

Vergaderjaar 2012–2013

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2013

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 9 van mijn begroting, die gaat over de Algemene nabestaandenwet (Anw)¹.

De Anw is een volksverzekering en regelt bij overlijden een uitkering voor de nabestaande-partner en achterblijvende kinderen. De Anw is in 1996 in werking getreden. Sindsdien is het karakter van het sociale zekerheidsstelsel sterk gewijzigd. Het huidige sociale zekerheidsstelsel legt de nadruk op activering in plaats van uitsluitend op inkomensbescherming. Deze beleidsdoorlichting onderzoekt of de uitkeringsvoorwaarden van de Anw hier nog bij aansluiten: *Is de algemene doelstelling: «het door de overheid bieden van financiële ondersteuning aan nabestaanden», doeltreffend gelet op de uitgangspunten van het huidige socialezekerheidsstelsel?*

Belangrijkste conclusies beleidsdoorlichting

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

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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

Ook blijkt dat de totale populatie Anw-gerechtigden gedurende de tijd waarin de uitkering loopt minder inkomsten uit arbeid genereren. Anw-gerechtigden met kinderen hebben over het algemeen vaker inkomsten uit arbeid dan de totale groep Anw-gerechtigden, maar genereren over de jaren heen, net als de overige groep Anw-gerechtigden, minder inkomsten uit arbeid. Ondanks de gedeeltelijke vrijlating voor inkomen uit arbeid lijkt de Anw nabestaanden dus niet te stimuleren tot arbeidsparticipatie.

Vooraf voor de nabestaanden met een kind kan het ontbreken van de stimulans tot arbeids- en re-integratie nadelig uitpakken. Als zij nog steeds geen baan hebben als hun jongste kind 18 jaar wordt, eindigt de uitkering en rest de WWB. Daar geldt dan wel een arbeids- en re-integratieplicht; tevens wordt een vermogenstoets toegepast. Het zal dan voor hen lastig zijn te gaan participeren, vanwege hun leeftijd en lange afwezigheid op de arbeidsmarkt. Bij de arbeids- en re-integratieplicht staat het uitgangspunt dat werk boven een uitkering gaat centraal. Voorkomen moet worden dat mensen, ook nabestaanden, te lang aan de kant staan. Bovendien sluit het aan bij het maatschappelijk gedragen uitgangspunt dat werk mensen perspectief, zelfrespect, sociale contacten en zelfstandigheid biedt.

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

De Anw laat vermogen en inkomen dat niet uit of in verband met arbeid wordt genoten buiten beschouwing. Dit vloeit voort uit een nevendoeel van de Anw; het bieden van een bodem voor aanvullend (collectief of particulier) nabestaandenpensioen. Bij de inwerkingtreding van de Anw in 1996 is hier overigens al van af geweken door de beperking van de doelgroep die recht op een nabestaandenuitkering kan krijgen.

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

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

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

Onafhankelijk oordeel door prof. dr. C. A. de Kam

Als onafhankelijk expert heeft prof. dr. C.A. de Kam (Rijksuniversiteit Groningen) een positief oordeel gegeven over de opzet en inhoud van de beleidsdoorlichting. Zijn oordeel is integraal opgenomen in het eindrapport.

De onafhankelijk deskundige maakt twee kanttekeningen. Hij merkt op dat de vraag onbeantwoord blijft of nog steeds aanleiding bestaat voor een afzonderlijke uitkering aan kinderen die beide ouders hebben verloren. In reactie merk ik op dat in de huidige beleidsdoorlichting wordt onderzocht of de uitkeringsvoorwaarden van de Anw nog steeds aansluiten bij de activerende uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid. Om die reden is de wezenuitkering niet betrokken bij de beleidsdoorlichting. De onafhankelijke deskundige voegt de vermogenspositie van het Anw-fonds in 2011 tot 2013 toe aan de beschouwing over de financieringsaspecten van de Anw. Hij constateert daaruit dat het vermogensoverschot nog steeds groot is ondanks de premieverlaging. Het kabinet merkt daarbij op dat dit een feitelijk juiste constatering is, maar de vermogenspositie van het Anw-fonds leidt op zichzelf niet tot beleidsconclusies, omdat het Rijk aan geïntegreerd middelenbeheer doet en het vermogen onderdeel uit maakt van het EMU-saldo.

Onderzoek

In 2011 is het onderzoek «Rouw en Werk: explorerend onderzoek naar re-integratie van nabestaanden» afgerond. Aanleiding voor dit onderzoek was de behoefte van SZW aan informatie over rouw in relatie met arbeid. Er is gekeken in hoeverre re-integratie van nabestaanden kan worden bevorderd, rekening houdend met de situatie van rouw waarin zij zich bevinden. Er zijn interviews gehouden onder nabestaanden, casemanagers van gemeenten, werkcoaches van UWV, werkgevers, hulpverleners, medewerkers van re-integratiebureaus, bedrijfsartsen en bedrijfsmaatschappelijk werkers. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe samenwerking met externen. De uitkomsten worden door hen gedragen. Het onderzoek is als bijlage toegevoegd². De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in de beleidsdoorlichting.

Tot slot

Afsluitend wil ik benadrukken dat ik mij bewust ben van de ingrijpende situatie waarin nabestaanden zich bevinden kort na het overlijden van hun partner. Dit heeft dan ook mijn bijzondere aandacht en ik zal daarom deze beleidsdoorlichting bij de uitwerking van de maatregel uit het regeerak-

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

koord, waarbij de duur van de Anw voor nieuwe instroom wordt beperkt tot een jaar, betrekken. Ik verwacht u in het tweede kwartaal daarover te informeren.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma