

Vergaderjaar 2014–2015

34 015

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag in verband met het toekennen van een inkomensondersteuning aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet en intrekking van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 oktober 2014

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	2
2. De inkomensondersteuning AOW-gerechtigden	3
3. Export	4
4. Gelijke behandeling	6
5. Overgangsrecht	6
6. Financiële effecten	7
7. Overig	7

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Ze onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn blij dat ouderen met de allerkleinste beurs er vanaf 2015 op vooruit gaan. Het is goed nieuws dat de nieuwe regeling inkomensondersteuning AOW-gerechtigden niet meetelt bij de middelen-toets in de bijstand en niet vatbaar is voor beslag. Zij hebben enkele aanvullende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen vast dat de compensatie voor de intrekking van de MKOB¹ via de inkomensondersteuning AOW niet volledig is. AOW-gerechtigden die slechts recht hebben op een onvolledige AOW ontvangen eveneens in overeenkomstige mate een onvolledige inkomensondersteuning AOW. Deze leden stellen vast dat de inkomensondersteuning zich op deze wijze niet richt op hen waarvoor deze ondersteuning het meest noodzakelijk is, maar op hen die hun gehele leven in Nederland hebben gewoond en aldus een volledige AOW opbouw kennen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het op zich logisch dat de koopkrachttegemoetkoming gebaseerd wordt op het aantal jaren AOW-opbouw en op het woonachtig zijn in Nederland.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen die zij de regering hierbij willen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Genoemde leden willen graag enkele vragen ter verduidelijking aan de regering voorleggen.

Het lid van de 50PLUS/Baay-Timmerman-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Nu de huishoudentoeslag niet doorgaat wordt er naar gestreefd een pakket alternatieve maatregelen te treffen waarmee de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht worden benaderd. Bij het zoeken naar alternatieven blijkt de weg naar ouderen snel weer gevonden.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze en in welke mate met deze wetswijziging de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht worden benaderd. Deze leden vragen tevens of ook andere opties dan de koppeling aan de AOW-opbouwjaren zijn overwogen. Zo ja, welke opties zijn dit en waarom is er uiteindelijk niet voor deze opties gekozen? De genoemde leden vragen de regering van alle opties tevens toe te lichten in welke mate deze de inkomenseffecten van de beoogde huishoudentoeslag benaderen.

De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel een nadere toelichting op de inkomens- en vermogenspositie van ouderen. Deze leden vragen de regering om een actualisatie te geven van de cijfers zoals gepresenteerd in het rapport van de commissie-Don² ten aanzien van:

- de inkomensontwikkeling van 65+»ers, zowel in absolute zin als in vergelijking met andere leeftijdscategorieën;
- de effecten van beleid op deze inkomensontwikkeling;
- de vermogensontwikkeling van ouderen;
- armoede onder ouderen, zowel in absolute zin als in vergelijking met andere leeftijdscategorieën

De genoemde leden vragen in dit verband tevens naar feitelijke informatie over de aio.³ Hoeveel mensen hebben thans recht op een aio-uitkering?

¹ MKOB: Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen

² IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+»ers, *Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties*, augustus 2013

³ aio: aanvullende inkomensvoorziening ouderen

Hoeveel mensen maken hier ook daadwerkelijk gebruik van? En wat is de gemiddelde hoogte van de aio-uitkering? Tot slot stellen zij vragen over het aantal mensen met enkel een AOW of een AOW met een klein aanvullend pensioen (tot maximaal € 10.000 per jaar), hoe deze groep zich qua omvang heeft ontwikkeld sinds 1990 en hoe deze groep zich naar verwachting zal ontwikkelen de komende jaren. Kan de regering dit inzichtelijk maken, zo vragen zij.

De leden van deze fractie lezen dat de hoogte van de MKOB voor 2015 reeds op € 0 is gesteld en dat de regering op grond van de Kaderwet SZW-subsidies reeds een Tijdelijke regeling inkomensondersteuning AOW-pensioengerechtigden heeft getroffen. De genoemde leden vragen hoe voorliggend wetsvoorstel zich precies tot genoemde Tijdelijke regeling verhoudt, en wat dit impliceert voor de (gewenste of noodzakelijke) inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in de mate waarin personen die AOW-opbouw missen, in andere landen pensioen hebben opgebouwd. Deelt de regering de veronderstelling dat ouderen die in aanmerking komen voor de aio vrijwel geen pensioen in andere landen hebben opgebouwd, zo willen deze leden weten. Genoemde leden vragen de regering om een toelichting waarom deze personen niet in aanmerking komen voor de nieuwe inkomensondersteuning AOW, terwijl zij over een laag inkomen beschikken.

De genoemde leden vragen de regering om een nadere toelichting waarom de voorgestelde maatregelen zich niet alleen richten op nieuwe gevallen, maar ook op bestaande aanspraken.

Het lid van de 50PLUS/Baay-Timmerman-fractie merkt op dat het voorliggende voorstel onderdeel is van de zoektocht naar een alternatief maatregelenpakket voor de huishoudentoeslag. Met het voorstel wordt de export van de inkomensondersteuning (enigszins) beperkt, omdat AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen relatief vaak een onvolledige AOW hebben opgebouwd. Het aantal mensen in het buitenland met een AOW-uitkering is in de periode 2005–2012 gestegen met 39% en dit percentage zal blijven stijgen.

Het genoemde lid juicht toe, dat de voorgestelde inkomensondersteuning AOW uitgezonderd wordt van de middelentoets in de WWB.⁴

2. De inkomensondersteuning AOW-gerechtigden

De leden van de VVD-fractie lezen dat het inkomensafhankelijk maken van de inkomensondersteuning ten opzichte van de hoogte van die ondersteuning te hoge uitvoeringskosten met zich mee zou brengen. Zij vragen of dit de enige reden is van het niet-inkomensafhankelijk maken van de regeling. Wat was de reden dat de MKOB in eerste instantie is ingevoerd? Deze leden zijn van mening dat de hoogte van de AOW niet afhankelijk moet worden van de hoogte van het aanvullend pensioen. Het aanvullend pensioen wordt al progressief belast. Zij zijn dan ook verheugd dat de inkomensondersteuning niet inkomensafhankelijk is vormgegeven.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke uitvoeringskosten gemoeid zouden zijn bij het inkomensafhankelijk maken van deze inkomensondersteuning.

Deze leden vragen de regering om een overzicht te presenteren van de inkomens- en vermogensverdeling van AOW-gerechtigden in Nederland. Daarbij vragen deze leden aan te geven welke van de inkomensgroepen en vermogensgroepen naar het oordeel van de regering in aanmerking komen voor inkomensondersteuning. De genoemde leden verzoeken de

⁴ WWB: Wet Werk en Bijstand

regering tevens aan te geven in welke mate mensen met een onvolledige AOW zijn aan te treffen in de inkomens- en vermogensgroepen.

De leden van deze fractie vragen de regering naar de hoeveelheid AOW-gerechtigden die aanvullende bijstand ontvangen en hoeveel van hen een onvolledige AOW ontvangen. Tevens vragen deze leden naar de omvang van de groep migranten in zowel de groep met een volledige als met een onvolledige AOW.

De genoemde leden vragen of het hanteren van een objectief criterium bij het maken van enig onderscheid naar het oordeel van de regering altijd leidt tot een gerechtvaardigd verschil. Deze leden vragen de regering of het objectieve criterium van AOW-opbouwjaren hier mede is gekozen omdat in belangrijke mate migranten een beperkt aantal opbouwjaren heeft opgebouwd, waardoor juist deze groep een geringere inkomensondersteuning AOW zullen ontvangen.

Tot slot vragen de leden van deze fractie of de regering rekening houdt met mogelijke wijzigingen in migratie patronen naar aanleiding van de voorliggende voorstellen zoals langer verblijf in Nederland of een toename van de terugkeer naar Nederland.

De leden van de D66-fractie lezen dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de inkomensondersteuning worden gebaseerd op de voorwaarden voor het ouderdomspensioen op grond van de AOW. Deze leden vragen waarom de regering kiest voor een afzonderlijke regeling inkomensondersteuning, als het ware een «kopje» bovenop de AOW met dezelfde voorwaarden voor verkrijging, in plaats van een generieke verhoging van de AOW-uitkering. Zij verzoeken de regering om een nadere toelichting ter zake.

De genoemde leden vragen de regering nadrukkelijker dan in het Nader Rapport is gebeurd in te gaan op de constatering van de Raad van State dat de ongerichtheid van de koopkrachtaanvulling vragen oproept in relatie tot de algemene inkomens- en vermogenspositie van ouderen.

Het lid van de 50PLUS/Baay-Timmerman-fractie heeft oppervlakkig beschouwd begrip voor het argument van de regering dat voor veel van deze migranten, maar dus óók voor andere personen met een onvolledige AOW-opbouw nu geldt dat de opbouw beperkt is, en de inkomensondersteuning in verhouding tot de hoogte van de (partiële) AOW-uitkering relatief hoog kan zijn, omdat die nu niet gerelateerd is aan de AOW-opbouw. Het rekenvoorbeeld in de memorie van toelichting maakt duidelijk, dat de ondersteuning bij onvolledige AOW-opbouw kán oplopen tot ruim 20% van de genoten AOW-uitkering.

Het genoemde lid merkt op dat afhankelijk maken van de inkomensondersteuning van de mate van AOW-opbouw deze inkomensondersteuning op het oog evenwichtiger maakt, er wordt immers, zoals de regering stelt een neutraal, wel onderscheidend, maar niet discriminerend criterium gehanteerd voor het vaststellen van de hoogte van een inkomensondersteuning.

Alhoewel de argumentatie van de regering redelijk lijkt, kan het lid van deze fractie, kijkend naar de oorsprong van de MKOB-regeling, niet instemmen met de nu voorliggende generieke vervangende regeling gekoppeld aan de AOW-opbouw.

3. Export

De leden van de VVD-fractie lezen dat de inkomensondersteuning niet kan worden geëxporteerd naar een niet-verdragsland. De AOW kan op dit moment (volgens de site van de Sociale Verzekeringsbank) worden

geëxporteerd tot een maximum van 50% WML⁵ naar een niet-verdragsland. Als de inkomensondersteuning onderdeel is van de AOW, is het dan zo dat deze ook onder het maximum van 50% WML valt? Met andere woorden, wanneer een AOW-gerechtigde verhuist naar een niet-verdragsland en een opbouw heeft van zeg 30% WML, krijgt deze AOW-gerechtigde de inkomensondersteuning op basis van de opgebouwde AOW rechten dan wel, omdat inkomensondersteuning en AOW tezamen onder de 50% WML vallen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering meer gerichte koopkrachtondersteuning in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen of fiscale kortingen heeft bekeken, maar dat deze tot hoge uitvoeringskosten en verzilveringsproblemen zouden leiden. Hoe hoog zouden de uitvoeringskosten zijn als de nieuwe regeling voor inkomensondersteuning inkomensafhankelijk gemaakt zou worden? Hoe zouden de uitvoeringskosten zich verhouden ten opzichte van de daadwerkelijke inkomensondersteuning? Hoe groot zou het verzilveringsprobleem zijn als de ondersteuning via fiscale (ouderen)kortingen zou lopen, zo willen deze leden weten.

Is overwogen, zo vragen de genoemde leden, om in plaats van een koppeling aan de AOW-opbouw de nieuwe inkomensondersteuning aan te passen aan de leefsituatie van de AOW-gerechtigden.

De leden van deze fractie constateren dat de afgelopen jaren veel aandacht is besteed aan het voorkomen van export van koopkrachtondersteuning voor ouderen. Het is heel ingewikkeld gebleken om een regeling te maken die niet geëxporteerd hoeft te worden. Voorliggende nieuwe regeling is wederom exporteerbaar. Is er gekeken naar een regeling buiten de sociale verzekeringen, zo informeren deze leden.

De leden van de CDA-fractie vinden het logisch als iemand een half Duits en een half Nederlands staatspensioen heeft, dat hij/zij de helft van de tegemoetkoming ontvangt en niet de hele tegemoetkoming. Onder EU recht is de uitkering ook exporteerbaar. En dat betekent ook exporteerbaarheid naar de verdragslanden.

De genoemde leden merken op dat nu alle verdragen heronderhandeld en mogelijk opgezegd zouden moeten worden. Bij de heronderhandeling zou ook aan de orde komen dat de uitkeringen meer aangepast zouden worden aan het koopkrachtniveau van de landen waarnaar export plaatsvindt. Dit lijkt toch één van de uitkeringen die niet exporteerbaar hoeft te zijn. Waarom wordt bij de heronderhandelingen niet meegenomen dat deze kop op de uitkering niet exporteerbaar zou zijn? Is de regering bereid dat onderdeel van de inzet te maken, zo willen zij weten. Kan de regering, zo vragen deze leden, per land aangeven hoe de heronderhandelingen van de verdragen lopen en dan met name ook stilstaan bij Marokko.

Het lid van de 50PLUS/Baay-Timmerman-fractie wijst er op dat de oorspronkelijke AOW-tegemoetkoming in 2005 werd ingevoerd als inkomensondersteuning voor koopkrachtachteruitgang van ouderen als gevolg van fiscale maatregelen (verzilveringsproblematiek). Alle ouderen met AOW-pensioen, zowel volledig als onvolledig, werden geconfronteerd met verzilveringsproblematiek.

Het genoemde lid merkt verder op dat in 2009 de KOB⁶ (toen nog AOW toeslag geheten) met € 256 op jaarbasis voor alle AOW-gerechtigden verhoogd is naar € 36,45 per maand om de koopkrachtgevolgen van de met de introductie van de Wtcg⁷ ontstane neveneffecten te compenseren.

⁵ WML: wettelijk minimum loon

⁶ KOB: Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen

⁷ Wtcg: Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten

Het genoemde lid merkt verder op dat de KOB bedoeld was ter compensatie van het verdwijnen van een aantal fiscale aftrekposten bij de zorgkosten. Dit zou vooral het inkomen van senioren negatief beïnvloeden. Ondanks de omstandigheid dat de beperking in de fiscale zorgkostenaf trek steeds verder is toegenomen, is het bedrag van de KOB in de afgelopen jaren sowieso verminderd.

Volgens het lid van deze fractie zijn door de regering géén overtuigende argumenten aangevoerd waarom het rechtvaardig is een regeling die ooit is ingevoerd ter compensatie van het vervallen van voor ouderen gelijke fiscale aftrekmogelijkheden van zorgkosten, uiteindelijk te vervangen door een compensatieregeling die niet gelijk is voor alle voormalige rechthebbenden op aftrek van zorgkosten. Volgens dit lid is de nu voorgestelde vervangende regeling daarom niet billijk en niet rechtvaardig. Graag ontvangt het lid een beargumenteerde visie van de regering.

4. Gelijke behandeling

De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat de AOW-opbouw een neutraal criterium is; het is een sociale verzekering die ieder het recht geeft een basispensioen op te bouwen in de periode dat mensen verzekeringsplichtig zijn. Voor de periode dat mensen geen rechten hebben opgebouwd, zijn er wellicht elders rechten opgebouwd, of is er privé gespaard voor het pensioen. De periode dat mensen elders wonen en wel/niet pensioen opbouwen, kan niet worden gezien als de verantwoordelijkheid van de regering. De genoemde leden zijn tevreden dat op deze manier recht wordt gedaan aan de veranderende migratiepatronen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van oordeel is, dat met de vervanging van de MKOB door de regeling inkomensondersteuning, er geen sprake is van discriminatie ten nadele van migranten. Gelet op de ervaringen met de AOW en de MKOB vragen deze leden of de regering ter zake advies heeft ingewonnen van onafhankelijke deskundigen, bijvoorbeeld de Landsadvocaat of het College voor de Rechten van de Mens. Zo ja, bevestigen deze het oordeel van de regering? Zo nee, waarom niet? En is de regering in dat geval bereid dit alsnog te doen, zo willen deze leden weten.

5. Overgangsrecht

Het lid van de 50PLUS/Baay-Timmerman-fractie vindt het overigens terecht, dat de inkomensondersteuning (een geïndexeerde inkomensondersteuning) voor de AOW-uitkering niet inkomensafhankelijk wordt gemaakt: de AOW op zich is sinds jaar en dag een voor iedereen gelijke volksverzekering, net als de Kinderbijslag, waar iedere Nederlander recht op heeft, dus ongeacht het inkomen of vermogen. Het genoemde lid vindt dat het welvaartsvaste volksverzekeringskarakter van de AOW recht overeind moet blijven. Het gaat hier op grond van het EVRM⁸ om een toegekend basisrecht op een sociale verzekeringsuitkering die een vorm van eigendom is en derhalve goede bescherming verdient.

In het licht van bovenvermelde overwegingen acht het genoemde lid het rechtvaardig en billijk, zoals ook de Koepel van Ouderenorganisaties CSO in haar commentaar voorstelt, een niet aan AOW-opbouw gerelateerde inkomensondersteuning voor bestaande gevallen (MKOB-gerechtigden) in stand te houden, en AOW-opbouw-afhankelijke inkomensondersteuning in een nieuwe regeling te beperken tot nieuwe gevallen, dat wil dus zeggen, tot personen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog moeten bereiken.

⁸ EVRM: Europees Verdrag van de Rechten van de Mens

6. Financiële effecten

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de relatie van voorliggend wetsvoorstel met de aio. Is er als gevolg van de per saldo aanscherping van de regeling voor koopkrachtondersteuning voor ouderen sprake van «weglek» naar de aio? Zo ja, hoe groot is die en op welke wijze is dat in de raming verwerkt, zo informeren deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een onderbouwde reactie op de verhouding tussen de structurele besparing van € 1,1 miljard door het intrekken van de MKOB en de kosten van de nieuwe inkomensondersteuning AOW die structureel € 1 miljard bedragen. De bijdrage die het voorstel levert aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën is dan met € 100 miljoen immers relatief beperkt, zo stellen deze leden vast.

7. Overig

De leden van de CDA-fractie merken op dat op 19 september 2013 de regering een zogenaamde objectieve weergave van de juridische adviezen naar de Kamer stuurde over het besluit in 2011 om de MKOB niet langer exporteerbaar te maken.⁹ Kort gezegd: de regering verloor de rechtszaken en diende honderden miljoenen alsnog uit te betalen.

Het was nogal opvallend dat toen voor die weergave gekozen is. Zo hoort het niet en na de accijnzen hebben deze leden een nogal nare ervaring met de regering die cijfers niet openbaar wilde maken en daar in een later stadium door een Wob¹⁰ verzoek wel gewoon toe gedwongen werd.

De leden van deze fractie menen dat deze adviezen zijn nu in één keer uiterst relevant zijn en verzoeken de regering dan ook alle juridische adviezen, die toen en nu zijn uitgebracht openbaar te maken. En dit ten minste te doen volgens de standaard van de Wob.

Het doel van deze leden is heel duidelijk: het mag niet nogmaals voorkomen dat door een slechte juridische vormgeving, gebrekkig overgangsrecht of andere zaken, dit alsnog de mist ingaat.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

Adjunct-griffier van de commissie,
Klapwijk

⁹ Kamerstuk 32 149, nr. 4

¹⁰ Wob: Wet openbaarheid van bestuur