

Vergaderjaar 2007–2008

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2008

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 januari 2008 (24 515/29 549, nr. 126) hebben wij naar aanleiding van mijn brief van 19 november 2007¹ gesproken over de positie van ouderen met een onvolledige AOW. Naar aanleiding van dit overleg heb ik toegezegd dat de Kamer voor het zomer-reces een notitie zal ontvangen over de uitvoering van de aanvullende bijstand voor ouderen en over de inkomens- en vermogenstoets. Daarnaast heb ik een notitie toegezegd over verruiming van de huidige inkoop-regeling AOW, een eenmalige inkoopregeling en de voorlichting over opbouw van AOW-rechten. Met deze brief en bijgesloten notities² doe ik deze toezeggingen gestand.

Uitvoering aanvullende bijstand ouderen

Tijdens het Algemeen Overleg heb ik aangegeven dat de inkomenspositie van ouderen met een onvolledige AOW heel divers is. Het merendeel van de ouderen met een onvolledige AOW heeft nog een aanvullend pensioen of vermogen, waardoor zij in een vergelijkbare positie verkeren als ouderen met volledige AOW. Het aantal ouderen met een onvolledige AOW dat een beroep kan doen op aanvullende bijstand zal echter ook toenemen. Het is deze groep ouderen die onze bijzondere aandacht vraagt. De inkomensproblematiek van ouderen met alleen een onvolledige AOW hangt samen met het niet gebruik maken van de aanvullende bijstand en andere regelingen gericht op minima. Het niet gebruik van aanvullende bijstand door ouderen is een onwenselijke situatie die kan worden teruggedrongen door de AOW en de aanvullende bijstand door de SVB te laten uitbetalen.

Tijdens het Algemeen Overleg heb ik daarom aangegeven gemeenten aan te zullen sporen de uitvoering van de aanvullende bijstand te mandateren naar de SVB en aan de hand van de situatie in de zomer van 2008 te zullen bezien of voldoende voortgang is geboekt. De afgelopen maanden zijn verschillende activiteiten ontplooid waardoor het aantal gemeenten dat de

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 29 549, nr. 13.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

uitvoering aan SVB mandateert naar verwachting verdubbelt in één jaar tijd tot circa 128 gemeenten per 1 januari 2009 (ruim 50% van de WWB-65-plussers). Dat is een goede zaak. Maar een verdere substantiële groei van het aantal door de SVB uitgekeerde aanvullende bijstandsuitkeringen wordt op dit moment niet voorzien. Van de 50 grote gemeenten heeft ruim de helft aangegeven niet voornemens te zijn te mandateren. Aangezien gemeenten met slechts enkele huishoudens met aanvullende bijstand veelal eveneens niet mandateren impliceert dit dat de SVB de aanvullende bijstand op langere termijn voor een aanzienlijk deel van de ouderen (ca. 40%) niet uitvoert. De ervaringen met de uitvoering van aanvullende bijstand door de SVB zijn tot nu toe positief zo blijkt uit bijgevoegd onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen¹. Uit dit onderzoek komt naar voren dat ouderen de bijstandsverstrekking door de SVB als klantvriendelijk ervaren. Ook wenden ouderen zich liever tot het «pensioenloket van de SVB» dan tot het bijstandloket. De drempel is lager en voor het basisinkomen tot het minimumniveau ontstaat één loket. Gemeenten die niet mandateren geven aan dat zij bang zijn dat ouderen voor wat betreft de overige minimaregelingen uit het zicht van gemeenten verdwijnen. Uit het IWI onderzoek blijkt echter dat in die gemeenten waar gemandateerd is, gemeenten de in de keten beschikbare informatie benutten, waardoor niet alleen het gebruik van de WWB voor 65-plussers toeneemt, maar tegelijk ook het gebruik van minimaregelingen is toegenomen. In bijgesloten notitie over de uitvoering van de aanvullende bijstand worden deze ervaringen nader toegelicht.

Ik constateer dat de SVB nu voor ruim de helft van de ouderen de aanvullende bijstand verzorgt en dat dit positief uitpakt voor zowel het gebruik van aanvullende bijstand als andere minimaregelingen. Tegelijk is een substantiële groei niet meer te verwachten. Dat acht ik onbevredigend gezien mijn wens om het niet gebruik van aanvullende bijstand en andere regelingen terug te dringen bij alle ouderen die daar recht op hebben. Wanneer de SVB de aanvullende bijstand wel geheel verzorgt, wordt volgens de huidige ramingen het niet-gebruik teruggedrongen en ontvangen ouderen met een onvolledige AOW daardoor circa € 20 miljoen meer aan bijstand. Mijn conclusie is daarom dat integrale overheveling van de aanvullende bijstand naar de SVB het beste is. Ik besef dat ik daarmee gemeenten de keuzevrijheid van zelf doen of uitbesteding ontnem, maar het belang van het terugdringen van niet-gebruik door de burger gaat voor. Verder speelt mee dat gemeenten en SVB de mandateringsrelatie op onderdelen niet passend vinden. Zij noemen het knelpunt dat de SVB de uitvoering volledig overneemt, terwijl de gemeente verantwoordelijk blijft. Dit leidt tot een complex systeem van verantwoording door de SVB aan elke gemeente afzonderlijk. Overheveling van uitvoering én verantwoordelijkheid naar de SVB lost dit op.

Zoals gezegd is de WWB het vangnet voor inkomensondersteuning van mensen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Een apart vangnet voor aparte groepen acht ik onwenselijk. Daarom zal de SVB na overheveling deze taak uitvoeren binnen de WWB. Een regeling voor 65-plussers buiten de WWB zou feitelijk ook het karakter krijgen van een regeling specifiek voor AOW-ers, waardoor het risico aanwezig is dat deze regeling net als de AOW exporteerbaar wordt. Dat zou ik een ongewenste ontwikkeling vinden.

Na overheveling liggen AOW en aanvullende bijstand in één hand bij de SVB. Ouderen blijven wel voor bijzondere bijstand en het specifieke gemeentelijke minimabeleid aangewezen op de gemeente. In de keten moet daarom waarborgen gelegd worden voor blijvende samenwerking, in het bijzonder voor de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en SVB. Dit kan door de SVB via het Inlichtingenbureau alle gemeenten te

¹ «Rechten verzilveren», Terugdringen van het niet gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers, 2008, Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie van SZW, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

laten informeren over hun inwoners met aanvullende bijstand. Aandachtspunt hierbij is de privacyregelgeving. Zo behouden gemeenten zicht op de doelgroep voor hun armoedebeleid. En burgers met aanvullende bijstand hoeven niet nog eens dezelfde gegevens te verstrekken voor een aanvraag bij de gemeente. Gelet op het noodzakelijke wettraject en een zorgvuldige overdracht naar de SVB streef ik naar inwerkingtreding per 1 januari 2010. In de Ontwerpbegroting 2009 van SZW zullen hiertoe middelen worden vrijgemaakt.

Vrijlating van pensioeninkomen

Recent is op ambtelijk niveau van gedachten gewisseld met de FNV, CNV, LOM en ANBO over de problematiek van de onvolledige AOW. Deze organisaties bepleiten onder meer een verruiming van de pensioenvrijlating en vermogenstoets voor ouderen. In bijgaande notitie over de aanvullende bijstand zijn de effecten daarvan aan de hand van voorbeelden in beeld gebracht. Een belangrijke conclusie daarbij is dat een verruiming van de pensioenvrijlating leidt tot ongewenste overcompensatie en rechtsongelijkheid, waardoor voor personen met een onvolledige AOW en zonder aanvullende bijstand een lager inkomen kan resteren dan voor ouderen met aanvullende bijstand. Om voor de pensioenvrijlating in aanmerking te komen, dient de betrokkene namelijk in aanmerking te komen voor bijstand. Indien dat niet het geval is, omdat de onvolledige AOW en het pensioen iets meer bedraagt dan het sociaal minimum, wordt niet geprofiteerd van de pensioenvrijlating. In dat geval zal degene met een onvolledige AOW en voldoende pensioen financieel achterop raken in vergelijking met personen die naast de AOW en het pensioen in aanmerking komt voor bijstand. Er treedt binnen de doelgroep rechtsongelijkheid op. Daarnaast is van belang dat alleen ouderen met een aanvullend particulier pensioen profiteren van de vrijlating en zonder aanvullend pensioen niet, waardoor bij personen met een qua hoogte gelijk inkomen, de ene persoon beter af kan zijn dan de ander. Er treedt dus ook in dit opzicht rechtsongelijkheid op binnen de doelgroep. Tot slot zal een oudere die een volledige AOW ontvangt eveneens niet kunnen profiteren van de hogere pensioenvrijlating, omdat hij niet in aanmerking komt voor bijstand. Ik kom dan ook tot de conclusie dat een verruiming van de pensioenvrijlating de bestaande rechtsongelijkheid door de huidige pensioenvrijlating verergert. Ook is van belang dat een hogere vrijlating van pensioeninkomen niet leidt tot een verbetering van de inkomenspositie van de meest kwetsbare groep, namelijk de ouderen met alleen een onvolledige AOW of een onvolledige AOW met een pensioen beneden de huidige vrijlatingsgrens. Ook is van belang dat een verhoging van de pensioenvrijlating leidt tot budgettaire gevolgen die niet in de begroting zijn voorzien.

Vrijlating van vermogen

De vrijlating van het eigen vermogen en de pensioenvrijlating zijn op elkaar afgestemd zodat er geen onderscheid bestaat tussen mensen die via vermogen een oudedagsvoorziening opbouwen en mensen die dat doen via een pensioen. De oudedagsvoorziening van de eerste groep wordt als vermogen gedeeltelijk vrijgelaten, die van de tweede groep wordt als inkomen gedeeltelijk vrijgelaten. De huidige vrijlating van pensioeninkomsten bedraagt thans € 211,20 op jaarbasis voor een alleenstaande en € 422,40 voor een echtpaar. Bij de huidige vermogensvrijlating van € 5 245 voor een alleenstaande en € 10 490 voor een gezin en een gemiddeld rendement van 4% komen de inkomsten uit vermogen ongeveer overeen met de bedragen van de pensioenvrijlating. Deze renteinkomsten uit vermogen worden in het kader van de WWB eveneens vrijgelaten. Een ruimere vermogensvrijlating leidt tot een hoger rende-

ment, waardoor personen die via een pensioen een oudedagsvoorziening hebben opgebouwd op achterstand raken. Een verhoging van de vrijlating van het eigen vermogen dient daarnaast te worden beoordeeld aan de hand van het in de WWB geldende complementariteitsbeginsel. Dit beginsel gaat er van uit dat de WWB alleen aanvult op de eigen middelen indien deze eigen middelen niet toereikend zijn om te kunnen voorzien in het levensonderhoud. De inkomens- en vermogenstoets zijn dus in de WWB opgenomen vanwege het complementaire karakter van de WWB en geldt daarom in dezelfde mate voor zowel personen jonger dan 65 jaar als voor personen ouder dan 65 jaar. Een verhoging van de vrijlating van het eigen vermogen voor alleen personen van 65 jaar en ouder leidt naar mijn mening tot een niet objectief te motiveren verschil in behandeling tussen deze twee groepen.

Ook is van belang dat een verhoging van de vermogensvrijlating leidt tot budgettaire gevolgen die niet in de begroting zijn voorzien. De WWB kent overigens voor de bezitter van een eigen huis de aparte regeling dat deze recht heeft op bijstand, voor zover verkoop van de woning in redelijkheid niet kan worden verlangd. De bijstand wordt dan verleend in de vorm van een geldlening, eventueel onder verband van een krediet hypotheek. Na aftrek van de op de woning drukkende (hypotheek)schulden wordt op de overwaarde een vermogensvrijlating toegepast van € 44 900.

Vrijlating van inkomen uit arbeid

In bijgaande notitie over aanvullende bijstand zijn ook de effecten van een vrijlating van inkomen uit arbeid die overeenkomt met de vrijlating van de inkomsten uit arbeid voor 65-minners in beeld gebracht. Een vrijlating van inkomsten uit arbeid voor personen van 65 jaar en ouder met aanvullende bijstand kan naar mijn mening er toe bijdragen dat ouderen langer blijven doorwerken of weer aan het werk gaan omdat de oudere een deel van de inkomsten uit arbeid kan behouden. Dit draagt ook bij aan de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de oudere met een onvolledige AOW om dit tekort zelf zoveel mogelijk te verkleinen. Ik ben daarom voornemens een dergelijke vrijlating op te nemen voor ouderen in de WWB. De vrijlating van inkomsten uit arbeid leidt tot circa € 1,5 mln meer aan uitgaven WWB. In de Ontwerpbegroting 2009 van SZW zullen hiertoe middelen worden vrijgemaakt.

Voorlichting opbouw AOW

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 januari heb ik ook aangegeven dat de voorlichting over de AOW-opbouw verbeterd zal worden. In dat verband is de motie Ortega-Martijn van belang waarin de regering verzocht wordt een plan te presenteren, waarbij op het jaarlijkse verzekerdenbericht informatie verschaft wordt over de AOW-opbouw, een mogelijk AOW-hiaat en de mogelijkheden van inkoop en vrijwillige voortzetting¹. In bijgaande notitie over de inkoop AOW heb ik aangegeven dat de SVB de meest geëigende instantie is om voorlichting te geven over inkoop en vrijwillige voortzetting aan burgers die zich inschrijven of uitschrijven bij de Gemeentelijke Basisadministratie. Het is mijn bedoeling dat de GBA bij elke in- of uitschrijving van mensen die uit het buitenland komen of naar het buitenland gaan, de SVB daarover bericht. De SVB kan deze personen dan via een mailing informeren.

De verwachting is dat de jaarlijks terugkerende kosten in verband met deze voorlichting ca. € 0,26 mln bedragen². Deze kosten worden meegenomen in het jaarplan 2009 van de SVB.

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 29 549, nr. 17.

² De in deze brief genoemde uitvoeringskosten zijn indicatief en dienen op basis van uitvoeringstoetsen nog nader gespecificeerd te worden.

Op dit moment beoordeelt de SVB de verzekerdenstatus en opbouw van AOW-rechten vlak voordat men de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De SVB werkt aan een Volksverzekerdenadministratie (VVA) met een

actueel overzicht van verzekerde perioden. Op het moment dat de VVA volledig operationeel is bij de SVB, kunnen mutaties in de VVA de basis vormen voor op maat toegesneden voorlichtingsactiviteiten gericht op mensen die in Nederland komen wonen of Nederland verlaten. De SVB rekent er op dat dit 10 tot 20 jaar in beslag zal nemen. De reden van deze lange duur is dat de beoordeling van verzekeringsverledens van burgers nu plaatsvindt vlak voor de pensioengerechtigde leeftijd, omdat deze gegevens dan pas nodig zijn voor de toekenning van de AOW-uitkering. In het kader van de VVA moet deze beoordeling voor alle burgers eerder plaatsvinden en actueel gehouden worden. Dit betekent dat de gevalsbehandeling die anders in de toekomst zou plaatsvinden, nu gelijk met de reguliere gevalsbehandeling gedaan moet worden. Met betrekking tot de invoering van de VVA zijn tussen SZW en de SVB reeds meerjarige financiële afspraken gemaakt. De invoering VVA wordt beschouwd als een onderdeel van de reguliere activiteiten. Aan een eventuele versnelling van dit proces zijn additionele kosten verbonden en mogelijke risico's voor de bedrijfsvoering van de SVB. Een eventuele versnelling van de VVA heeft op dit moment niet mijn voorkeur. Ik zal eerst inzetten op het informeren van mensen die Nederland binnenkomen of uitgaan. Aandachtspunt bij de voorlichting is dat bij inkoop rechten ontstaan volgens de in de toekomst geldende regels.

Aanpassing inkoopregeling AOW

De doelstelling van de inkoopregeling AOW is mensen optimaal in staat te stellen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen AOW-gat. Bij de overweging de inkoopregeling AOW aan te passen is een aantal zaken van belang. Een inkoopregeling waarbij in de structurele situatie de inkomsten even groot zijn als de uitgaven, zal door de hiervoor benodigde hoge premie minder aantrekkelijk zijn en niet tot gebruik leiden. Een regeling met een gunstiger premie en vrijwillige deelname leidt weliswaar tot een gewenst hoger gebruik, maar zal tegelijk ook leiden tot een substantiële toename van de kosten, waarbij de inkomsten veel lager zijn dan de uitgaven. De bijdrage van de gemiddelde inkoper is in de huidige situatie al veel lager dan de aanvulling op de AOW die de inkoper later zal ontvangen. Een premie waarbij de bijdrage van de gemiddelde inkoper even hoog is als zijn later te ontvangen extra AOW-uitkering, zou 5 maal zo hoog zijn als de huidige premie. Voor het draagvlak van de verplichte verzekering van de AOW en vanuit de gelijke behandelingsgedachte is het van belang dat de premie bij vrijwillige inkoop in balans is en blijft met de rechten en plichten bij verplichte verzekering. De inkomsten uit de inkoop en de meeruitgaven aan AOW-uitkering verlopen niet gelijkmatig in de tijd. Door de omslagfinanciering zullen de kosten van de uitgaven die in de verre toekomst plaatsvinden bij de toekomstige generatie te liggen.

Verruiming inkoop AOW

In mijn brief van 19 november 2007 heb ik aangekondigd dat ik de huidige inkoopregeling AOW wil verruimen door de beslistermijn te verlengen van 5 naar 10. Het verlengen van de beslistermijn stelt mensen in de gelegenheid een weloverwogen keuze te maken voor inkoop en maakt het ook mogelijk voldoende geld te sparen. Gelet hierop zal ik een wetgevings-traject starten om de voorgestelde verruiming te regelen.

Eenmalige inkoopregeling

In reactie op de motie Omtzigt, waarin de regering verzocht wordt een eenmalige inkoopregeling met een redelijk tarief uit te werken, heb ik in bijgaande notitie de contouren daarvan aangegeven¹. Van belang bij een eenmalige inkoopregeling is dat deze speciaal gericht is op de groep

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 29 549, nr. 18.

65-minners voor wie de beslistermijn is verlopen. Dit impliceert dat het veelal lastig zal zijn om na zo lange tijd nog het inkomen in het herkomstland vast te stellen waarover de premie berekend kan worden. Ook kan bij inkoop over een periode in het verre verleden sprake zijn van inflatie- en rentevoordelen (die mensen die wel tijdig hebben ingekocht niet hebben genoten). Bij de beslissing om al dan niet in te kopen kan ook het huidige inkomen een rol spelen. Een redelijk premietarief moet met deze drie aspecten rekening houden. Aangezien het hier gaat om een nog niet bestaande regeling is het lastig een inschatting te maken van het gebruik.

In de bijgaande notitie over een inkoopregeling komen twee varianten aan de orde: een generaal pardon-regeling en een eenmalige inkoopregeling met andere kenmerken. Een generaal pardon-regeling houdt in dat de huidige inkoopregeling opnieuw open wordt gesteld voor iedereen voor wie de beslistermijn is verlopen. Aan een generaal pardon-regeling kleven nadelen: de premiestelling is per definitie niet redelijk omdat geen rekening wordt gehouden met rente- en inflatievoordelen en de uitvoering is moeilijk omdat de niet-verzekerde jaren in een ver verleden kunnen liggen en het inkomen in het herkomstland moeilijk is vast te stellen.

In de notitie zijn daarom ook de contouren van een eenmalige inkoopregeling geschetst waarbij rekening is gehouden met een rente- en inflatiecorrectie en het inkomen in het eerste jaar na vestiging in Nederland als uitgangspunt is genomen. In de notitie zijn bij wijze van voorbeeld premies berekend voor een theoretische, gemiddelde inkoper. Bij de eenmalige inkoopregeling zou een gemiddelde inkoper een bedrag van € 1420 betalen per gemist opbouwjaar. Bij een afbetalingsperiode van 20 jaar komt het jaarlijkse termijnbedrag dan uit op € 834. Duidelijk is dat wanneer uitgegaan wordt van een «redelijke» premie, zoals wordt voorgesteld in de motie Omtzigt, de premie voor burgers met een AOW-gat fors is.

Desondanks is er geen sprake van een kostendeekkende premie. Van belang daarbij is dat de inkomsten uit de inkoop en de meeruitgaven aan AOW-uitkering niet gelijkmatig in de tijd verlopen. De toename van de AOW-uitgaven moet in de toekomst door de overheid gefinancierd worden. Deze extra uitgaven bedragen voor de eenmalige inkoopregeling op jaarbasis maximaal € 42,5 miljoen. Dit is het geval in 2040 als het merendeel van de inkopers de 65-jarige leeftijd is gepasseerd. Een keuze voor een eenmalige inkoopregeling zou impliceren dat op een ander onderwerp (binnen of buiten de AOW) zou moeten worden omgebogen. In bijlage 3 van de notitie over de inkoopregeling zijn tabellen en grafieken opgenomen met zowel de AOW-uitgaven als de premie-inkomsten. Uit het bovenstaande concludeer ik dat bij een eenmalige inkoopregeling met een redelijke premie er ondanks forse premiekosten voor burgers die vrijwillig inkopen nog sprake blijft van substantiële overheidsbijdragen die door verplicht verzekerden opgebracht moeten worden. Een eenmalige regeling doet daarmee een relatief zwaar beroep op de solidariteit tussen verplicht en vrijwillig verzekerden en acht ik om die reden niet opportuun. In dit verband heb ik ook naar de bijzondere positie van voormalig Rijksgenoten gekeken. Ondanks het begrip dat ik heb voor de specifieke historische achtergronden van deze groep moet ik concluderen dat een speciale regeling alleen voor deze groep niet mogelijk is omdat dit tot ongelijke behandeling zou leiden.

Vrijwillig uitstel AOW

Als gevolg van internationale arbeidsmobiliteit is het niet uitgesloten dat in de toekomst een toenemend aantal mensen geconfronteerd wordt met een «gat» in de AOW als gevolg van het feit dat zij enkele jaren in het buitenland hebben gewoond en als gevolg daarvan voor die periode geen AOW hebben opgebouwd. Op 28 mei 2008 heeft het kabinet de mogelijk-

heid voorgesteld van een vrijwillig uitstel van de ingangsdatum van de AOW-uitkering na het 65ste levensjaar, onder gelijktijdige actuariële verhoging van de AOW over de resterende uitkeringsperiode. Bij latere uitbetaling krijgt men daarom een hogere uitkering, die gelijk is aan de omslag van de uitgestelde uitkering over het aantal jaren dat betrokkene nog resteert. Aangezien de maandelijkse AOW bij doorwerken na 65 hoger kan zijn, biedt de mogelijkheid van het vrijwillig uitstellen van de ingang van de AOW-uitkering een mogelijkheid om het effect van een onvolledige AOW-opbouw op te vangen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb