

Vergaderjaar 2005–2006

30 666

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met samenwonen ten behoeve van zorg voor een hulpbehoevende

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Naar aanleiding van de motie Noorman-den Uyl/Van Oerle-van der Horst inzake proportie controle op het voeren van een gezamenlijke huishouding door AOW-ers¹ is door de regering toegezegd te onderzoeken of het mogelijk is in het kader van de zorgbehoefte een maatregel te treffen die voorkomt dat het ongehuwdenpensioen van twee alleenstaande AOW-gerechtigden wordt omgezet in een gehuwdenpensioen. Tijdens het algemeen overleg van 26 mei 2005 is in dit kader door de Tweede Kamer expliciet aandacht gevraagd voor de situatie van ouderen die alleen vanwege een zorgrelatie meerdere dagen bij elkaar zijn, maar die wel over een eigen woning beschikken². Bij brief van 17 februari 2006³ is deze praktijksituatie nader uitgewerkt. Naar aanleiding van het algemeen overleg van 16 maart 2006 is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 4 april 2006⁴ aangegeven op welke wijze het overgangsrecht in onderhavig voorstel wordt vormgegeven.

Ter invulling van bovengenoemde motie stelt de regering voor een bepaling in de Algemene Ouderdomswet (AOW) op te nemen waarin is bepaald dat in de betreffende situatie weliswaar sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding, maar dat beide gerechtigden in die omstandigheid hun AOW-ongehuwdenpensioen van 70% van het minimumloon behouden. Ongehuwde pensioengerechtigden die een kind jonger dan 18 jaar hebben en onder de bepaling vallen, behouden dan een AOW-uitkering ter hoogte van 90% van het minimumloon. Doel van dit voorstel is niet langer financiële belemmeringen op te werpen wanneer alleenstaande AOW-gerechtigden een gezamenlijke huishouding gaan voeren, omdat een van hen niet langer in staat blijkt in het leven van alledag zelfstandig te kunnen functioneren. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte van ouderen om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. Vandaar dat dit voorstel goed past in het door de regering geformuleerde ouderenbeleid waarin het belang van meer maatwerk voor én een meer individueel gerichte benadering van ouderen is benadrukt⁵.

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 17 050, nr. 272.

² Kamerstukken II, 2005/06, 17 050, nr. 302.

³ Kamerstukken II, 2005/06, 17 050, nr. 320.

⁴ Kamerstukken II, 2005/06, 17 050, nr. 323.

⁵ Zie kabinetsnota «Ouderenbeleid in het perspectief van de vergrijzing» van 19 april 2005, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

2. Uitwerking voorstel

2.1 Huidige situatie

De AOW kent verschillende pensioenbedragen. De hoogte van dit recht is niet gerelateerd aan het voorheen genoten inkomen, maar aan minimumloon. Er geldt geen inkomens- of vermogenstoets. De gehuwde pensioengerechtigde heeft een zelfstandig recht ter hoogte van 50% van het minimumloon. De ongehuwde pensioengerechtigde ontvangt 70% van het minimumloon. Achtergrond hiervan is dat bij de hoogte van het ouderdomspensioen rekening wordt gehouden met de besparende werking van het gezamenlijk voeren van een huishouding ten opzichte van het voeren van een eenpersoonshuishouden.

Sinds 1 januari 1987 worden in de AOW niet gehuwde meerderjarige partners die een gezamenlijke huishouding voeren, als gehuwd aangemerkt. In de gehele sociale zekerheid geldt dezelfde definitie van gezamenlijke huishouding.

Van een gezamenlijke huishouding is volgens de wet sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) én blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium). Deze wettelijke criteria zijn nader uitgewerkt in de rechtspraak. Uit de rechtspraak blijkt dat zorg en verzorging elementen zijn die betrokken dienen te worden bij de beoordeling of voldaan is aan het verzorgingscriterium¹. Ook is uitgebreide jurisprudentie over het huisvestingscriterium voorhanden. Hieruit komt naar voren dat het feitelijk verblijf in een woning een belangrijk criterium is bij de beoordeling of er sprake is van het hoofdverblijf². Kern van de rechtspraak is dat het uiteindelijke oordeel het resultaat is van een afweging van alle factoren, die uitsluitend in het individuele geval kan plaatsvinden.

De uitvoeringsinstantie van de AOW – de Sociale Verzekeringsbank (SVB) – stelt op basis van objectieve feitelijke omstandigheden in het individuele geval vast of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dit betekent dat de SVB een zekere mate van beleidsvrijheid heeft bij de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998 waarborgt dat wanneer een uitvoeringsinstantie vaststelt dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, dit tevens geldt voor de toepassing van de andere socialezekerheidswetten. Daarnaast is in alle socialezekerheidswetten de mogelijkheid gecreëerd tot het instellen van beroep in cassatie tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) met betrekking tot het begrip gezamenlijke huishouding. Op deze wijze is een uniforme hantering en interpretatie van dit begrip binnen de sociale zekerheid gewaarborgd.

2.2 Voorgestelde wijziging

De regering stelt voor de AOW-uitkering van ongehuwde AOW-gerechtigden niet te herzien als zij vanwege een zorgrelatie een gezamenlijke huishouding voeren, en beiden over een eigen woning beschikken. De regering komt hiermee tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om voor deze groep personen een aparte maatregel te treffen. Door de gekozen vormgeving blijft de definitie van de gezamenlijke huishouding in de AOW intact, wat tot gevolg heeft dat binnen de sociale zekerheid het wettelijk begrip gezamenlijke huishouding onaangetast blijft.

De in dit wetsvoorstel vervatte maatregel bevat de volgende elementen:

¹ Zie CRvB 11 juli 1995, JABW 1995/357 en CRvB 6 januari 1998, USZ 1998/56.

² HR 27 november 1992 en CRvB 31 oktober 1995.

1. AOW-gerechtigden
2. definitie van een zorgbehoefte
3. het blijven beschikken over een eigen woning
4. duur maatregel.

AOW-gerechtigden

De regering acht het – vanwege de uniformiteit in de verschillende socialezekerheidswetten – van belang het begrip gezamenlijke huishouding in tact te laten en uitstraling naar andere wetten te voorkomen. Vandaar dat de maatregel binnen de AOW is getroffen, hetgeen ook overeenkomt met de wensen van de Tweede Kamer. Zou de maatregel ook betrekking hebben op personen jonger dan 65 jaar, dan wordt de maatregel uitgebreid tot andere wetten, zoals de Wet Werk en Bijstand (WWB). Dan zou – hoewel een gezamenlijke huishouding aanwezig is – ook in die wet een uitzondering moeten worden opgenomen, waarvan niet te rechtvaardigen is dat die beperkt is tot zorg voor 65-jarigen. De doelstelling van dit wetsvoorstel zou daarmee worden verlaten.

Zorgbehoefte

De zorgbehoefte van één van de AOW-gerechtigden moet aanleiding zijn voor het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding. Alleen dan zal het recht op een AOW-ongehuwdenpensioen blijven bestaan. Deze voorwaarde betekent dat wanneer de zorgbehoefte eindigt en men een gezamenlijke huishouding blijft voeren, men niet meer onder de uitzonderingsregel valt en men recht heeft op een AOW-gehuwdenpensioen ter hoogte van 50%. Voor personen die elk de beschikking hebben over een eigen woning en al een gezamenlijke huishouding voeren voordat de zorgbehoefte intreedt, zal een economische en/of emotionele verstrengeling bepalend zijn geweest, en niet een zorgbehoefte. Deze personen komen daarom evenmin in aanmerking voor de uitzonderingsregel.

Voor de definitie van het begrip zorgbehoefte wordt aangesloten bij de in de Algemene Nabestaandenwet (ANW) gehanteerde definitie. Onder hulpbehoevende in de ANW wordt verstaan «de persoon die vanwege ziekte of een of meer stoornissen van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard blijvend niet in staat is een eigen huishouding te voeren daar hij dagelijks is aangewezen op intensieve zorg van anderen. De SVB heeft op basis daarvan beleidsregels opgesteld. Deze regels luiden dat onder het begrip «hulpbehoevende» ten behoeve van haar beleid wordt verstaan de persoon:»

- van wie al is vastgesteld dat hij vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard in aanmerking komt voor opname in een AWBZ-inrichting;
- die hetzij vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, hetzij is aangewezen op constant toezicht teneinde mogelijk gevaar voor zichzelf of voor anderen te voorkomen.

De organisatie «Client First Medical Services BV» verstrekt (para)medisch advies aan de SVB onder meer in het kader van de ANW.

Voordeel van aansluiting bij de definitie in de ANW is dat hiermee aangesloten wordt bij de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de toepassing van het begrip hulpbehoevende. De regering verwacht op dit vlak dan ook geen handhavingproblemen.

Beschikken over een eigen woning

De AOW-gerechtigden die een gezamenlijke huishouding zijn gaan voeren, moeten ieder de beschikking houden over een eigen woning en daar de financiële lasten van dragen. Gecombineerd met de voorwaarde

dat de reden voor het voeren van een gezamenlijke huishouding moet zijn gelegen in een zorgbehoefte van de één, kan ten aanzien van hen worden gesteld dat het voeren van een gezamenlijke huishouding voor hen nauwelijks een economisch voordeel oplevert. In deze situatie is het daarom gerechtvaardigd om hen het AOW-ongehuwdenpensioen te laten behouden. De SVB zal in de praktijk het aanhouden van een eigen woning in combinatie met een inschrijving in de Gemeentelijke Basisregistratie (GBA) goed kunnen controleren.

Duur maatregel

Samenwonende AOW-gerechtigden behouden hun aanspraak op een ongehuwdenpensioen zolang zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. Dit betekent dat, als er geen sprake meer is van een zorgbehoefte of één van hen niet langer meer beschikt over een eigen woning, er geen aanspraak meer kan worden gemaakt op een ongehuwdenpensioen op grond van dit voorstel. Als gevolg hiervan zal de AOW-uitkering verlaagd worden.

Het nieuwe artikel 17 AOW ziet op personen aan wie reeds een AOW-pensioen is toegekend. In de enkele gevallen waarin de eerste toekenning van het pensioen samenvalt met het begin van een gezamenlijke huishouding vanwege een zorgbehoefte, zal eerst een alleenstaandenpensioen worden toegekend en vervolgens – conform het nieuwe artikel 17 – van herziening van het pensioen worden afgezien.

3. Gevolgen voor andere wetten

Dit voorstel heeft uitsluitend betrekking op de AOW en werkt niet door naar andere wetten, zoals de WWB. Dit acht de regering, gegeven het complementaire karakter van de WWB, gerechtvaardigd. De WWB beoogt een aanvulling te zijn tot het relevante sociale minimum. De regering ziet geen aanleiding om voor de groep waarop deze maatregel ziet van dit uitgangspunt af te wijken.

Ook werkt dit voorstel niet door naar de Algemene Nabestaandenwet (ANW), omdat dit voorstel uitsluitend geldt voor AOW-gerechtigden die een gezamenlijke huishouding gaan voeren. Wel komen de begrippen hulpbehoevendheid en gezamenlijke huishouding ook in de ANW voor. In de ANW is het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding, anders dan in de AOW, een grond om de nabestaandenuitkering ingevolge de ANW te beëindigen. Hierop bestaat een uitzondering indien de nabestaande een gezamenlijke huishouding voert ten behoeve van de verzorging van een hulpbehoevende. Deze nabestaande heeft in het kader van de ANW recht op een inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering van 50% van het minimumloon.

Voorts is in de ANW een herlevingsbepaling van het recht op ANW opgenomen. Wanneer de nabestaandenuitkering is beëindigd als gevolg van het voeren van een gezamenlijke huishouding herleeft de uitkering weer indien de nabestaande deze gezamenlijke huishouding binnen een termijn van zes maanden na beëindiging van de nabestaandenuitkering niet meer voert. In de AOW bestaat een dergelijke termijn niet en die is in het kader van de AOW ook niet nodig. Indien een pensioengerechtigde geen gezamenlijke huishouding meer voert, wordt het AOW-gehuwdenpensioen immers herzien in een ongehuwdenpensioen.

Een ieder met een chronische en langdurige zorgbehoefte kan aanspraak maken op zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Vanuit de AWBZ wordt de zorg, waarvan in dit voorstel sprake is, gezien als indiceerbare zorg. Dat betekent dat als de verzorger de zorg niet meer of tijdelijk niet kan verrichten, die zorg dan vergoed wordt vanuit de

AWBZ. Als een betrokkene geïndiceerd is voor extramurale AWBZ-zorg, bestaat de mogelijkheid de benodigde zorg in natura te ontvangen of als persoonsgebonden budget (pgb).

4. Overgangsrecht

In dit voorstel is bij wijze van overgangsrecht geregeld dat AOW-ers die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit voorstel al vanwege een zorgrelatie samenwonen, de SVB kunnen verzoeken om per datum van inwerkingtreding van de wet de uitkering te herzien waarbij die herziening terugwerkt tot aan de dagtekening van de brief (4 april 2006) van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer.

Zoals in de voornoemde brief van 4 april 2006 is aangegeven, kunnen betrokkenen zich voor de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel bij de SVB melden, zodat de SVB zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding een nieuwe beslissing kan nemen. Voor betrokkenen zal dit betekenen dat zij over de periode van 4 april 2006 en de inwerkingtreding van de wet een nabetaling zullen ontvangen.

Indien op een later tijdstip dan 4 april 2006 aan de voorwaarden van het overgangsrecht wordt voldaan, vindt nabetaling plaats vanaf het tijdstip waarop aan de voorwaarden is voldaan. De herziening wordt niet gewijzigd indien vóór 4 april 2006 weliswaar sprake was van zorg voor een hulpbehoevende maar deze zorg ook voor die datum is geëindigd. Om voor het overgangsrecht van de wetswijziging in aanmerking te komen, moet de pensioengerechtigde binnen zes maanden na de datum van inwerkingtreding een aanvraag hebben ingediend.

5. Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en SVB

Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets aan het IWI voor een toezichtbaarheidstoets voorgelegd en aan de SVB voor een uitvoeringstoets.

Het IWI ziet naar aanleiding van het wetsvoorstel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de toezichtbaarheid en handhaving.

De SVB acht het voorstel uitvoerbaar. Wel heeft de SVB op enkele punten suggesties tot verbeteringen gedaan, die de regering – voor zover relevant – heeft overgenomen.

6. Financiële gevolgen

Uitkeringslasten

De gevolgen voor de uitkeringslasten worden geraamd op maximaal € 2,7 miljoen op jaarbasis. In 2007 zal dit door de nabetalingen, vanwege het overgangsrecht in 2006, op kunnen lopen naar circa € 3,7 miljoen.

Uitvoeringskosten

Aan het wetsvoorstel zijn eenmalige invoeringskosten en structurele uitvoeringskosten voor de SVB verbonden. De eenmalige invoeringskosten houden verband met voorlichting aan uitkeringsgerechtigden en instructie van medewerkers van de SVB. De structurele uitvoeringskosten houden verband met de gevalbehandeling; aanvragen dienen inhoudelijk beoordeeld te worden (waarbij de SVB gebruik maakt van de kennis van een gespecialiseerd bureau op het gebied van medisch advies) en tegen

de beschikking van SVB staat bezwaar en beroep open met de daarbij behorende uitvoeringskosten. De eenmalige invoeringskosten zijn zeer beperkt (geraamd wordt ca. € 20 000). De structurele uitvoeringskosten zijn volledig afhankelijk van het aantal aanvragen dat bij de SVB ingediend wordt. Maximaal zullen deze kosten € 0,5 miljoen bedragen.

Gevolgen voor de administratieve lasten

Gezien de beperkte omvang van de groep AOW-ers die hiervoor in aanmerking komen, zijn er nauwelijks gevolgen voor de administratieve lasten.

Artikelsgewijs

(onderdeel C)

De wijziging in artikel 71 van de AOW is technisch van aard. Door middel van de Wet van 23 december 2004 tot wijziging van enkele sociale-verzekeringswetten en enige andere wetten in verband met het aanbrengen van enige vereenvoudigingen (Stb. 2004, 728) is artikel 12 van de AOW vervallen waardoor herzieningen van de pensioenbedragen niet langer bij ministeriële regeling hoeven plaats te vinden. In artikel 71 van de AOW was hier abusievelijk nog geen rekening mee gehouden. De onderhavige wijziging corrigeert dit.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof