

Vergaderjaar 2013–2014

**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. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 juli 2014 en het nader rapport d.d. 2 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2014, no.2014001368, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel voorziet in een koopkrachttegemoetkoming aan personen die een uitkering op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) ontvangen. De hoogte van de tegemoetkoming is afhankelijk van de AOW-opbouw en bedraagt maximaal rond € 300 per jaar (in geval van de maximale AOW-opbouw van 50 jaar); dat is ongeveer € 25 per maand. Het voorstel vervangt de tegemoetkomingsregeling op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB).*

*Voorheen was een koopkrachttegemoetkoming opgenomen in artikel 33a AOW. Omdat deze tegemoetkoming exporteerbaar bleek te zijn en zulks*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*niet wenselijk werd geacht is deze een aantal jaren geleden omgezet in een afzonderlijke wet, de MKOB. Daarvan is uiteindelijk eveneens geconcludeerd dat deze exporteerbaar is.<sup>2</sup>*

*In de Miljoenennota 2014 (MJN 2014) is aangekondigd dat een huishoudentoeslag zal worden ingevoerd waarin verschillende inkomenspolitieke maatregelen zullen worden samengevoegd en waarbij wordt voorzien in één afbouwpercentage, zodat beter rekening wordt gehouden met draagkracht. Met de samenvoeging zou voorts een besparing worden gerealiseerd van € 1 mrd. Ook is aangekondigd dat de huishoudentoeslag gefaseerd zal worden ingevoerd en dat in dat kader de MKOB in 2015 zal worden afgeschaft.<sup>3</sup>*

*In april 2014 is evenwel geconstateerd dat de invoering van de huishoudentoeslag op problemen stuitte in verband met de exporteerbaarheid van de toeslag. Vervolgens is aangekondigd dat de tegemoetkoming op grond van de MKOB op nihil zou worden gesteld en dat zou worden voorzien in een pakket alternatieve maatregelen.<sup>4</sup>*

*Met het voorliggende voorstel wordt de MKOB definitief ingetrokken en vervangen door de voorliggende tegemoetkomingsregeling. De voorgestelde regeling verschilt uitsluitend van de MKOB doordat de hoogte van de tegemoetkoming is gerelateerd aan de AOW-opbouw. De draagkracht speelt geen rol. Net als de MKOB is de tegemoetkoming exporteerbaar.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de ongerichtheid van de inkomensondersteuning en over de gevolgen van de gemaakte keuze. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 juli 2014, nr. 2014001368, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juli 2014, nr. W12.14.0240/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de ongerichtheid van de inkomensondersteuning en over de gevolgen van de gemaakte keuze. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

#### *1. Gerichte inkomensondersteuning*

*Blijkens de MJN 2014 werd met de huishoudentoeslag beoogd verschillende inkomensondersteunende maatregelen samen te voegen en te voorzien in één afbouwpercentage, zodat beter rekening wordt gehouden met draagkracht.*

*De Afdeling begrijpt dat de invoering van de huishoudentoeslag vanwege de exporteerbaarheid op problemen stuit en dat thans wordt voorzien in een pakket alternatieve maatregelen waarmee de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht worden benaderd. Het voorliggende voorstel, zo vermeldt de toelichting, is daarvan een onderdeel.<sup>5</sup> Met het voorstel wordt, enigszins, de export van de inkomensondersteuning beperkt,*

<sup>2</sup> Zie in dit verband Kamerstukken II 2010/11, 32 521, nr. 4 en nota van toelichting bij het Besluit van 14 juni 2013, houdende Wijziging van het bedrag, genoemd in artikel 1, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (Stb. 2013, 227).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 1, blz. 11 en 74.

<sup>4</sup> Stb. 2014, 242.

<sup>5</sup> Toelichting, «Inleiding».

*omdat AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen relatief vaak een onvolledige AOW hebben opgebouwd.*

*Het is de Afdeling echter niet duidelijk welke bijdrage het voorstel biedt in het streven dat de regering blijkens de toelichting heeft om de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht te benaderen. Onderdeel daarvan was immers dat er zou worden voorzien in één afbouwpercentage, zodat beter rekening zou kunnen worden gehouden met draagkracht; daarmee zou ook in totaal een besparing van € 1 mrd worden bereikt. Het voorliggende voorstel sluit echter ongericht aan bij alle AOW-uitkeringsgerechtigden, houdt dientengevolge geen rekening met draagkracht en levert slechts een beperkte bijdrage aan de beoogde besparing van € 1 mrd.*

*Uit de toelichting wordt in dit verband niet duidelijk waarom alle AOW-gerechtigden koopkrachtondersteuning zouden behoeven. Uit verschillende rapporten komt naar voren dat de groep AOW-gerechtigden zich zowel wat betreft inkomen als wat betreft vermogen, anders dan in het verleden het geval was, in een relatief gunstige positie bevindt ten opzichte van jongere cohorten.<sup>6</sup> Ook is het aantal personen dat in armoede leeft onder de groep ouderen beduidend kleiner dan bij de groep jonger dan 65: 3% tegenover 7,5%.<sup>7</sup> Van de keuze om alle AOW-gerechtigden in aanmerking te laten komen voor de tegemoetkoming, ongeacht of zij over aanvullende inkomensbronnen of vermogen beschikken, kan volgens de Afdeling dan ook moeilijk worden volgehouden, dat hiermee een nuttige bijdrage wordt geleverd aan «een pakket maatregelen waarmee de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht worden benaderd».*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader op vorenstaande punten in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.*

#### *1. Gerichte inkomensondersteuning*

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de ongerichtheid van de inkomensondersteuning en zo nodig het voorstel aan te passen.

Zoals uiteengezet is in de brief van 14 april 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 31 066, nr. 199) was het het voornemen om in de huishoudentoeslag de huidige zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en een nieuwe ouderencomponent te integreren tot één toeslag per huishouden met één uniform afbouwpercentage. Tegelijk zou de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (Wet MKOB) worden ingetrokken.

Bij de uitwerking van de huishoudentoeslag is gebleken dat de vormgeving aan juridische randvoorwaarden is gebonden. De verschillende toeslagen kennen elk een eigen exportregime. Om te voorkomen dat voor alle onderdelen van de huishoudentoeslag het meest gunstige exportregime zou gaan gelden en de export als gevolg daarvan fors toe zou nemen, was het nodig om de huishoudentoeslag juridisch op te delen in componenten (kind, zorg, ouderen en huur). Daarbij zou de component die betrekking had op ouderen afhankelijk worden van de AOW-opbouw.

<sup>6</sup> IBO, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopatie, augustus 2013; CBS, Welvaart in Nederland 2014, 2014.

<sup>7</sup> SCP/CBS, Armoedesignalelement 2013, december 2013, blz. 53.

De Belastingdienst is tot het oordeel gekomen dat deze vormgeving van de huishoudentoeslag met te onderscheiden componenten dermate complex is dat dit voor grote problemen zorgt. Toevoeging van de huishoudentoeslag in die vorm aan het huidige pakket van werkzaamheden van de Belastingdienst, zou leiden tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en toeslagen. Op basis daarvan concludeerde het kabinet dat invoering van de huishoudentoeslag in die vorm niet mogelijk is en dat opties verkend zullen worden om het toeslagenstelsel te hervormen om de doelstelling van het eenvoudiger en fraudebestendiger maken van het gehele toeslagenstelsel te kunnen realiseren. Daarbij gaf het kabinet aan dat voor de ingeboekte bezuiniging een alternatief pakket aan maatregelen zal worden gezocht dat voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen en past bij dit eindbeeld.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt, met het oog op inwerking-treding per 1 januari 2015, aan twee onderdelen van dit pakket die, zoals hiervoor aangegeven, ook al deel uitmaakten van de voorgenomen huishoudentoeslag, nadere invulling gegeven, namelijk het intrekken van de Wet MKOB en de introductie van een inkomensondersteuning voor pensioengerechtigden die afhankelijk is van de AOW-opbouw. Over andere onderdelen van het pakket zal naar verwachting in het najaar besluitvorming plaatsvinden.

Daarbij heeft de regering er voor gekozen om bij de nieuwe inkomensondersteuning het inkomen buiten beschouwing te laten omdat het inkomensafhankelijk maken van de inkomensondersteuning ten opzichte van de hoogte van die ondersteuning, bruto € 25,12 per maand, te hoge uitvoeringskosten met zich mee zou brengen. Voor wat betreft het stroomlijnen en beter richten van het stelsel van toeslagen en fiscale kortingen, zal de brede verkenning uitsluitsel moeten geven. De toelichting is op dit punt aangevuld.

## *2. Effecten*

*Het recht op tegemoetkoming valt volledig samen met het recht op AOW. Er wordt rekening gehouden met het aantal jaren waarover een AOW-gerechtigde recht op uitkering heeft opgebouwd: bij onvolledige opbouw wordt ook de tegemoetkoming naar rato gekort.*

*Van de personen ouder dan 65 die in armoede leven heeft een groot deel een onvolledige AOW opgebouwd en doet een beroep op de bijstand.<sup>8</sup> Juist deze groep zal met de voorgestelde maatregel niet of in mindere mate worden bereikt, terwijl het in de rede ligt te veronderstellen dat juist zij tot de doelgroep van inkomenspolitieke maatregelen als de thans voorgestelde zouden behoren.*

*De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.*

## *2. Effecten*

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de effecten van de gemaakte keuze voor mensen met een onvolledige AOW en zo nodig het voorstel aan te passen.

---

<sup>8</sup> IBO, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsoptie, augustus 2013, blz. 27. Ongeveer 10% van de AOW-ontvangers heeft een onvolledige AOW. Ongeveer 15% van die groep doet een beroep op bijstand. Dat is dus 1,5% op het totale aantal AOW-gerechtigden. Bij een armoedepercentage van ongeveer 3% onder ouderen mag worden aangenomen dat ongeveer de helft ervan personen zonder volledige AOW betreft.

De huidige koopkrachttegemoetkoming op grond van de Wet MKOB bedraagt € 25,12 bruto per maand. Dit bedrag verliezen ouderen door het intrekken van de Wet MKOB. Daar staat tegenover dat een nieuwe inkomensondersteuning AOW wordt geïntroduceerd die afhankelijk is van de AOW-opbouw. De hoogte van de inkomensondersteuning AOW bedraagt eveneens € 25,12 bruto per maand indien sprake is van een volledige AOW-opbouw. AOW-gerechtigden met een volledige opbouw krijgen het volledige bedrag van bruto € 301,91 per jaar (prijsspeil 2014). Circa 90% van alle AOW-gerechtigden heeft een volledige AOW-opbouw. Circa 10% van alle AOW-gerechtigden heeft een onvolledige AOW-opbouw, daarvan woont ongeveer de helft in het buitenland.

AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw krijgen de inkomensondersteuning naar rato van hun AOW-opbouw. De gemiddelde AOW-opbouw van ouderen die een onvolledige AOW hebben is 53% en deze ouderen krijgen gemiddeld € 13,31 bruto per maand aan inkomensondersteuning AOW (53% van € 25,12). Per saldo krijgen ouderen met een onvolledige AOW derhalve gemiddeld € 11,81 bruto per maand minder als gevolg van het intrekken van de Wet MKOB en het introduceren van de inkomensondersteuning AOW.

De belangrijkste reden van de koppeling aan het aantal AOW-opbouw-jaren is gelegen in het feit dat daarmee recht wordt gedaan aan de veranderende migratiepatronen. Het is niet meer vanzelfsprekend dat mensen die naar Nederland komen zich hier blijvend vestigen of dat mensen die in Nederland geboren zijn, daar altijd blijven wonen. Voor grote groepen migranten geldt dat de open grenzen hen ook toestaan om te komen en te gaan. Zowel de emigratie als immigratie stijgen. De verwachting is dat dit ook in de toekomst nog zal toenemen.

Deze migranten verkeren in de omstandigheid dat zij in de jaren dat zij niet in Nederland verzekerd zijn voor de AOW, elders pensioen zullen hebben opgebouwd. Alle EU-lidstaten kennen inmiddels voor werkenden een verplichte ouderdomsverzekering. De daaruit voortvloeiende prestaties verliest een migrant niet; pensioen opgebouwd in een lidstaat mag altijd worden geëxporteerd. Voor ouderen met onvolledige AOW-opbouw die gemiddeld € 11,81 bruto per maand minder ontvangen wordt aangenomen dat ze in de jaren dat ze niet verzekerd waren voor de AOW elders pensioenrechten hebben opgebouwd.

Voorts is van belang dat het wetsvoorstel er in voorziet dat de nieuwe inkomensondersteuning AOW wordt uitgezonderd van de middelentoets in de WWB (vanaf 1 januari 2015 Participatiewet). Als gevolg hiervan zullen ouderen met aanvullende bijstand er per 1 januari 2015 op vooruit gaan omdat het bedrag van de inkomensondersteuning niet op de bijstandsuitkering in mindering wordt gebracht. De mate van inkomensvoortgang is afhankelijk van het aantal opgebouwde AOW-jaren. De toelichting is op dit punt aangevuld.

### 3. Exporteerbaarheid

*De opzet van de regeling brengt, zoals in de toelichting uitvoerig wordt beschreven, mee dat de tegemoetkoming exporteerbaar is: het betreft in wezen een opslag op de AOW-uitkering. Dit roept de vraag op waarom is gekozen voor een opzet die exporteerbaarheid onontkoombaar maakt. Dit is immers het geval zolang de tegemoetkoming is gekoppeld aan een sociale verzekering, in dit geval de AOW. Wanneer het de opzet is om dit te vermijden, dan zal een regeling buiten de sociale verzekeringen moeten worden getroffen.*

*De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.*

### *3. Exporteerbaarheid*

De Afdeling vraagt waarom gekozen is voor een opzet die exporteerbaarheid onontkoombaar maakt en adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Vanuit inkomenspolitieke overwegingen blijft er behoefte aan een afzonderlijke regeling waarmee inkomensondersteuning kan worden gegeven aan degenen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en die het mogelijk maakt die ondersteuning, los van de netto-netto-koppeling in de AOW, te verhogen of te verlagen. Wanneer een regeling de kenmerken heeft van een uitkering bij ouderdom zal deze altijd geëxporteerd kunnen worden naar een land binnen de Europese Unie/EER/Zwitserland of naar een derde land waar een bilateraal socialezekerheidsverdrag mee is gesloten, waarin de verplichting tot export van uitkeringen bij ouderdom is geregeld. Export zou ook aan de orde zijn als de inkomensondersteuning in de vorm van een ouderentoeslag met een inkomens- en vermogenstoets geboden zou worden. Een regeling buiten de sociale verzekeringen om, in de sfeer van de fiscale kortingen, zou weliswaar niet tot exporteerbaarheid leiden, maar bij de introductie van een fiscale korting treedt er een verzilveringsprobleem op bij lage inkomens. Er is daarom niet gekozen voor een fiscale korting. In die situatie zouden de laagste inkomens niet langer een voordeel hebben van de inkomensondersteuning. Dit verzilveringsprobleem vormde in 2005 juist aanleiding om naast de bestaande ouderenkorting de AOW-tegemoetkoming te introduceren. De toelichting van het wetsvoorstel is op dit punt verduidelijkt.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend vicepresident van de Raad van State,  
J.G.C. Wiebenga*

Ik moge U verzoeken het voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma