



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hoe ingrijpend was de invoering van de Anw?

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.

Citation

Goudswaard, K. P., & Caminada, C. L. J. (2003). Hoe ingrijpend was de invoering van de Anw? *Sociaal Maandblad Arbeid*, 58(5), 219-223. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15427>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15427>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

artikel verschenen in *SMA*:

K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, 'Hoe ingrijpend was de invoering van de Anw?', *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 2003, blz. 219-223.

Hoe ingrijpend was de invoering van de Anw?

Na invoering van de Algemene nabestaandenwet (Anw) is de inkomensbescherming fors afgenomen in vergelijking met de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW). Het kabinet heeft op basis van een evaluatieonderzoek naar de Anw de conclusie getrokken dat de invoering van de Anw niet op grote schaal tot problemen bij nabestaanden heeft geleid. De vraag is of een dergelijke conclusie gerechtvaardigd is. Onderzoek van de auteurs op basis van een groot aantal feitelijke inkomensgegevens van het CBS duidt er op dat de inkomensgevolgen van de Anw wel degelijk fors zijn. Het artikel gaat ook in op de vraag of er gedragseffecten zijn opgetreden om de korting op de nabestaandenuitkering te ontlopen en op het vraagstuk van de (on-)verzekeraarbaarheid van het nabestaandenrisico.

Prof. dr. K.P. Goudswaard en dr. C.L.J. Caminada

Inleiding

Per 1 juli 1996 is de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) vervangen door de Algemene nabestaandenwet (Anw). De nieuwe nabestaandenwet heeft tot doel om de groep gerechtigden op een nabestaandenpensioen te beperken. De Anw geeft uitsluitend recht op een nabestaandenpensioen voor nabestaanden met een kind jonger dan achttien jaar, nabestaanden die voor minimaal 45% arbeidsongeschikt zijn verklaard en nabestaanden die vóór 1950 zijn geboren. De uitkering van maximaal 70% van het minimumloon is inkomensafhankelijk gemaakt, in de zin dat de uitkering wordt gekort indien het inkomen in verband met arbeid boven een bepaalde grens uitkomt. Daardoor is de inkomensbescherming in vergelijking met de AWW fors afgenomen. Die verminderde inkomensbescherming wordt aangeduid met 'Anw-hiaat'. Dit Anw-hiaat kan op de particuliere verzekeringsmarkt worden afgedekt via collectieve (bedrijfs)regelingen of individuele regelingen.

De wetgever achtte de versobering van de nabestaandenregeling gerechtvaardigd, vooral omdat het om een risico gaat dat in beginsel goed particulier verzekeraar is en er dus voor betrokkenen geen grote problemen zouden hoeven ontstaan. Inmiddels is

er een evaluatieonderzoek naar de Anw uitgevoerd.¹ In dit onderzoek wordt gesteld dat bijna de helft van de voormalige AWW-gerechtigden geen inkomenseffect zou hebben ondervonden van de invoering van de Anw. Van de voormalig AWW-gerechtigden ervaart 3% (forse) financiële problemen. Bij de nieuwe Anw-gerechtigden geldt dat voor 7%.

Het kabinet heeft op basis van dit onderzoek de conclusie getrokken dat de invoering van de Anw niet op grote schaal tot problemen bij nabestaanden heeft geleid.² De vraag is echter of het evaluatieonderzoek voldoende basis biedt om een dergelijke conclusie te trekken. Wij menen van niet. De evaluatie is gebaseerd op resultaten uit een kleine enquête met een slechts beperkte respons en bevat alleen informatie over hoe voormalig AWW-ers hun situatie ervaren en niet over de feitelijke inkomensgevolgen.

Thans zijn uitgebreide inkomensgegevens van nabestaanden beschikbaar voor de jaren na de invoering van de Anw. Deze gegevens kunnen worden ontleend aan de uitgebreide inkomensstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS IPO).³ Met behulp van de gegevens van het CBS analyseren wij in dit artikel wat de inkomenseffecten van invoering van de Anw zijn geweest.⁴ Daarmee kan de juistheid van het hierboven genoemde oordeel van het kabinet over de gevolgen van deze wetwijziging worden getoetst. We gaan ook in op de vraag of er gedragseffecten zijn opgetreden om de korting op de uitkering te ontlopen. Ten slotte komt het vraagstuk van de (on-)verzekerbare aan de orde.

Motieven voor de wetwijziging

De AWW stamde uit 1959 en was aanvankelijk duidelijk toegesneden op het toen nog vigerende kostwinnersmodel, waarbij de man voor het inkomen zorgde. Immers, de AWW kende alleen een uitkeringsrecht voor weduwen en niet voor weduwnaars. Alleen weduwen werden geacht niet in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. In 1988 bepaalde de Centrale Raad van Beroep echter dat ook weduwnaars recht moesten hebben op een AWW-uitkering, dit in verband met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze gelijkstelling leidde echter tot een situatie waarin naar het oordeel van het kabinet het behoeftebeginsel kon worden geschonden. Veel nabestaanden kregen namelijk recht op een uitkering, terwijl zij zich niet in behoeftige omstandigheden bevonden. Men kon er door het overlijden van de partner zelfs flink op vooruit gaan. Dit punt werd ook nog eens naar voren gebracht bij de evaluatie van de Anw.⁵ In dat kader werd gesteld dat het noodzakelijk is dat bij een op solidariteit gebaseerde volksverzekering de dekking gebaseerd is op het behoeftebeginsel. Op zichzelf een verdedigbaar standpunt, maar wel merkwaardig dat ditzelfde standpunt niet wordt ingenomen ten aanzien van de AOW, eveneens een op solidariteit gebaseerde volksverzekering.

Een tweede reden voor het vervangen van de AWW was het feit dat die wet uitsluitend een dekking bood voor gehuwden en niet voor ongehuwden. Het kabinet wilde dit verschil opheffen.

Ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, beoogde het kabinet met de nieuwe regeling een substantiële bezuiniging te realiseren, van circa 1,2 miljard gulden op jaarbasis.

In de parlementaire en maatschappelijke discussie over het voorstel voor een nieuwe nabestaandenwet is veel aandacht uitgegaan naar de vraag in hoeverre het zogeheten Anw-hiaat verzekeraar is. Het kabinet ging er van uit dat de kenmerken van de groep die zou kunnen worden getroffen door invoering van de Anw zodanig zijn, dat de veronderstelling gerechtvaardigd is dat betrokkenen bij het overlijden van hun partner zelf in hun levensonderhoud zouden kunnen voorzien, al dan niet via een particuliere (aanvullende) verzekering. Wel heeft de discussie er toe geleid dat er verschillende vormen van overgangsrecht zijn geïntroduceerd. Voor de oude gevallen, de voormalig AWW-gerechtigden, geldt een milder regime. Kort na de invoering van de Anw is ook een versoepeling doorgevoerd voor een specifieke groep nieuwe nabestaanden, te weten voor personen geboren tussen 1 januari 1950 en 1 juli 1956, van wie de huwelijkspartner vóór 1 juli 1999 zou overlijden. Betrokkenen zouden onder de AWW op grond van hun leeftijd uitkeringsgerechtigd zijn en zijn dat dankzij de overgangsbepaling nu ook voor de Anw. Nadien is de versoepeling ook doorgevoerd voor personen uit diezelfde leeftijdscategorie, waarvan de partner ná 1 juli 1999 overlijdt, in het geval die partner onverzekerbaar was. Onverzekerbaarheid werd daarbij aldus gedefinieerd, dat betrokkene niet wordt geaccepteerd door een verzekeraar, dan wel alleen wordt geaccepteerd tegen een premie die ten minste 2,5 maal zo hoog is als gebruikelijk.⁶

Verminderde inkomensbescherming: oude en nieuwe gevallen

Als gevolg van de invoering van de Anw zijn zowel het totale uitkeringsbedrag als het totaal aantal uitkeringsjaren dat betrekking heeft op het publieke nabestaandenpensioen in korte tijd snel teruggelopen. Tussen 1996 en 1998 daalden de totale uitgaven – conform het gestelde doel – met circa 1,2 miljoen gulden, ofwel met 28%. Het aantal uitkeringsjaren is gedaald van 187 000 in 1996 tot 147 000 in 1998 (-21%), verder teruglopend tot 134 000 in 2001 (-29%). Daarvan zijn circa 85 000 'bestaande' gevallen en circa 49 000 'nieuwe' gevallen die rechtstreeks in de Anw zijn gestroomd.⁷

De verminderde inkomensbescherming geldt in het bijzonder voor de groep mensen die vóór 1 juli 1996 al recht hadden op een nabestaandenuitkering. Immers, de bepalingen van de Anw zijn voor een belangrijk deel van toepassing op de 'oude' AWW-gerechtigden. Daarbij gold een beperkt overgangsregime, waardoor de belangrijkste effecten voor de groep oud-AWW-ers de facto per 1 januari 1998 zijn

opgetreden. Na deze datum konden AWW-ers hun uitkering (deels) verliezen door de overgang naar de Anw. Voor de alleenstaande oud-AWW-ers met een kind onder de achttien jaar geldt dat de uitkering wordt bevroren tot deze gelijk is aan 70% van het netto minimumloon. Daarnaast ontvangt betrokkene op grond van de Anw een halfwezenuitkering van 20% van het minimumloon, in verband met de zorg voor het kind. De AWW bood voor deze groep een uitkering van 100% van het minimumloon. Oud-AWW-ers die voor 1 januari 1998 met een nieuwe partner zijn gaan samenwonen verloren in de maand daarna meteen hun uitkering. Echter, per 1 januari 1998 geldt er een belangrijke wijziging. AWW-ers die op 1 juli 1996 samenwoonden met een nieuwe partner en dat op 31 december 1997 nog steeds doen, verliezen hun gehele uitkering, behalve als ze vóór 1 januari 1950 zijn geboren. In dat laatste geval houden ze een inkomensonafhankelijke uitkering van 30% van het minimumloon.

Voor de bestaande gevallen gaat ook een inkomenstoets gelden, hoewel die iets soepeler is dan die voor nieuwe Anw-ers. Aanvullend inkomen kan – behoudens een bepaald vrijlatingsbedrag – in mindering worden gebracht op het publieke nabestaandenpensioen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen aanvullend inkomen uit arbeid en aanvullend inkomen uit een uitkering.⁸ Zo wordt de nabestaandenuitkering nihil bij een maandinkomen uit arbeid van f3900 (bedragen 1996; €1770). In het geval van aanvullende uitkeringen (WAO, WW, VUT, aanvullend ouderdoms- en invaliditeitspensioen) wordt de Anw-uitkering reeds nul bij een maandinkomen van f3000 (bedragen 1996; €1360). De korting op de nabestaandenuitkering is dus relatief groot indien er aanvullende inkomsten zijn uit een uitkering.

Uit deze beschrijving van de overgangsregeling kan worden opgemaakt dat de achtergrondkenmerken van de 'oude' AWW-ers van belang zijn bij de beoordeling van de inkomenseffecten van de overgang naar de Anw.

Inkomensgevolgen van de overgang van AWW naar Anw

Om de inkomensgevolgen van de invoering van de Anw in kaart te brengen, vergelijken we de inkomensgegevens (uit het CBS IPO) van de jaren 1997 en 1998 met elkaar. Zoals hierboven betoogd, doet het effect van de invoering van de Anw zich immers met name in 1998 voor. Alle Anw-uitkeringen zijn toegerekend aan groepen huishoudens en personen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de samenstelling van het huishouden, de hoofdbron van inkomen, de sociaal-economische achtergrond en de leeftijd.

In tegenstelling tot de conclusie van het evaluatieonderzoek blijkt het overgrote deel van de nabestaanden er op achteruit te zijn gegaan. Gemiddeld genomen is de nabestaandenuitkering met circa 20% gedaald. Daarbij zijn forse verschillen tussen groepen waar te nemen.

Ruwweg de helft van alle Anw-ers blijkt zich te bevinden in een eenpersoonshuishouden. Voor deze groep is de Anw-uitkering minder dan gemiddeld gedaald (-13%), terwijl de inkomensdaling in meerpersoonshuishoudens hoger is dan gemiddeld (-27%).⁹ In de groep huishoudens met twee volwassenen (zonder kind) is de daling het grootst (-31%). Binnen deze groep bevinden zich immers veel 'oude' AWW-ers die op 1 juli 1996 samenwoonden met een nieuwe partner en dat op 31 december 1997 nog steeds deden, waardoor hun gehele uitkering verloren is gegaan (behalve als ze voor 1 januari 1950 zijn geboren).

Wanneer we kijken naar de hoofdbron van inkomen, dan blijkt dat huishoudens die vooral inkomen aan pensioen (waaronder Anw) ontlene een relatief lager dan gemiddelde inkomensachteruitgang hebben ondervonden: de gemiddelde Anw-uitkering daalt voor deze groep met 10 tot 12%. Echter, in de gevallen dat andere bronnen van inkomen aanwezig zijn in het huishouden is het inkomenseffect relatief groot. Dit is vanzelfsprekend het gevolg van de korting van de Anw-uitkering op grond van de inkomensvoet: in huishoudens die hun inkomen vooral ontlene aan loon, winst, een andere sociale uitkering of andere inkomsten, daalt de gemiddelde Anw-uitkering van 1997 op 1998 met maar liefst 34 tot 44%. Dit negatieve inkomenseffect komt overigens nog sterker tot uitdrukking bij de indeling van individuele Anw-ers naar sociaal-economische achtergrond. Arbeidsongeschikten, ambtenaren, zelfstandigen en werknemers in bedrijven die tevens een Anw-uitkering ontvangen, zien die uitkering van 1997 op 1998 ruwweg halveren als gevolg van de voet op andere bronnen van inkomen.

De inkomensachteruitgang is voorts gedifferentieerd naar leeftijdsgroep. De achteruitgang is groter dan gemiddeld voor de groep 45-55 jaar (-25%), maar kleiner dan gemiddeld voor de groep 55-65 jaar (-18%). De laatste groep is vóór 1950 geboren, waardoor degenen die met een nieuwe partner zijn gaan samenwonen niet hun gehele uitkering verliezen, maar nog recht houden op een inkomensafhankelijke uitkering van 30% van het minimumloon.

Gedragseffecten

De veranderingen in de regelgeving impliceerden een forse financiële prikkel voor voormalig AWW-ers om hun gedrag aan te passen. Er lagen immers wegen open om de hoogte van de uitkering te beïnvloeden.

Ten eerste hadden betrokkenen er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om hun inkomen op peil te houden door hun samenlevingsvorm aan te passen. Dit geldt met name voor degenen die samenwoonden met een nieuwe partner en geen hoog inkomen hadden. Bij (administratieve) beëindiging van het samenwonen zou hun uitkering immers niet worden gekort. Ten tweede was er voor de groep alleenstaande 'oude' AWW-ers een forse financiële prikkel om minder uren te gaan werken. Daardoor zou minder inkomen

uit arbeid worden verworven, hetgeen een lagere korting op de uitkering tot gevolg zou hebben gehad.

Echter, de realisatiecijfers laten niet de indruk achter dat op grote schaal sprake is geweest van dergelijke gedragsreacties. Zo is de huishoudenssamenstelling van Anwers niet veel veranderd. In 1997 leefden 39% van alle Anwers samen in een huishouden met twee (of meer) volwassenen; in 1998 goldt dat nog steeds voor 38%. Wanneer we vervolgens kijken naar de hoofdbron van inkomen, dan lijkt de arbeidsparticipatie van Anwers te zijn toegenomen, terwijl er juist een financiële prikkel was om minder (uren) te gaan werken. Zo blijkt dat in 1997 74% van alle Anwers hun inkomen vooral ontleende aan die uitkering (hoofdbron van inkomen); in 1998 is dat percentage teruggelopen tot 71. Andersom is in 1998 voor 29% van alle Anwers het inkomen uit arbeid of winst hoger dan het inkomen uit het nabestaandenpensioen; in 1997 was dit percentage nog 26.

Al met al lijken de gedragsreacties om de korting op de uitkering te ontlopen bescheiden te zijn geweest.¹⁰

(On-)verzekeraarbaarheid Anw-hiaat-risico

In hoeverre de lagere publieke nabestaandenuitkering is gecompenseerd door middel van aanvullende private Anw-hiaatverzekeringen kan met de data van het CBS niet worden bepaald. Uit ander onderzoek blijkt dat er langzamerhand meer collectieve Anw-hiaatverzekeringen tot stand komen. Maar het totale aantal Anw-hiaatverzekeringen is nog steeds beperkt, zeker in verhouding tot het veel grotere aantal WAO-hiaatverzekeringen.¹¹ In dit verband speelt het vraagstuk van de verzekeraarbaarheid van het Anw-hiaat-risico. In de kabinetsevaluatie wordt de conclusie getrokken dat onverzekerbaarheid van het Anw-hiaat-risico vrijwel niet voorkomt, omdat de meerderheid van de "onverzekerbaren" Anw-gerechtigd is. En voor zover dat niet het geval is zou men objectief gezien in hun eigen inkomen kunnen voorzien.¹² Deze argumentatie achten wij enigszins kort door de bocht. Immers, het gaat niet om de vraag of mensen in hun onderhoud kunnen voorzien (al dan niet met Anw-uitkering), maar om de vraag in hoeverre het nieuwe regime heeft geleid tot minder inkomensbescherming en om de mogelijkheden om dat risico te dekken. Bovendien geldt ook hier het bezwaar dat de conclusie dat onverzekerbaarheid vrijwel niet voorkomt is gebaseerd op een steekproef die zeer beperkt van omvang is.

De Sociaal-Economische Raad concludeerde eerder dat, ondanks de getroffen overgangsmaatregelen, er nog steeds onverzekerbaarheidsproblemen kunnen optreden voor mensen met gezondheidsklachten.¹³ Het probleem van onverzekerbaarheid zou met name kunnen gaan spelen als het jongste kind van de nabestaande achttien jaar wordt, dan wel het arbeidsongeschiktheidspercentage van de nabestaande beneden de 45% daalt. Voorts zou het probleem ook kunnen toenemen als gevolg van het feit dat steeds meer mensen op grond van hun leeftijd

buiten de groep Anw-gerechtigden gaan vallen. Hoe dan ook, ook bij kleine aantallen is onverzekerbaarheid naar ons oordeel een probleem. Het is maatschappelijk moeilijk aanvaardbaar dat waar toch velen aanvullende private inkomensdervingsverzekeringen afsluiten, dit voor minder gezonden als gevolg van hun handicap niet of nauwelijks mogelijk is.¹⁴

Conclusies

Het ligt in de rede dat de aanzienlijke versobering van de nabestaandenregeling flinke inkomenseffecten heeft gehad. In de kabinetsevaluatie worden de gevolgen van de invoering van de Anw niettemin erg gerelativeerd. Wij achten die relativering niet terecht. Ons onderzoek op basis van een groot aantal feitelijke inkomensgegevens van het CBS duidt er op dat de inkomensgevolgen van de Anw wel degelijk fors zijn. De bruto Anw-uitkering is vanaf 1997 op 1998 gemiddeld met circa 20% gedaald. Voor sommige groepen is die daling nog aanzienlijk groter. Dat is het geval als ook andere bronnen van inkomen in het huishouden aanwezig zijn. De uitkering is – logischerwijze – vooral voor de hogere inkomensdecilen fors teruggelopen. Ook huishoudens met twee volwassenen zonder kind worden relatief zwaar getroffen: voor hen daalt de uitkering gemiddeld met 31%. Ons onderzoek duidt er verder op dat er zich geen omvangrijke gedragsreacties (zoals aanpassing van de samenlevingsvorm of vermindering van het arbeidsaanbod) hebben voorgedaan om kortingen op de uitkering als gevolg van de invoering van de Anw te ontlopen.

De lagere publieke inkomensbescherming kan worden gecompenseerd door middel van aanvullende private Anw-hiaatverzekeringen. Schattingen geven echter aan dat het aandeel van de werknemers dat een Anw-hiaatverzekering heeft nog betrekkelijk beperkt is. In dit verband kan zich het probleem van onverzekerbaarheid voordoen in geval van ernstige gezondheidsklachten. Het kabinet heeft ook dit probleem op grond van de Anw-evaluatie gerelativeerd. Het zou om weinig gevallen gaan en betrokkenen kunnen objectief gezien in hun eigen inkomen voorzien. Daar kan tegenin worden gebracht dat het aantal onverzekerbaren dat geen recht heeft op Anw in de toekomst vermoedelijk zal toenemen. Maar ook als hun aantal klein zou blijven, is er sprake van een maatschappelijk probleem.

Al met al zijn de gevolgen van de invoering van de Anw, anders dan het kabinet concludeerde, wel degelijk fors geweest.

Prof. dr. Goudswaard is hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, dr. Caminada is universitair hoofddocent economie; beide auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Leiden, Juridische Faculteit, Departement Fiscale en Economische Vakken.

Noten

- 1 Ministerie van SZW, *Evaluatie Algemene nabestaanden wet*, Den Haag, 2001.
- 2 *Kabinetstandpunt naar aanleiding van het evaluatieonderzoek Anw*, Kamerstukken II 2000/01, 27 400, XV, nr. 61.
- 3 Het CBS Inkomenspanelonderzoek (CBS IPO) is een steekproef en bevat circa 217 000 kernpersonen (75 000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomensgegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van belastingdienst, huursubsidie en studiefinanciering.
- 4 Uitgebreide gegevens en resultaten worden vermeld in een onderzoeksrapport: K. Caminada en K.P. Goudswaard, *Inkomensgevolgen van veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen*, Department of Economics Research Memorandum 2002.04, Leiden, 2002.
- 5 Kamerstukken II 2000/01, 27 400, XV, nr. 61, p. 2-3.
- 6 Art. 2 Besluit ex art. 66a Anw.
- 7 Bron: *Sociale Nota 2002*, Den Haag 2001, p. 182.
- 8 Voor inkomen uit arbeid geldt een vrijlating van 50% van het bruto minimumloon inclusief overhevelingstoeslag en een derde van het meerdere. Voor inkomen in verband met arbeid (WAO, WW, VUT, aanvullend ouderdoms- en invaliditeitspensioen) geldt een vrijlating van 50% van het bruto minimumloon. Aanvullend nabestaandenpensioen en lijfrente voorzover die niet uit de eigen arbeidsovereenkomst voortvloeit en inkomsten uit vermogen worden niet in mindering gebracht op de uitkering.
- 9 In Caminada en Goudswaard (op. cit. 2002) wordt een uitsplitsing gegeven naar diverse vormen van samenwonen.
- 10 De realisatiecijfers sporen met de enquêteresultaten van Hakfoort en Mot (1997): slechts een fractie van alle respondenten gaf destijds aan mogelijkheden te zien om aan de daling van hun Anw-uitkering te ontkomen. Zie J. Hakfoort en E. Mot, 'De overgang van AWW naar Anw: het effect op de uitkering van AWW-gerechtigden', *Werkdocument ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* 49, Den Haag 1997.
- 11 De SER schat dat ruim 10% van de werknemers een Anw-hiaatverzekering heeft op grond van een collectieve (bedrijfsregeling). Relatief weinig werknemers met een Anw-hiaat zouden het desbetreffende risico via een individuele verzekering hebben gedekt. Zie SER, *Advies Onverzekerbare risico's*, 99/02, Den Haag 1999, p. 48.
- 12 Op. cit., p. 7.
- 13 SER, op. cit., 1999.
- 14 Zie K.P. Goudswaard, 'De opmars van particuliere verzekeraars bij de dekking van sociale risico's', in: T. Hartlief en M.M. Mendel, *Verzekering en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000, p. 435-451.