunnen daarop gebaseerde indicatoren worden vastgesteld. Met meer expliciete tussendoelen kan een samenhangende set aan indicatoren worden opgesteld op basis waarvan kan worden beoordeeld of de uitvoering in de praktijk verloopt als beoogd en de resultaten in de lijn liggen van de beoogde doelen. In de beleidsdoorlichting is vastgesteld dat de wetgever niet expliciet heeft gemaakt tegen welke financiële gevolgen de Anw-uitkering bescherming moet bieden. Het is aan de politiek om hier antwoord op te geven. Zonder helder doel zal bij een volgende beleidsdoorlichting geen volledig inzicht kunnen worden geboden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Op basis van een heldere doelenhiërarchie kan worden bepaald wat nodig is om meer inzicht in de effecten van het beleid te krijgen.

Deze beleidsdoorlichting richt zich primair op de mate waarin de Anw-uitkering nabestaanden met een minderjarig kind en arbeidsongeschikte bescherming biedt tegen de financiële gevolgen van het verlies van de partner. Er is geen onderzoek beschikbaar naar de mate waarin de Anw-uitkering dit ook voor de wezen doet. Om bij een volgende beleidsdoorlichting ook uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor deze doelgroep, is nader onderzoek nodig. Een ander aandachtspunt betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoeringspraktijk waar het gaat om een uitkering waarbij een buitenlandcomponent aan de orde is. Gezien de uitvoering in deze gevallen zeer complex is en veel tijd en middelen vergt, strekt tot aanbeveling om de internationale gevalsbehandeling nader te onderzoeken voor zowel de huidige situatie als wanneer er sprake is van een beleidsvoorstel. In de in hoofdstuk 2 genoemde beleidsdoorlichting van artikel 11 van de SZW-begroting dient de internationale gevalsbehandeling te worden meegenomen.

⁴ Tweede kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 90.

13. Bijlagen

13.1. Anw-klanten buitenland

Woonland	Aantal ultimo 2017
Europese Unie:	
België	434
Bulgarije	4
Cyprus	0
Denemarken	2
Duitsland	425
Estland	0
Finland	3
Frankrijk	38
Griekenland	17
Groot-Brittannië	100
Hongarije	20
Ierland	10
Italië	41
Kroatië	11
Letland	4
Litouwen	2
Luxemburg	4
Malta	0
Oostenrijk	15
Polen	217
Portugal	40
Roemenië	7
Slovenië	2
Slowakije	13
Spanje	184
Tsjechië	14
Zweden	9
Totaal	1.616
EER-landen:	
IJsland	1
Liechtenstein	0
Noorwegen	4
Totaal	5

Andere verdragslanden:	
Argentinië	1
Australië	4
Bosnia Herzegovina	13
Canada	12
Chili	2
Egypte	10
India	3
Indonesië	24
Israël	4
Japan	0
Kaapverdië	16
Macedonië	6
Marokko	817
Nieuw-Zeeland	7
Servië en Montenegro	13
Suriname	56
Thailand	15
Tunesië	23
Turkije	447
V.S. van Amerika	21
Zuid-Afrika	1
Zwitserland	8
Overige	49
Totaal	1.552
Niet-verdragslanden:	
Andorra	0
Brazilië	11
China	1
Singapore	0
Tanzania	1
Venezuela	1
Overige	8
Totaal	22
Totaal generaal	3.195

Bron: SVB Kwartaalbericht maart 2018

13.2. Koopkrachtgevolgen¹ voor nabestaanden met minderjarige kinderen

Onderstaande voorbeelden laten de gevolgen op het inkomen zien voor verschillende huishoudens met minderjarige kinderen die na het overlijden van de partner terugvallen op een Anw-uitkering. Naast de Anw-uitkering bestaat de mogelijkheid de koopkracht te vergroten door bijverdiensten uit arbeid of door inkomsten uit een nabestaandenpensioen².

Bijstandsgezin met kinderen³

In euro (bedragen 2019)	Bijstand	Anw
Bruto-inkomen	0	15.745
w.v. Anw	0	15.745
w.v. nabestaandenpensioen	0	0
w.v. inkomen uit loondienst	0	0
Netto-inkomen	17.623	12.451
Zorgkosten minus zorgtoeslag	-811	-374
Kinderbijslag en kindgebonden budget	4.300	7.439
Kosten kinderopvang -/- kinderopvangtoeslag	0	0
Besteedbaar inkomen	21.111	19.516
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen⁴	11.229	12.925

Alleenverdiener met kinderen

In euro (bedragen 2019)	WML	1,5 x WML	Modaal	Anw	Anw + n-pensioen
Bruto-inkomen	21.069	31.604	35.500	15.745	25.745
w.v. Anw	0	0	0	15.745	15.745
w.v. nabestaandenpensioen	0	0	0	0	10.000
w.v. inkomen uit loondienst	0	0	0	0	0
Netto-inkomen	19.493	25.216	27.290	12.451	18.433
Zorgkosten minus zorgtoeslag	-811	-2.110	-2.606	-374	-1.023
Kinderbijslag en kindgebonden budget	4.300	3.651	3.404	7.439	7.114
Kosten kinderopvang -/- kinderopvangtoeslag	0	0	0	0	0
Besteedbaar inkomen	22.981	26.758	28.088	19.516	24.524
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	12.224	14.233	14.940	12.925	16.241

¹ Hierbij is rekening gehouden met generieke inkomensondersteuning van het Rijk, zoals zorgtoeslag, kindgebonden budget en heffingskortingen. Er is zodoende geen rekening gehouden met inkomensondersteuning gericht op huurders (huurtoeslag) en fiscale aftrekposten voor huiseigenaren (hypotheekrenteaftrek). Ook kan er sprake zijn van additionele inkomensondersteuning door de gemeente.

² De hoogte van het nabestaandenpensioen verschilt sterk per individueel huishouden (zie ook 'Nabestaandenpensioen- versnipperde vormgeving vertroebelt risico's, Netspar 2017).

³ Van nabestaandenpensioen wordt geabstraheerd omdat deze voorkomt uit een dienstbetrekking.

⁴ Om te corrigeren voor de veranderende gezinsgrootte wordt het besteedbaar inkomen gestandaardiseerd met gebruik van de equivalentiefactoren van het CBS.

Tweeverdieners met kinderen⁵

In euro (bedragen 2019)	WML +1,5 x WML	Modaal + ½ modaal	Anw	Anw + n-pensioen
Bruto-inkomen	31.604	53.250	15.745	25.745
w.v. Anw	0	0	15.745	15.745
w.v. nabestaandenpensioen	0	0	0	10.000
w.v. inkomen uit loondienst	0	0	0	0
Netto-inkomen	28.796	43.708	12.451	18.433
Zorgkosten minus zorgtoeslag	-2.162	-3.126	-374	-1.023
Kinderbijslag en kindgebonden budget	3.625	2.244	7.439	7.114
Kosten kinderopvang +/- kinderopvangtoeslag	-1.070	-1.779	0	0
Besteedbaar inkomen	29.190	41.048	19.516	24.524
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	15.527	21.834	12.925	16.241

⁵ Bij tweeverdieners wordt verondersteld dat er sprake is van een minstverdienende partner die de andere partner overleeft. Er wordt verondersteld dat de minstverdienende partner 3 dagen werkt.

13.3. Overzicht nabestaandenuitkeringen in andere Europese landen

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
België		
<p>Nabestaanden van 46,5 jaar en ouder (langzaam toegroeïend naar 50 jaar in 2025), of als er sprake is van arbeidsongeschiktheid van 66% of meer.</p> <p>De uitkering stopt bij hertrouwen of opnieuw samenwonen.</p>	<p>De nabestaande moet minstens 1 jaar getrouwd zijn geweest met de overledene (een samenwoonperiode voor het huwelijk wordt meegeteld). De jaartermijn geldt niet als er een kind geboren is of als de nabestaande partner zwanger is of als de partner is overleden aan de gevolgen van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte die begon na de huwelijksdatum.</p>	<p>De hoogte is 80% van het actuele of het hypothetisch te behalen pensioen. Als de overledene minder dan 45 jaar verzekerd was, vindt de berekening plaats op basis van het aantal gewerkte jaren tussen de leeftijd van 20 jaar en het tijdstip van overlijden.</p> <p>Er is een gegarandeerd minimumpensioen. Als de overledene voltijds heeft gewerkt wordt het verschil tussen het pensioen en €14.354 aangevuld; als de overledene tenminste 66,7% maar minder dan voltijds heeft gewerkt wordt het minimumpensioen verminderd.</p>
Denemarken		
Arbejdsmarkedets tillægspension	De overledene was jonger dan 70 jaar en heeft sinds 2002 minstens 2 jaar contributie betaald.	Een lumpsum van €6.696 wordt uitbetaald aan iedere nabestaande als de overledene verzekerd was en het huwelijk of de samenwoning minstens 2 jaar duurde.
Efterlevelseshjælp	De nabestaande en overleden partner moeten minstens 3 jaar hebben samengeleefd.	Voor de Efterlevelseshjælp geldt dat een lumpsum van €1.965 wordt uitbetaald. Deze wordt gereduceerd als het jaarlijks inkomen van de nabestaande meer bedraagt dan €32.362. Bij een jaarlijks inkomen van €50.566 vervalt de lumpsum.

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
<p>Nabestaanden jonger dan 46,5 jaar (langzaam toegroeiend naar 50 jaar in 2025). Zonder kinderen is de uitkeringsduur 12 maanden; met afhankelijke kinderen: 24 maanden.</p>		<p>De uitkering bedraagt 30% van het verzekerde inkomen van de overledene. Daarbij geldt voor de berekening een minimum- en een maximumjaarinkomen. Deze uitkering stopt niet bij hertrouwen of opnieuw samenwonen.</p> <p>Er wordt daarnaast een lumpsum van 30 dagen, met een bepaald minimum, van het inkomen van de overledene uitbetaald.</p>
	<p>Begrafenisuitkering van €1.473. Als de nabestaande jonger is dan 18 jaar of geboren is voor 1 april 1957 is het bedrag lager. De uitkering heeft een middelentoets.</p>	<p>De uitkering bedraagt 30% van het verzekerde jaarlijkse inkomen van de overledene. Deze uitkering wordt 10 jaar uitbetaald. Het maximum bedraagt €19.480 per jaar en stopt niet bij hertrouwen of opnieuw samenwonen.</p> <p>Daarnaast wordt een lumpsum van €22.165 uitbetaald.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Duitsland		
<p>Grosse Witwen-/Witwerrente</p> <p>De nabestaande is 45 jaar en ouder (stijgend naar 47 jaar in 2029), of zorgt voor een kind jonger dan 18 jaar (of 27 jaar indien studerend) of heeft een verminderde arbeidscapaciteit.</p> <p>De uitkering stopt bij hertrouwen.</p>	<p>De overledene heeft minstens 5 jaar premie betaald of was met pensioen op het tijdstip van overlijden.</p> <p>De overledene en de nabestaande moeten minstens 1 jaar gehuwd of geregistreerd partnerschap hebben gehad.</p>	<p>De uitkering wordt gebaseerd op de door de overledene bereikte aantal earningspoints, vermenigvuldigd met de pensioenfactor en de pensioenwaarde.</p> <p>In de eerste drie maanden na het overlijden bedraagt de pensioenfactor 1,0. Daarna is de factor 0.55 bij de Grosse en 0.25 bij de Kleine Witwen-Witwerrente.</p> <p>Een kindertoeslag wordt betaald voor de nabestaande die kinderen heeft verzorgd of een kind verzorgt dat jonger is dan 3 jaar. Voor de eerste drie jaar geldt een 0.1010 earningspoint plus 0.0505 voor iedere maand.</p> <p>De uitkering wordt gekort met 40% van het netto-inkomen van de nabestaande dat meer bedraagt dan €819.</p>
Finland		
<p>Er zijn twee vormen: (Kansaneläke, universeel) en Työeläke, sociale verzekering; beide zijn inkomensgetoetst.</p> <p>Kansaneläke De nabestaande moet jonger zijn dan 65 jaar, een kind hebben met de overledene en getrouwd of in een geregistreerd partnerschap levend voor de overledene 65 jaar werd.</p> <p>Indien kinderloos moet het huwelijk of het partnerschap minstens 5 jaar hebben geduurd, de nabestaande jonger dan 50 jaar zijn op het moment van trouwen en 50 jaar zijn of ouder of minstens 3 jaar een arbeidsongeschiktheidspensioen ontvangen op het tijdstip van overlijden.</p> <p>De uitkering stopt als de nabestaande gaat trouwen of samenwonen voor de leeftijd van 50 jaar.</p> <p>Het Työeläke-pensioen wordt uitbetaald als de overledene een ouderdoms- of een arbeidsongeschiktheidspensioen ontving of daartoe gerechtigd was op het tijdstip van overlijden.</p>	<p>Voor het universele deel moet de overledene minstens drie jaar in Finland hebben gewoond sinds het 16e levensjaar.</p>	<p>Het uit te betalen bedrag is €324 per maand in de eerste 6 maanden na overlijden. Daarna is het basisbedrag €102 per maand plus een inkomensafhankelijke toelage van maximaal €527 voor een alleenstaande of €456 voor iemand met een kind en een partner. Als de nabestaande geen kinderen onder de 18 jaar heeft, wordt alleen het inkomensafhankelijke deel betaald. De hoogte hangt tevens af van de duur van het ingezetenschap.</p> <p>Als het inkomen uit andere bronnen van de nabestaande (inclusief andere pensioenen) meer bedraagt dan €56 per maand wordt het pensioen verlaagd.</p> <p>De helft van het ouderdomspensioen of het arbeidsongeschiktheidspensioen wordt uitbetaald. Het bedrag wordt verminderd met 50% van het maandelijks inkomen uit andere pensioenbronnen die meer dan €696 bedragen. In de eerste maanden is er geen inkomenstoets als de nabestaande jonger is dan 65 en geen eigen pensioen ontvangt of als het jongste kind nog geen 18 jaar is.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Enmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
<p>Kleine Witwen/Witwerrente Nabestaanden jonger dan 45 jaar (stijgend naar 27 jaar in 2029) ontvangen 24 maanden een uitkering.</p> <p>De uitkering stopt bij hertrouwen of samenwonen.</p>	<p>Een lumpsum van maximaal 40% van het inkomen van de overledene in het jaar voor overlijden als de nabestaanden niet in aanmerking komen voor een Witwen/Witwerrente en de overledene minder dan 50% arbeidscapaciteit had.</p>	<p>Gedurende 24 maanden wordt 30% van het jaarinkomen van de overledene uitbetaald. Als de nabestaande ouder is dan 47 of voor een kind zorgt dat jonger is dan 18 jaar (of 27 indien studierend) wordt 66,7% van het jaarinkomen van de overledene betaald in de eerste drie maanden na overlijden dat daarna op 40% wordt vastgesteld. Dit pensioen eindigt als de nabestaande hertrouwt.</p> <p>Een uitkering van €5.220 wordt uitbetaald als Sterbegeld.</p>
	<p>Bij hertrouwen voor 50 jaar ontvangt de nabestaande die minstens een jaar een Kansaneläke uitkering ontving een remarriage settlement van 3 jaar van de uitkering.</p>	<p>De uitkering is 40% van het verzekerde jaarlijkse inkomen uitbetaald (of het gemiddelde van de laatste 4 jaar als dat hoger is). Deze uitkering stopt als de nabestaande hertrouwt of opnieuw gaat samenwonen. De maximale uitkering in combinatie met de Kasaneläke-uitkering bedraagt maximaal 70% van het jaarlijks verdiende inkomen van de overledene.</p> <p>Een lumpsum van €4.830 wordt uitbetaald als begrafenisuitkering.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Frankrijk		
<p>Pension de veuve/veuf. De nabestaande is 55 jaar of ouder of arbeidsongeschikt. Ongehuwde partners komen niet in aanmerking ook al was het partnerschap met de overledene geregistreerd.</p> <p>Pension de veuve/veuf (verplicht beroepspensioen): De nabestaande is 55 jaar of ouder of arbeidsongeschikt. Ongehuwde partners komen niet in aanmerking ook al was het partnerschap met de overledene geregistreerd. Dit pensioen wordt op elke leeftijd uitbetaald als er twee afhankelijke kinderen jonger dan 18 jaar zijn (21 of 25 indien studerend of werkloos; geen leeftijdslimiet indien gehandicapt).</p>		<p>Het pension de veuve/veuf bedraagt 54% van het voor het ouderdomspensioen verzekerde inkomen. Het minimumbedrag is €3.406 als de overledene minstens 60 maanden verzekerd was of minder naar rato. Het maximum is €10.426. Er is een 10% toelage voor kinderen.</p> <p>Het eigen inkomen van de nabestaande moet minder bedragen dan €5.138 per kwartaal en wordt verminderd bij hertrouwen of samenwonen. Het bedrag wordt verhoogd als de nabestaande drie kinderen heeft gebaard en/of heeft opgevoed.</p> <p>50% van het pensioen dat de overledene ontving of zou hebben ontvangen voor werknemers en managers; 60% voor private sector werknemers die onder contract werken in de publieke sector.</p>
Griekenland		
<p>Als de nabestaande niet werkt, of een ander pensioen ontvangt, zorgt voor een kind onder de 18 jaar (of 24 mits studerend, geen limiet indien gehandicapt) of arbeidsongeschikt is voor minstens 67%, of 55 jaar. De nabestaande moet minstens 5 jaar getrouwd zijn geweest met de overledene.</p> <p>De uitbetaling stopt als de nabestaande hertrouwt of opnieuw gaat samenwonen.</p>	<p>De overledene en de nabestaande moet aan de voorwaarden hebben voldaan voor premiebetaling voor ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen.</p>	<p>De nabestaande ontvangt 50% van het ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of voor gerechtigd was. Het minimumbedrag is 360,- per maand.</p>
Ierland		
<p>Contributory widow(er)'s or surviving civil partner's pension.</p> <p>Noncontributory widow(er)'s or surviving civil partner's pension: Nabestaanden die niet samenwonen en niet in aanmerking komen voor een contributory pension, geen afhankelijke kinderen hebben en beperkte middelen.</p> <p>Het nabestaandenpensioen stopt bij hertrouwen of opnieuw samenwonen.</p>	<p>De overledene of zijn of haar partner moet minstens 260 weken premie hebben betaald met een jaarlijks gemiddelde van minstens 39 weken in de laatste drie of vijf belastingjaren voor het overlijden of de leeftijd van 66 jaar werd bereikt. De uitkering wordt verminderd als er een gemiddelde was van 24 tot 47 weken van premieafdracht.</p> <p>Jaren die zijn besteed aan de zorg voor kinderen jonger dan 12 of mensen met een handicap worden buiten beschouwing gelaten bij het berekenen van het jaarlijks gemiddelde (tot maximaal 20 jaar).</p>	<p>Een bedrag van €199 wordt uitbetaald aan een nabestaande van 65 jaar of jonger; als de leeftijd hoger wordt neemt het bedrag toe. Een toeslag van €30 wordt voor elk afhankelijk kind (18 jaar of 22 indien studerend) betaald. Dit pensioen kan gecombineerd ontvangen worden met andere uitkeringen onder bepaalde voorwaarden.</p> <p>Een bedrag van maximaal €176 per week wordt betaald.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Enmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
<p>Allocation de veuvage. Voor nabestaanden jonger dan 55 jaar die in Frankrijk wonen en niet hertrouwd zijn of opnieuw gaan samenwonen. De overledene moet hiervoor minstens drie maanden verzekerd zijn in de laatste 12 maanden voor overlijden. Het inkomen van de nabestaande moet minder zijn dan €2.278 per kwartaal. Twee jaar wordt een bedrag van €608 uitbetaald; als de nabestaande ouder is dan 50 en jonger dan 55 jaar wordt deze periode verlengd.</p>	<p>Enmalige uitkering bij overlijden als de overledene werkte of een werkloosheids- of ziekte-uitkering had of arbeidsongeschikt was voor minstens 66,67% op het moment van overlijden. Het gaat om 90 keer het gemiddelde dagelijkse loon in de drie maanden voor het overlijden. Het minimumbedrag is €370 en maximaal €9.258.</p>	<p>40% van het inkomen van de overledene in de laatste 12 maanden voor zijn overlijden tot €36.673 plus 33,33% van het meerdere wordt uitbetaald. Het minimum voor de berekening van de uitkering op basis van het inkomen van de overledene bedraagt €18.337; het maximum €146.694. Het huwelijk of het samenwonen moet zijn aangegaan voor het bedrijfsongeval/ontstaan van de beroepsziekte. Daar wordt vanaf geweken als er sprake is van een kind. Een toelage van 20% wordt betaald als de nabestaande ouder is dan 55 jaar is of voor minstens 50% arbeidsongeschikt is.</p> <p>De uitkering wordt gestopt bij hertrouwen. Dan wordt een lumpsum uitbetaald van 3 jaar uitkering, tenzij de kinderen nog wezenpensioenen ontvangen.</p> <p>Ook wordt een begrafenisuitkering van € 1.656 betaald.</p>
<p>Drie jaar wordt 50% van het ouderdomspensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of zou hebben ontvangen uitbetaald. Als de nabestaande 55 jaar wordt in deze periode blijft de uitkeringsduur 3 jaar.</p>	<p>Begrafenisuitkering bij minimaal 120 dagen premiebetaling en 100 dagen premiebetaling bij werken in de bouw in het kalenderjaar voor overlijden of als de overledene ouderdomspensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen ontving. De lump sum bedraagt €760 tot €1.200.</p>	<p>Zie de langdurige en de kortdurende uitkering.</p>
	<p>Het gaat om een bedrag van €6.000 indien het overlijden plaatsvond op of na 1 december 1999, een nabestaande kinderen heeft jonger dan 18 jaar (of 22 mits voltijds studerend) dat is geboren voor of binnen 10 maanden na het overlijden. Betrokkene moet in aanmerking komen voor een alleenstaande oudertoeslag, een contributory widow(er)'s or surviving civil partner's pension of een non-contributory staatspensioen.</p>	<p>Een bedrag van €224 voor een nabestaande jonger dan 66 jaar; het bedrag wordt hoger naarmate de nabestaande ouder wordt. Een toeslag van €30 wordt voor elk afhankelijk kind (18 jaar of 22 indien studerend) betaald.</p> <p>Deze uitkering stopt als de nabestaande hertrouwt of gaat samenwonen.</p> <p>Een bedrag van €850 wordt uitbetaald als begrafenisuitkering.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Italië		
<p>Als de nabestaande hertrouwt vervalt het pensioen.</p>	<p>De overledene ontving een ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen of werkte en had minstens 780 weken premie betaald of minstens 260 weken, inclusief 156 weken in de laatste 5 jaar voor overlijden.</p>	<p>60% van het ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of zou kunnen ontvangen wordt uitbetaald. Dit is 80% voor een nabestaande met een afhankelijk kind en 100% voor een nabestaande met 2 of meer kinderen. Het minimumpensioen bedraagt €6.596. Er is een inkomstenverrekening van 25%, 40% resp. 50% voor degenen met een nabestaandenpensioen als de nabestaande een inkomen heeft dat 3, 4 of resp. 5 maal het jaarlijkse minimum van het nabestaandenpensioen bedraagt. De inkomstenverrekening wordt niet toegepast bij nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar (21 indien voltijds studerend, 26 indien studerend aan de universiteit) of arbeidsongeschikt.</p>
Luxemburg		
<p>De nabestaande is minstens 1 jaar getrouwd met de overledene of geregistreerd partner voor de datum van overlijden of pensioendatum en de overledene ontving geen ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen. Deze voorwaarden gelden niet als er sprake was van een ongeval, er kinderen zijn of als het huwelijk/partnerschap minstens 10 jaar heeft geduurd (en minstens 1 jaar als het leeftijdsverschil met de overledene meer dan 15 jaar is).</p> <p>De uitkering eindigt als de nabestaande hertrouwt of opnieuw geregistreerd partnerschap aangaat.</p>	<p>De overledene was minstens 12 maanden verzekerd in de laatste 3 jaar voor overlijden of ontving ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen.</p> <p>Als het overlijden te wijten is aan een ongeval, waaronder een bedrijfsongeval geldt geen minimum-kwalificatie-eis.</p>	<p>100% van de flat-rate amount van het pensioen wordt betaald plus 75% van de inkomensgerelateerde toeslagen als de overledene ouderdomspensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen ontving of actief verzekerd was. Het pensioen wordt aangepast als het maandelijkse salaris van de overledene in het laatste jaar minstens 1/3e van het sociale minimum (€1999) bedraagt.</p> <p>Er is een gegarandeerd minimumpensioen als de overledene minstens 20 jaar premie heeft betaald. Dit betekent dat het verschil tussen €1.780 en het nabestaandenpensioen wordt uitbetaald bij 40 jaar premiebetaling. Indien korter dan 40 jaar maar meer dan 20 jaar premie betaald wordt het pensioen gekort met 1/40e per jaar.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
	<p>Als de nabestaande opnieuw trouwt of gaat samenwonen wordt een lumpsum van twee jaar pensioenuitkering betaald.</p> <p>Begrafenisuitkering als de overledene minstens een jaar premie heeft betaald in de afgelopen 5 jaar, maar niet voldeed aan de voorwaarden voor het nabestaandenpensioen. Dit is voor mensen die verzekerd raakten na 1 januari 1996 een bedrag van €453 maal het aantal jaren dat er een verzekering was.</p>	<p>Er wordt 50% van het jaarlijkse inkomen van de overledene in het jaar voor overlijden of het jaar van ontstaan van de beroepsziekte uitbetaald.</p> <p>Een bedrag van €2.137 wordt uitbetaald als begrafenisuitkering.</p> <p>Verder is er nog een fatal accident lump-sum compensatie.</p>
	<p>Als de nabestaande hertrouwt of gaat samenwonen wordt een remarriage settlement uitbetaald van 60 keer het maandelijkse pensioenbedrag als de nabestaande jonger is dan 50 jaar; 36 maanden indien ouder dan 50 jaar.</p> <p>Een lumpsum van €761 wordt bij 40 jaar verzekering van de overledene uitbetaald en met 1/40e gekort als het aantal jaren verzekering minder is.</p>	<p>Geen kwalificerende voorwaarden als er sprake is van een ongeval (inclusief bedrijfsongeval) of beroepsziekte.</p> <p>De hoogte van het pensioen wordt gebaseerd op het pensioen dat de nabestaande zou hebben gehad als hij op de pensioenleeftijd zou hebben geleefd.</p> <p>Er is sprake van een nabestaande grant van €3.649 voor de nabestaande partner en ieder kind dat jonger is dan 18 jaar (of 27 indien studierend) en voor sommige andere groepen een lager bedrag.</p> <p>Een lumpsum van €1.033 wordt als begrafenisuitkering uitbetaald.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Noorwegen		
<p>Het gjenlevendepensjon bestaat uit een basispensioen (grunnpensjon, universal), een inkomensgerelateerd pensioen (tileggspensjon) en een speciale toelage (saertillegg).</p> <p>De rechthebbende moet minstens 5 jaar getrouwd zijn geweest of hebben samengewoond met de overledene; of kinderen hebben gekregen met de overledene. Van de huwelijksduur of samenwoonduur wordt afgezien als het overlijden het gevolg was van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte. De rechthebbenden moeten jonger zijn dan de normale pensioenleeftijd.</p>	<p>Voor een volledig basispensioen moet de overledene minstens 40 jaar verzekerd zijn geweest vanaf 16 tot 66 jaar waarbij de jaren tussen het overlijden en de pensioenleeftijd worden meegeteld. In ieder geval moet sprake zijn van 3 jaar verzekering.</p> <p>Voor het inkomensgerelateerde pensioen moet de overledene minstens 40 jaar pensioenpunten hebben opgebouwd. Daar wordt vanaf gezien als het overlijden het gevolg was van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte. De pensioenpunten worden opgebouwd als het jaarlijks inkomen het basisinkomen overstijgt; als het jaarlijks inkomen meer bedraagt dan 12 keer het minimuminkomen wordt dit niet meegenomen. Jaren van zorg voor anderen tellen mee voor de pensioenpunten. Het minimum jaarinkomen bedraagt €10.035. In ieder geval moet sprake zijn van 3 jaar verzekering.</p>	<p>Het basispensioen bedraagt 100% van het minimum jaarinkomen (€10.035) bij 40 jaar premiebetaling van de overledene tussen 16 en 66 jaar tenzij sprake is van een bedrijfsongeval of beroepsziekte en bedraagt 90% als de nabestaande minstens 12 maanden samenwoont in de laatste 18 maanden.</p> <p>Het inkomensgerelateerde pensioen bedraagt 55% van het inkomensgerelateerde ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of zou hebben ontvangen (alsof de overledene zou hebben gewerkt tot de pensioenleeftijd van 67 jaar) mits 40 jaar premiebetaling.</p> <p>De speciale toelage bedraagt 100% van het minimum jaarinkomen en wordt betaald als de overledene geen recht had op een inkomensgerelateerd pensioen; als er sprake was van minder dan 40 jaar verzekering wordt de toelage naar rato verminderd.</p> <p>Het nabestaandenpensioen (alle componenten) wordt verminderd als het jaarlijkse inkomen van de nabestaande uit arbeid meer bedraagt dan de helft van het jaarlijkse minimuminkomen van €10.035. Het pensioen bestaat dan uit het verschil tussen het basispensioen en het inkomensgerelateerde pensioen en 40% van het jaarlijkse inkomen uit arbeid wat meer bedraagt dan 50% van het minimuminkomen per jaar.</p> <p>Een nabestaande jonger dan 55 jaar wordt geacht door te werken en een jaarlijks inkomen te hebben uit werk van minstens 2 maal het minimuminkomen per jaar.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
<p>Een overgangsuitkering (overgangsstonad til gjenlevende ektefelle/partner) wordt uitgekeerd aan nabestaanden die student zijn (of worden binnen twee jaar na het overlijden), of zich in een rouwperiode bevinden gedurende 12 maanden (6 maanden als het huwelijk minder dan 12 maanden heeft geduurd). Deze periode is langer als de nabestaande zorgt voor de kinderen van de overledene (jonger dan 18 jaar of studerend). Deze uitkering is inkomensgetoetst zoals bij het nabestaandenpensioen.</p>	<p>Een lumpsum van €2.416 wordt uitbetaald als begrafenisuitkering. Deze wordt aan de middelen getoetst, behalve als de overledene jonger was dan 18 jaar.</p>	<p>15 keer €10.035 (het minimum-jaarinkomen) wordt betaald als de overledene jonger was dan 47 jaar. Deze uitkering wordt gekort met 5% voor ieder jaar boven de leeftijd van 46 jaar tot een maximum reductie van 80%. De nabestaande moet minstens 2 jaar zijn getrouwd met de overledene.</p> <p>Naast de gewone begrafenisuitkering wordt een bedrag betaald van de helft van het jaarlijkse minimuminkomen.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Oostenrijk		
<p>Het hinterbliebenenpensioen voor een nabestaande kan bestaan uit de Witwen-/Witwerrente en de Ausgleichszulage (inkomengetoetst)</p>	<p>De overledene ontving of was verzekerd voor een ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen op het moment van overlijden.</p>	<p>De hoogte van het Witwen-/Witwerrente bedrag bedraagt maximaal 60% van het opgebouwde ouderdomspensioen, gebaseerd op een ratio van het nabestaandeninkomen met het inkomen van de overledene.</p> <p>De Ausgleichszulage betaalt het verschil tussen het totale inkomen van de nabestaande (inclusief pensioenen en andere uitkeringen) en het maandelijkse minimumbedrag van €909 voor een nabestaande partner plus een minimumbedrag per afhankelijk kind.</p> <p>De bedragen worden 14 keer per jaar uitbetaald.</p>
Portugal		
<p>Survivor pension: (Pensão de Sobrevivência) bestaat uit o.a. Pensão de Viuvez en het Pensão de Social de Velhice</p> <p>Nabestaande partners die meer dan 2 jaar getrouwd zijn geweest of hebben samengewoond of kinderen heeft jonger dan 18 jaar (of 27 indien studierend; geen leeftijdslimiet als het kind gehandicapt is of een sociale uitkering ontvangt).</p> <p>Als de nabestaande ouder is dan 35 jaar of totaal arbeidsongeschikt is wordt geldt geen vijfjaarstermijn of leeftijdslimiet van de kinderen.</p>	<p>De overledene moet minstens 36 maanden premie hebben betaald op het moment van overlijden.</p>	<p>Het Pensão de Viuvez wordt uitbetaald als de overledene een ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen ontving en het inkomen van de nabestaande niet meer bedraagt dan 40% (voor een alleenstaande) of 60% voor een paar) van de social benefit rate die €429 per maand bedraagt.</p> <p>Het Pensao Social de Velhice bedraagt 60% van het sociale pensioen van €207 per maand plus 20% ervan voor 1 kind, 30% voor twee kinderen en 40% voor drie of meer kinderen.</p> <p>De nabestaande mag niet meer dan 40% (voor een alleenstaande resp. 60%) van de social benefit rate van €429 per maand verdienen.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
		<p>40% van het gemiddelde jaarinkomen in het jaar voor overlijden wordt betaald aan een weduwe die ouder is dan 60 jaar of aan een weduwnaar die ouder is dan 65 jaar.</p> <p>Een begrafenisuitkering van maximaal 6,7% van het jaarinkomen voor het overlijden wordt uitbetaald.</p>
<p>Een nabestaande partner jonger dan 35 jaar ontvangt de Pensão de Viuvez vijf jaar of als er een kind is, tot voor het jongste kind geen wezenpensioen meer wordt ontvangen.</p>	<p>Een lumpsumbedrag van 3 keer de social benefit rate (€429 per maand) wordt uitbetaald (Subsidio por Morte).</p> <p>Een begrafenisuitkering van €215 wordt aan de ingezetene uitgekeerd die de begrafenis heeft betaald.</p>	<p>De uitkering bedraagt 30% van het referentie-salarisbedrag; 40% als de uitkeringsgerechtigde ouder is dan 65 jaar of arbeidsongeschikt is.</p> <p>Een lumpsumbedrag (Subsidio por Morte) van 12 keer 1,1 van het maandelijkse sociaal minimum (€429) wordt voor de helft uitbetaald aan de nabestaande partner en voor de andere helft aan de kinderen.</p> <p>Een begrafenisuitkering wordt tot maximaal 4 keer 1,1 keer de social benefit rate van €429 per maand uitbetaald en eventueel verdubbeld als er transportkosten zijn.</p>

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Spanje		
<p>Pension de viudedad</p> <p>Rechthebbende is degene die minstens 1 jaar getrouwd was met de overledene, of samenwoonde voor tenminste 2 jaar of kinderen had met de overledene.</p> <p>Als de nabestaande hertrouwt, stopt het pension de viudedad. Onder bepaalde condities (inkomen, leeftijd of arbeidsongeschiktheid) kan de nabestaande een deel van of een volledig pensioen blijven ontvangen.</p>	<p>De overledene betaalde tenminste 500 dagen in de laatste vijf jaar premie, ontving een ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen op het moment van overlijden of had tenminste 15 jaar premie betaald.</p> <p>Als sprake was van overlijden door een bedrijfsongeval of een beroepsziekte vervallen de eisen rond de premiebetaling.</p>	<p>52% van het maandinkomen met een minimum van €859 en een maximum van €3.751 van de overledene dat gebruikt werd voor de berekening van het ouderdomspensioen of de arbeidsongeschiktheidsuitkering die de overledene ontving of zou hebben ontvangen.</p> <p>Als er afhankelijke kinderen zijn en het inkomen van de nabestaande is lager dan een bepaald minimum is het 70% van het maandinkomen.</p> <p>Als de overledene op het moment van overlijden werkte, vindt de berekening plaats op basis van de beste 24 maandenperiode in de laatste 15 jaar voor overlijden gedeeld door 28.</p> <p>Het minimum maandelijks bedrag is voor een nabestaande jonger dan 60 jaar €485 als er geen andere rechthebbenden zijn; €598 voor 60- tot 64-jarigen en €639 voor 65 jaar en ouder of voor minstens 65% arbeidsongeschikte nabestaanden; of €739,50 als de nabestaande andere afhankelijkten heeft.</p> <p>Er wordt 5% meer uitbetaald als de nabestaande twee kinderen heeft, 10% met drie kinderen en 15% bij vier of meer kinderen.</p> <p>Het gaat om 14 betalingen per jaar.</p> <p>Een alleenverdiener mag per jaar €7.134 verdienen naast het pensioen of €8.322 met een partner.</p>
Verenigd Koninkrijk		
<p>Bereavement support payment</p> <p>Bereavement Payment, Bereavement allowance en Widowed parent's allowance.</p>	<p>De overledene moet minstens 25 keer de premie voor het minimaal verzekerde bedrag per week (€162) hebben betaald.</p> <p>Deze uitkeringen zijn alleen nog beschikbaar voor nabestaanden voor partners van overledenen tussen 9 april 2001 en 5 april 2017.</p>	

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
	<p>Een begrafenisuitkering van €46,50 wordt uitbetaald.</p>	<p>Een lumpsum bedrag van 6 maanden van het gewone inkomen van de overledene wordt uitbetaald.</p>
<p>Er is een Bereavement Support Payment beschikbaar die 18 maanden een bedrag van €112 per maand betaalt.</p> <p>Als sprake is van een nabestaande die recht heeft op een gezinstoelage gaat het om een bedrag van €391 per maand.</p> <p>De Bereavement Support Payment stopt niet bij hertrouwen of opnieuw samenwonen.</p>	<p>Een lumpsum van €2.793 wordt betaald.</p> <p>Aan de nabestaande met kinderen wordt een bedrag van €3.909 betaald.</p>	

Doelgroep langdurige uitkering	Kwalificatievoorwaarden	Hoogte en inkomenstoets
Zweden		
<p>Nabestaanden die jonger zijn dan 65 jaar die een kind onder de 18 jaar verzorgen en minstens 5 jaar met de overledene samenwoonden voor het overlijden ontvangen een adjustment pension dat bestaat uit een inkomensgerelateerd pensioen (inkomstrelaterad omställingspension NDC) en een garantiépensioen (garantiépension till omställningpension).</p> <p>Het adjustmentpension eindigt bij hertrouwen of het bereiken van de 65-jarige leeftijd</p> <p>Daarnaast is er een änkepension voor nabestaanden die geboren zijn voor 1944 en voor een groep die later is geboren en op 31-12-1989 aan de voorwaarden voldeed. Er is een supplement voor nabestaanden jonger dan 65 jaar.</p>	<p>De overledene moet minstens 40 jaar ingezetene zijn geweest tussen 16 en 64 jaar waarbij de jaren tussen de datum van overlijden tot de leeftijd van 65 jaar meetellen.</p> <p>Voor het inkomensgerelateerde pensioen moet de overledene gepensioneerd zijn geweest of een Notional Defined Contribution account hebben opgebouwd.</p> <p>Voor een gedeeltelijk garantiépensioen moet de overledene minstens 3 jaar ingezetene van Zweden zijn geweest.</p>	<p>Het inkomensgerelateerde pensioen bedraagt 55% van het ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen dat betrokkene ontving of zou hebben ontvangen wordt uitbetaald. Als de overledene jonger was dan 65 jaar, wordt het ouderdomspensioen berekend alsof de overledene had gewerkt tot 65 jaar.</p> <p>Het garantiépensioen bedraagt €9.072 per jaar. Dit wordt verminderd afhankelijk van het bedrag dat wordt ontvangen uit het inkomensgerelateerde pensioen. Het garantiépensioen wordt verminderd voor elk jaar onder de 40 jaar dat er geen ingezetenschap was.</p> <p>Het supplement van het änkepension bedraagt 90% van het jaarlijkse basisinkomen van €42.906 en wordt betaald aan de nabestaande die 50 tot 64 jaar was op het tijdstip van overlijden of met kinderen jonger dan 16 jaar. Dit bedrag wordt verminderd met 6,7% per jaar voor elk jaar dat de nabestaande jonger is dan 50 jaar. Als de nabestaande een eigen ouderdomspensioen ontvangt wordt het bedrag naar rato aangepast.</p>
Zwitserland		
<p>Voor het basisnabestaandenpensioen komt de weduwe met een of meer kinderen; een weduwe van 45 jaar of ouder die minstens 5 jaar getrouwd was met de overledene; een weduwnaar of geregistreerd partner met 1 of meer kinderen jonger dan 18 jaar in aanmerking.</p> <p>Het basisnabestaandenpensioen stopt bij hertrouwen.</p> <p>Voor het beroepspensioen komen nabestaanden met 1 of meer kinderen; een nabestaande van 45 jaar of ouder en minstens 5 jaar getrouwd was of samenleefde met de overledene in aanmerking.</p>	<p>Voor het basisnabestaandenpensioen moet de overledene ieder jaar na zijn 21e premie betaald. Gedeeltelijk pensioen als de overledene minstens 1 jaar premie heeft betaald.</p> <p>Voor het beroepspensioen moet de overledene pensioen hebben ontvangen of op het moment van overlijden verzekerd voor zijn geweest of op het moment dat een arbeidsongeschiktheid die tot het overlijden leidde begon.</p>	<p>Het basisnabestaandenpensioen bedraagt 80% van het ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of toe gerechtigd was. Het minimum bedraagt €847 en het maximum €1.695.</p> <p>Het gedeeltelijk basisnabestaandenpensioen is gebaseerd op het totale aantal premiejaren en het aantal premiejaren van het cohort waar de overledene toe behoorde.</p> <p>Het beroepspensioen bedraagt 60% van het volledige arbeidsongeschiktheidspensioen dat de overledene ontving of gerechtigd was.</p>

Doelgroep kortdurende uitkering	Eenmalige uitkering	Regeling bij overlijden door bedrijfsongevallen of beroepsziekte
<p>Het inkomensgerelateerde pensioen en het garantiepensioen wordt 12 maanden uitbetaald aan de nabestaande partner zonder kinderen; 24 maanden aan een nabestaande met kinderen jonger dan 18 of tot het jongste kind 12 jaar wordt.</p>		<p>Als de overledene een permanente arbeidsongeschiktheidsuitkering had en de nabestaande vijf jaar getrouwd was of samenwoonde met de overledene of een kind had wordt 45% hiervan betaald gedurende 12 maanden aan de nabestaande na overlijden; 24 maanden als er een kind is jonger dan 18 jaar of tot het jongste kind 12 jaar is.</p> <p>Een lumpsum van 30% van het minimuminkomen van €42.906 wordt betaald als begrafenisuitkering.</p>
		<p>Aan de weduwe partner van 45 jaar en ouder of een nabestaande met kinderen of een nabestaande met een arbeidsongeschiktheid van 66,7% wordt 40% van het maandelijkse inkomen van de overledene uitbetaald.</p> <p>Het maximale maandelijkse in aanmerking te nemen inkomen is €11.153.</p> <p>Een lumpsum wordt betaald aan de weduwe die niet in aanmerking komt voor een nabestaandenpensioen. De hoogte van het bedrag hangt af van de duur van het huwelijk met de overledene.</p> <p>Verder wordt een begrafenisuitkering betaald van €2.567.</p>

13.4. Oordeel extern deskundige

Algemeen

De mij verleende opdracht is om het eindrapport van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 9 van de begroting van het ministerie van SZW te beoordelen op de methodologische aanpak, de volledigheid van en consistentie in de analyse. Voorts is mij gevraagd te beoordelen of de conclusies logischerwijze voortvloeien uit de analyses zoals die in het kader van de beleidsdoorlichting zijn uitgevoerd.

Procedure

Ik heb drie maal conceptteksten van de rapportage van commentaar voorzien. Op al mijn vragen, opmerkingen en suggesties is serieus gereageerd. Soms leidde dit tot aanpassingen of aanvullingen, soms niet maar dat kwam dan omdat mijn inbreng niet ter zake bleek te zijn. Op deze wijze kijk ik met waardering terug op het proces.

Oordeel

Ik deel de bevindingen van de beleidsdoorlichting. Hoewel de beleidsdoorlichting kritisch is over de Anw, is deze minder resoluut in het eindoordeel dan de vorige beleidsdoorlichting van 2013 waarin zonder meer werd gesteld dat de Anw niet langer inpasbaar is het huidige sociale stelsel. Er is meer inzicht verkregen in de sociaal-economische positie van de Anw gerechtigden. Zo wordt geconstateerd dat de Anw in toenemende mate een regeling is geworden voor arbeidsongeschikte nabestaanden met een laag of geen arbeidsinkomen en met geen of weinig mogelijkheden tot verandering hierin. Ook wordt gerefereerd naar onderzoek waaruit blijkt dat de tweede en derde pijler de facto nog niet naar alle tevredenheid functioneert wat betreft de dekking van het nabestaandenrisico. Nieuw in deze beleidsdoorlichting is ook de landenvergelijkende informatie die toont dat in nagenoeg alle landen het overlijdensrisico nog steeds een solide dekking vindt in het publieke socialezekerheidsstelsel. Deze en nog andere inzichten dragen er toe bij dat het stellen van kritische vragen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de Anw niet over een kam worden geschoren met het in twijfel trekken van het bestaansrecht van een publieke nabestaandenregeling als zodanig.

G.J. Vonk

Hoogleraar Socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen

11 september 2019

13.5. Overzicht behandeling vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek

Voor de beleidsdoorlichting zijn vijftien door het Ministerie van Financiën in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015 voorgeschreven vragen beantwoord.

	Overzicht behandeling vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek Onderwerp	Hoofdstuk
1	Welk artikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?	2 (§2.2.)
2	Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	N.v.t.
3	Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	3 en 6
4	Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	3 en 6
5	Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	5
6	Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	4
7	Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen /tarieven?	4
8	Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	2 (§2.5.)
9	Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?	2 (§2.4.)
10	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	2 (§2.5.)
11	Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	8 en 11
12	Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	9 en 11
13	Hoe doelmatig is het beleid geweest?	10 en 11
14	Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	11
15	In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	12

13.6. Overzicht gebruikte onderzoeken

Algemene Rekenkamer (2015). Staat van de Rijksverantwoording 2014.

CentERdata (2014). *Verzekering Overlijdensrisico*.

CentERdata (2016). *Toekomstbestendige Anw; inventarisatie onder deelnemers symposium Anw van de toekomst*.

CentERdata (2017). *Experiment inlichtingenplicht Algemene nabestaandenwet (Anw)*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Witte vlek op pensioengebied 2016*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Inkomenspositie van Anw-ontvangers en overige nabestaanden*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) *Aanvulling op onderzoek: Inkomenspositie Anw-ontvangers en overige nabestaanden*.

De Nationale ombudsman (2017). *Een nabestaande wacht op antwoord. Een onderzoek naar de behandelduur van een aanvraag op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw)*.

Hoogerwerf, A (1989). *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*. In *Beleidswetenschap* 3.

I&O Research (2019). *Klantervaringen Anw-uitkering*.

Ipsos (2018). *Kennis verplichtingen en detectiekans 2017*.

Netspar (2016). *Zelfstandig ondernemers maken pensioenambities niet waar*.

Netspar (2017). *Nabestaandenpensioen. Versnipperde vormgeving vertroebelt risico's*.

Sociale Verzekeringsbank (2018). *Op weg naar de arbeidsmarkt. Eindrapportage van de pilot Algemene nabestaandenwet (Anw) en bijstand (Participatiewet)*.

Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Emancipatiemonitor 2016*.

Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Emancipatiemonitor 2018*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Kijk op kinderopvang*.

Starink, B & Visser, M. (2017). *Nabestaandenpensioen niet verzekerd*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
naam van een directie/afdeling
postadres
telefoonnummer

Een publicatiedatum
© de ministerienaam