

Notitie “Aanvullende bijstand 65-plussers”

Inhoud:

- 1. Inleiding**
- 2. Voortgang mandatering aan SVB**
- 3. Wel of niet mandateren: praktijkervaringen**
- 4. Mandatering of integrale overheveling**
- 5. Vrijlating inkomen uit pensioen**
- 6. Vrijlating inkomen uit arbeid**
- 7. Vrijlating vermogen**
- 8. Een aparte inkomensvoorziening voor ouderen?**
- 9. Financiële effecten varianten inkomens- en vermogenstoets**

Bijlagen:

1. Analyse en beoordelingskader

Samenvatting van de criteria voor integratie en harmonisatie van inkomensvervangende voorzieningen voor sociale minima uit 2001

2. Pensioenvrijlating 15% WML

Uitwerking variant pensioenvrijlating '15% WML en een derde van het meerdere'.

3. Inkomensmaatregelen 65plussers

Een overzicht van inkomensondersteuning specifiek voor ouderen, naast de aanvullende bijstand.

1. Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 januari 2008 over de onvolledige Algemene Ouderdomswet (AOW) heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer twee notities toegezegd over de aanvullende bijstand voor 65-plussers¹. Een eerste notitie over de mogelijkheden om de aanvullende bijstand door de SVB te laten uitbetalen en over een alternatieve regeling los van de Wet werk en bijstand (WWB). En een tweede notitie over de vermogenstoets en inkomenstoets inclusief de vrijlating van inkomsten uit arbeid. Vanwege de inhoudelijke samenhang combineert onderhavige notitie deze onderwerpen.

Paragraaf 2 van deze notitie gaat in op de groei van het aantal gemeenten dat de aanvullende bijstand voor 65-plussers mandateert aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In paragraaf 3 worden de voor- en nadelen van wel of niet mandateren geschetst aan de hand van onderzoek naar de praktijk. Gemeenten blijven daarbij verantwoordelijk voor de bijstandsverlening. De evaluatie van de SVB en het recent afgeronde onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen vormen een belangrijke input voor deze paragraaf. Paragraaf 4 vergelijkt de consequenties van mandateren en algehele overheveling van de aanvullende bijstand naar de SVB. Gemeenten zijn in het laatste geval niet meer verantwoordelijk voor de aanvullende bijstand. Paragrafen 5 en 6 en 7 beschrijven opties voor een ander regime van aanvullende bijstand voor ouderen binnen de Wet werk en bijstand (WWB). Concreet gaat paragraaf 5 in op een ruimere pensioenvrijlating, paragraaf 6 op vrijlating van inkomsten uit arbeid en paragraaf 7 op verruiming van vermogensvrijlating. Paragraaf 8 beschrijft de merites van een aparte regeling buiten de WWB. Paragraaf 9 raamt tot slot de financiële consequenties van diverse varianten voor inkomens- en vermogentoets.

¹ Tweede Kamer, 2007-2008, 24515 en 29549, nr. 126

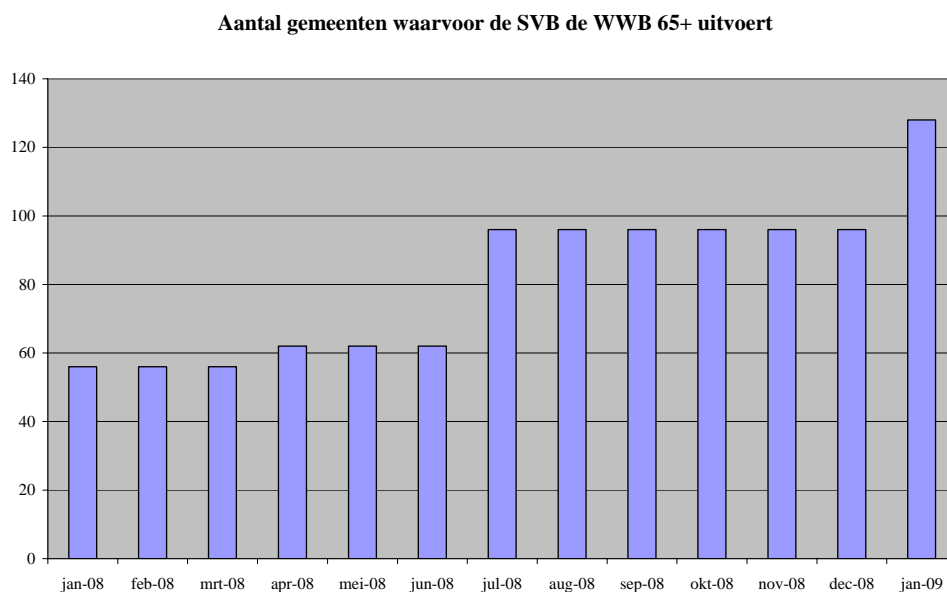
2. Voortgang mandatering aan SVB

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 januari 2008 heeft de Staatssecretaris van SZW toegezegd gemeenten aan te zullen sporen om de uitvoering van de aanvullende bijstand voor 65-plussers aan de SVB te mandateren. Verschillende activiteiten zijn sindsdien ondernomen.

In de Verzamelbrief van 4 april 2008 en via het Gemeenteloket zijn gemeenten gewezen op het belang van mandatering van de uitvoering van de aanvullende bijstand aan de SVB. De Vereniging Nederlands gemeenten (VNG) en Divosa hebben hier aandacht voor gevraagd op hun websites. De verschillende SVB-vestigingen hebben in samenwerking met de VNG informatiebijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten in hun regio. Alle gemeenten waren daarvoor uitgenodigd. Voorts heeft de SVB in januari een brief gezonden aan alle mensen met onvolledige AOW en potentieel recht op bijstand. De gemeenten zijn voorzien van de gegevens om met deze mensen contact op te nemen.

Mede als gevolg van deze activiteiten laat mandatering van de uitvoering van aanvullende bijstand aan de SVB tot op heden een stijgende lijn zien. Dit geldt zowel voor het aantal gemeenten als het aantal 65-plussers dat aanvullende bijstand van de SVB ontvangt. Onderstaande grafieken geven de ontwikkeling tot nu toe weer en een prognose tot in 2009. De prognose gaat uit van thans redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen op basis van besprekingen die de SVB met gemeenten voert.

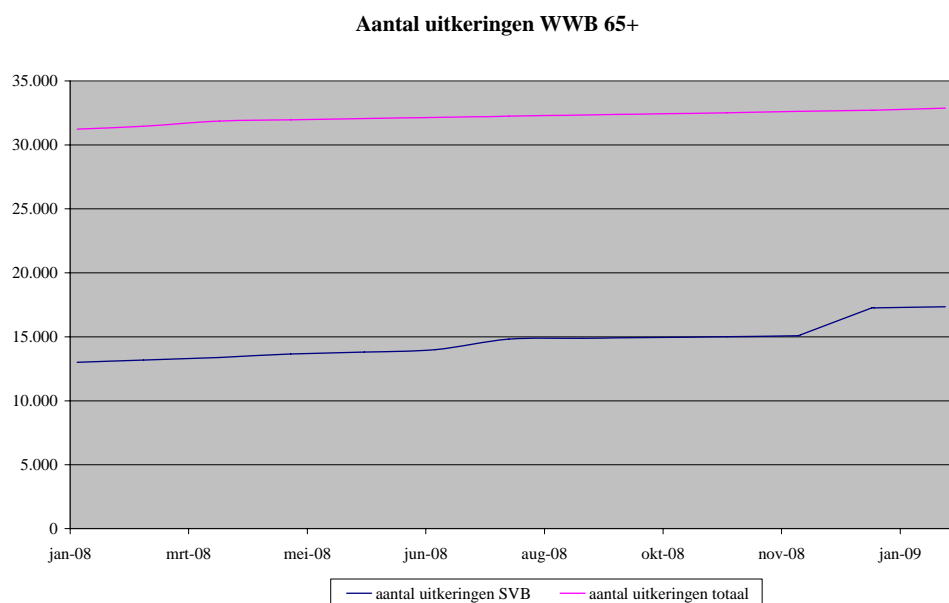
Figuur 1



bron: SVB

Het aantal mandaterende gemeenten bedraagt per 1 juli 96. De verwachting is dat er januari 2009 ongeveer 128 gemeenten mandateren.

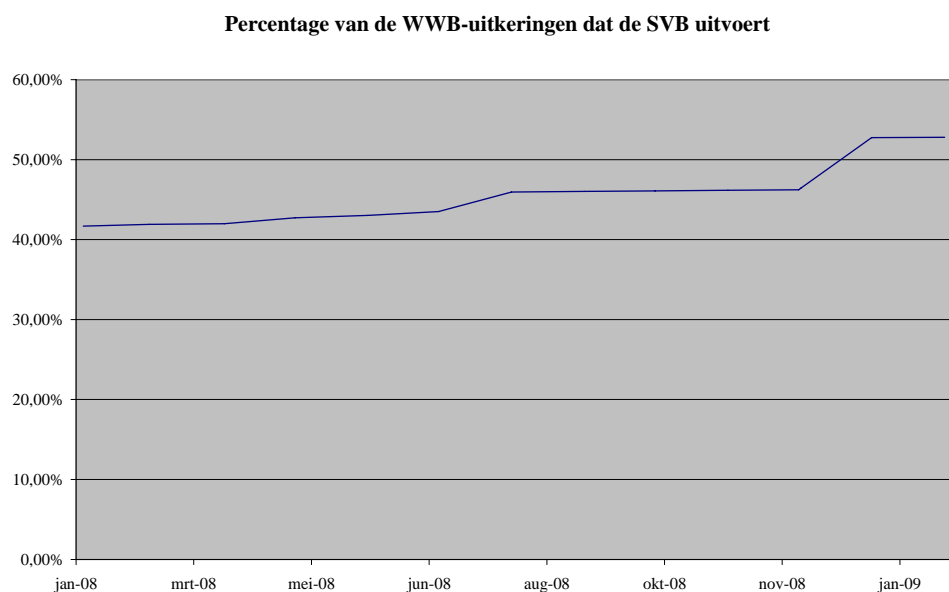
Figuur 2



bron: CBS, SVB

Het aantal uitkeringen dat de SVB verzorgt stijgt harder dan het totaal aantal uitkeringen aanvullende bijstand. Januari 2009 betaalt de SVB naar verwachting bijna 17.400 uitkeringen.

Figuur 3



bron: CBS, SVB

Begin 2009 verzorgt de SVB naar verwachting ongeveer 53% van alle uitkeringen aanvullende bijstand. Verdere substantiële groei van het aantal door de SVB bediende WWB65plussers wordt op dit moment niet voorzien. Hoofdzakelijk kleinere gemeenten maken gebruik van de uitnodiging van de SVB voor de informatiebijeenkomsten. Van de G50 heeft ruim de helft van de gemeenten niet gemandateerd, is niet ingegaan op de uitnodiging voor informatiebijeenkomsten en heeft aangegeven niet voornemens te zijn te mandateren. In

deze gemeenten woont bijna 35% van alle 65plussers met aanvullende bijstand. Gemeenten met slechts enkele huishoudens met aanvullende bijstand mandateren veelal ook niet. De verwachting is dat begin 2009 de huishoudens met aanvullende bijstand, in totaal landelijk bijna 32.900, als volgt verdeeld zijn over wel en niet mandaterende gemeenten.

Tabel 1. Verdeling WWB65plussers over gemeenten (31-1-2009)

| | | Aandeel in landelijk totaal WWB65plus | |
|-------------------|-----|---------------------------------------|------------------|
| | | Mandaterend | Niet mandaterend |
| G50 | G4 | 27 % | 16 % |
| | G46 | 16 % | 19 % |
| Overige gemeenten | | 10 % | 12 % |
| Totaal | | 53 % | 47 % |

Bron: CBS, SVB

De verwachting voor de langere termijn is dat de SVB de aanvullende bijstand voor een aanzienlijk deel van de ouderen (circa 40%) niet zal uitvoeren.

3. Wel of niet mandateren: praktijkervaringen

Wanneer iemand niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn geeft de overheid zolang dat nodig is inkomensondersteuning. De bijstand als vangnet vult het inkomen aan tot het sociaal minimum. Dit is een generieke voorziening voor iedereen in Nederland. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand ligt bij de gemeente. Dicht bij de burger kan zij maatwerk leveren in combinatie met andere lokale voorzieningen. Met de komst van de WWB is deze verantwoordelijkheid van de gemeente toegenomen. Evenals de beleidsvrijheid om dit waar te kunnen maken. De WWB biedt daarom een gemeente de gelegenheid op grond van de eigen situatie een afweging te maken of zij de uitvoering zelf ter hand neemt of mandateert aan een bestuursorgaan. De financiële prikkel van de WWB draagt eraan bij dat gemeenten het recht op bijstand zorgvuldig laten toetsen. Ook in het Bestuurlijk Akkoord tussen VNG en SZW blijft deze prikkel onverminderd bestaan. Gemeenten behouden in de looptijd van het akkoord niet alleen hun winst, maar ook hun verlies langer.²

Een aantal gemeenten gaf er na de komst van de WWB de voorkeur aan de uitvoering van de aanvullende bijstand uit te besteden aan de SVB. Om hieraan tegemoet te komen is in 2006 goedkeuring verleend aan de SVB voor uitvoering van deze taak ten behoeve van individuele gemeenten. Om de uitvoering voor de SVB beheersbaar te houden wordt gewerkt met een modelmandaat en SVB-uitvoeringsregels. Hierover stemt de SVB af met (een vertegenwoordiging van) gemeenten. De praktijk van mandatering is recent door de SVB en de zes gemeenten die het eerst mandateerden zelf geëvalueerd³. Ook de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft recent onderzoek gedaan bij de SVB en onder gemeenten naar hun motieven om wel of niet te mandateren⁴.

Evaluatie SVB en zes koplopergemeenten

Op basis van het onderzoek bij zes koplopergemeenten en de SVB kunnen nog geen harde conclusies getrokken worden. Wel worden de eerste contouren van de resultaten van dit pilotproject zichtbaar: Vrijwel alle betrokken burgers zijn tevreden. Er zijn aanwijzingen voor kostenefficiëntie en voor terugdringing niet-gebruik. Voor klanten die aanvullende bijstand krijgen van de SVB is de drempel voor de bijzondere bijstand laag.

Als een knelpunt wordt de verantwoording genoemd. De SVB verzorgt de uitvoering, maar iedere gemeente moet de rechtmatigheid aantonen in de eigen gemeentelijke verantwoording. Dit vergt veel capaciteit van de SVB, van elke gemeente en van accountants.

Onderzoek IWI

De Inspectie Werk en Inkomen heeft recent onderzocht welke aanpak volgens gemeenten en SVB kan bijdragen aan het terugdringen van het niet-gebruik van aanvullende bijstand bij 65-plussers. Daarnaast gaat het onderzoek in op de vraag wat de voor- en nadelen kunnen zijn van mandatering aan de SVB en welk effect mandatering heeft op het gebruik van de overige gemeentelijke miniregelingen onder 65-plussers. Hieronder volgt een weergave van het IWI-onderzoek.

² Het Bestuurlijk Akkoord is onderdeel van het Bestuursakkoord van het ministerie van BZK en VNG uit 2007.

³ Evaluatie Project Wet Werk en Bijstand 65+, Gemeente Cuijk, Den Haag, Eindhoven, Noordoostpolder, Winterswijk, Zoetermeer en SVB.

⁴ "Rechten verzilveren"; Terugdringen van het niet gebruik van aanvullende bijstand onder 65-plussers, Inspectie Werk en Inkomen, mei 2008.

Wel of niet mandateren

Diverse argumenten spelen een rol bij gemeenten in hun afwegingen rond mandatering. Alle onderzochte gemeenten zijn het er over eens dat één loket voor 65-plussers klantvriendelijk is. De meeste gemeenten vinden dat dit terugdringen van het niet-gebruik van aanvullende bijstand bevordert. Ook neemt een mogelijk aanwezig schaamtegevoel bij de cliënt af. De inspectie constateert dat de SVB in tegenstelling tot de meeste gemeenten veel schriftelijk en telefonisch afhandelt, waardoor de klant zich niet bij een (bijstands)loket hoeft te melden. Tegelijk noemen gemeenten argumenten om geen mandaat te verstrekken aan de SVB. Zo zijn er gemeenten die de uitvoeringskosten die de SVB in rekening brengt te hoog vinden. IWI merkt op dat veel gemeenten onvoldoende inzicht kunnen geven in hun uitvoeringskosten. Het huidige onderzoek kan daardoor niet aangeven of de uitvoeringskosten voor gemeenten na mandatering zullen stijgen of dalen. Een ander door de SVB genoemd argument is dat een toenemend gebruik van de aanvullende bijstand tot extra kosten voor gemeenten leidt. Voor gemeenten met een tekort op het Inkomensdeel zou dit volgens de SVB reden zijn om niet te mandateren.

Bij gemeenten die laat hebben gemandateerd of van plan zijn te mandateren spelen vooral politieke redenen een rol, bijvoorbeeld het standpunt van de wethouder. De gemeenten die niet van plan zijn te mandateren geven aan dat de éénloketgedachte maar ten dele wordt bereikt. Een tweede loket, namelijk voor de overige minimaregelingen bij de gemeente, blijft bestaan. Zij vinden dat zij zelf beter het niet-gebruik kunnen terugdringen.

Terugdringing niet-gebruik

Zowel gemeenten als de SVB noemen de onbekendheid met de regeling en het gevoel van schaamte als belangrijkste oorzaak voor het niet gebruik van aanvullende bijstand onder 65-plussers. Andere redenen die beide noemen zijn dat cliënten het bedrag van aanvullende bijstand te gering vinden voor de moeite en het verlies aan privacy en dat cliënten administratieve rompslomp ervaren.

SVB en gemeenten vinden een actieve benadering van de klant een effectieve manier om niet-gebruik terug te dringen. Gemeenten gaan het niet-gebruik van de WWB bij 65 plussers op verschillende manieren tegen. Zij bereiken hiermee niet iedere mogelijke belanghebbende. De benadering van de cliënt maakt meestal onderdeel uit van een integraal minimabeleid, waarvan de intensiteit uiteenloopt. Bij de meeste gemeenten is deze aanpak de laatste jaren geïntensiveerd. Een gerichte benadering van de doelgroep 65+ met een onvolledige AOW-uitkering komt bij sommige gemeenten voor in de vorm van éénmalige acties. Daarvoor maken zij dan gebruik van de gegevens die van de SVB afkomstig zijn. Veel gemeenten zijn nog nadere acties van plan. De inspectie constateert dat de SVB de cliënt beter in beeld heeft. Gemeenten kunnen die situatie bereiken door (beter) gebruik te maken van de in de keten aanwezige informatie. Een verdere verbetering ontstaat volgens IWI wanneer de SVB daaraan nog informatie toevoegt over het inkomen van de jongere partner. Ook noemt IWI de benadering door de gemeente van de cliënt doorgaans passief en die van de SVB altijd actief.

De resultaten laten zien dat in gemeenten die vroeg gemandateerd hebben het gebruik van de WWB onder 65-plussers toeneemt. Dit geldt vooral voor de drie G4-gemeenten die al in 2006 mandateerden. Bij hen is de stijging van het aantal WWB65plus-uitkeringen na mandatering veel sterker dan de landelijke groei en beduidend groter dan voorafgaand aan mandatering. In de G4-gemeente die niet mandateerde was de groei van het aantal WWB65plus-uitkeringen in 2006, het jaar van een éénmalige actie, bovengemiddeld en in 2007 onder het landelijk gemiddelde. Overigens kennen ook twee onderzochte gemeenten die niet van plan zijn te mandateren een bovengemiddelde stijging van het aantal WWB-65plus-uitkeringen.

Mandatering heeft een positief effect op terugdringing van het niet-gebruik van aanvullende bijstand. Wel tekent de inspectie het aan dat de eigen aanpak van wel en niet mandaterende gemeenten dusdanig kan verschillen dat de meerwaarde van mandateren niet overal even groot is.

Overige minimaregelingen

Gemeenten die vroeg gemandateerd hebben kunnen ook iets zeggen over het gebruik van andere voorzieningen dan aanvullende bijstand. Zij geven aan dat het effect op het gebruik van de minimaregelingen sinds én door de mandatering is toegenomen. Het maandelijks overzicht dat de SVB via het IB ter beschikking stelt aan mandaterende gemeenten is voor hen een waarborg om direct in contact te kunnen treden met de klant over minimaregelingen. Dit strookt met de conclusie uit bovengenoemde evaluatie van SVB en koplopergemeenten dat voor mensen die aanvullende bijstand krijgen van de SVB de drempel voor bijzondere bijstand laag is.

Uitvoering van mandatering

Na het ingaan van de mandatering ervoeren SVB en gemeenten diverse praktische problemen. IWI constateert dat partijen veel daarvan hebben verholpen of in goed overleg nog zoeken naar een oplossing.

IWI merkt op dat enkele zaken die gemeenten als niet passend ervaren, binnen het huidige wettelijke kader zullen blijven bestaan. Genoemd worden:

- De SVB voert uit, maar de gemeente is wettelijk verantwoordelijk.
- De gemeente blijft verantwoordelijk voor de verslaglegging in het eigen jaarverslag.
- Risico van rechtsongelijkheid tussen bijstandsgerechtigden ouder en jonger dan 65 jaar.
- De WWB is gericht op het aan werk helpen van burgers. 65plussers passen daar niet in.

Sommige gemeenten geven daarom de voorkeur aan een wettelijke regeling los van de WWB.

De SVB noemt als belangrijkste knelpunten:

- Hoge afstemmings- en implementatiekosten tussen gemeenten en SVB.
- Een inefficiënte, complexe controle van recht- en doelmatigheid.
- Financiële stromen en verrekeningen met elke gemeente afzonderlijk (i.p.v. één centraal fonds).

Welke aanpak werkt?

Samenwerking in de keten in combinatie met een actieve benadering van de klant is volgens IWI een essentiële voorwaarde voor een goed resultaat. Door gebruik te maken van de al bestaande informatie in de keten kunnen gemeenten na mandatering zicht houden op hun (potentiële) klanten voor de overige minimaregelingen. De gemeente kan hen direct benaderen. De SVB kan inkomensinformatie toevoegen, over de jongere partner, aan wat zij al beschikbaar stelt.

4. Mandatering of integrale overheveling

Uit de vorige paragraaf kan geconcludeerd worden dat de ervaringen met mandatering van de uitvoering van aanvullende bijstand naar de SVB tot nu toe positief zijn. Bij mandatering blijven gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanvullende bijstand. Ook blijven zij op individueel niveau geïnformeerd over deze groep ouderen in hun gemeente. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor een integraal gemeentelijk armoedebeleid, waarbij ook het tegengaan van onderbenutting van andere minima regelingen een rol speelt.⁵ Anderzijds kan bij kleine gemeenten aan de orde zijn dat zij de uitvoering van aanvullende bijstand zelf in beheer willen houden omdat zij een goed zicht hebben op de ouderen binnen hun gemeente met een onvolledige AOW, waardoor deze kleine gemeenten een integraal armoedebeleid beter kunnen waarmaken. De vraag is vervolgens actueel of gemeenten bij de vormgeving van hun armoedebeleid de keuze hebben om de uitvoering van de aanvullende bijstand te mandateren of dat een volledige integrale wettelijke overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand naar de SVB beter bijdraagt aan het verdere terugdringen van het niet gebruik van aanvullende bijstand en van andere regelingen gericht op minima. In deze paragraaf worden de afwegingen geschetst die een rol spelen bij de keuze tussen mandatering en integrale overheveling. De afwegingen worden geschetst vanuit het perspectief van de klant, de gemeenten, de SVB en de rijksoverheid.

Het perspectief van de klant

Bij mandatering blijft de gemeente verantwoordelijk voor de aanvullende bijstand, maar wordt deze voor ruim tweederde van de ouderen uitgevoerd door de SVB. Omdat de SVB in het kader van de AOW-aanvraag met iedere cliënt contact heeft en deze kan attenderen op mogelijk recht op aanvullende bijstand is de kans op niet-gebruik kleiner. Door mandatering daalt het niet-gebruik van aanvullende bijstand. Er zullen gemeenten zijn die de voorkeur geven aan uitvoering in eigen hand. De kans is dat daardoor de daling van het niet-gebruik van aanvullende bijstand wat minder is dan bij integrale overheveling.

Belangenorganisaties en de uitvoering geven aan dat cliënten schromen voor de gang naar het loket van de sociale dienst. Zij willen niet graag hun hand ophouden. Cliënten wenden zich volgens hen liever tot de SVB, dat een ander imago heeft en daarmee een lagere drempel. Zowel bij mandatering als integrale uitvoering door de SVB wordt de cliënt hierin tegemoet gekomen. Voor die ouderen waar gemeenten zelf de aanvullende bijstand zou uitvoeren, blijft het loket van de sociale dienst.

Het overleggen van persoonlijke gegevens of inkomen en vermogen, wordt door sommigen ook als bezwaarlijk ervaren. Op dit punt is er geen verschil tussen uitvoering door gemeenten, mandatering en integrale overheveling naar de SVB. De verplichting om inlichtingen te verstrekken blijft. Overigens blijkt uit onderzoek naar niet-gebruik in het algemeen dat sociale en psychische gevolgen een rol spelen, maar beperkt.⁶ Het weerhoudt veel mensen niet een aanvraag in te dienen. Mensen laten zich voor een aanvraag van specifiek aanvullende bijstand vooral leiden door de verwachte hoogte van de uitkering (hoe hoger het te ontvangen bedrag, des te meer kans op aanvraag) en de transactiekosten (complexiteit van de aanvraag). De één-loket-gedachte kan ook een argument zijn. Zowel bij mandatering als bij een integrale uitvoering door de SVB, ontstaat vanuit het perspectief van de klant één loket voor het basisinkomen; de AOW en aanvullende bijstand. Zowel gemeenten, de SVB en belangenorganisaties als de Landelijke Cliëntenraad onderschrijven de klantvriendelijkheid hiervan. Anderzijds zal bij mandatering en integrale overheveling geen sprake zijn van één loket voor de aanvullende en bijzondere bijstand en andere op minima gerichte regelingen. Dit is voor sommige gemeenten een argument om niet tot mandatering te besluiten.

⁵ Andere minimaregelingen: zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belasting en kortingspas.

⁶ Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, SCP 2007, pag. 130

Het perspectief van gemeenten

Een mandaterende gemeente heeft structureel overleg met de SVB. Dit vergemakkelijkt het maken van afspraken over SVB-dienstverlening ten behoeve van andere gemeentelijke voorzieningen. Bijvoorbeeld rond het gemeentelijke armoedebelief. Dit is een extra kanaal om inwoners met een laag inkomen te bereiken. Bij integrale overheveling zijn gemeenten niet meer betrokken bij de aanvullende bijstand. Om toch die extra ingang tot de gemeentelijke inwoners te behouden is het van belang dat de samenwerking en de informatie-uitwisseling in de keten tussen SVB en gemeenten geborgd wordt.

Veel gemeenten zijn vooral aan de slag met het weer aan het werk helpen van mensen in de bijstand. 65plussers vallen daarbuiten. Mandatering aan de SVB kan bij de gemeente capaciteit in de uitvoering vrij maken voor re-integratie of armoedebestrijding. Sommige gemeenten, zo blijkt uit het IWI-onderzoek, willen ook de verantwoordelijkheid voor die uitvoering niet meer. Dit wordt gerealiseerd door integrale overheveling.

Het perspectief van de SVB

De SVB is toegerust op verwerking van grootschalige administratieve processen. Zij kan de uitvoering van de aanvullende bijstand integreren in het werkproces van de AOW. Uit contacten met gemeenten maakt de SVB op dat zij daardoor in het algemeen efficiënter kan werken dan gemeenten. De SVB ervaart de administratie van de geldstromen met elke afzonderlijke gemeente evenals de verantwoording daarover aan elke gemeente als inefficiënt. Bij integrale overheveling naar de SVB wordt de verantwoording minder complex en zij verwacht dan ook kostenbesparing.

De SVB heeft minder locaties (negen) dan gemeenten, maar kan bijstandsccliënten, net als andere SVB-ccliënten, persoonlijk ontvangen aan balies. De klantvriendelijkheid die cliënten van mandaterende gemeenten nu ervaren geldt bij integrale overheveling voor alle bijstandsccliënten 65plus.

Volgens informatie van de SVB brengt zij de gemeente de volgende bedragen in rekening voor mandatering:

- Een vast bedrag per jaar van €1000 of €5000 voor gemeenten met respectievelijk minder of meer dan 100 uitkeringen.
- Een variabel bedrag uitgaande van €212 per uitkering (2007).
- Project (= implementatie)kosten.
De beginperiode van de mandatering vergde veel implementatiekosten.
Om deze niet geheel af te wentelen op de gemeenten die vroeg mandateren, worden deze kosten over meerdere jaren afgeschreven. Gemeenten die later mandateren betalen door deze wijze van afschrijving hieraan mee. Zij profiteren immers ook van de al gedane investeringen.
- Accountantskosten

De SVB brengt bij mandatering een gemeente €212 (niveau 2007) aan uitvoeringskosten in rekening per geval. Plus andere kosten zoals implementatiekosten. Bij integrale uitvoering door de SVB zou zij SZW thans per geval €275 in rekening brengen. Dit bedrag is hoger omdat de SVB de implementatiekosten voor gemeenten over meerdere jaren spreidt en voor SZW in één keer in rekening brengt. Daardoor kan niet gesteld kan worden dat de SVB SZW meer in rekening brengt dan gemeenten.

Door de SVB is aangedragen dat meer inhoudelijke afstemming van de aanvullende bijstand op de AOW de uitvoering kan vereenvoudigen. Dat vermindert weer de kans op fouten.

Daarmee verbetert de dienstverlening aan 65plussers. Onder andere wordt gedacht aan toepassing van het begrip gezamenlijke huishouding uit de AOW op de WWB. Of aan het op gelijke wijze regelen van terugvordering in de bijstand als die in de AOW. Het blijft echter nog steeds een bijstandsregeling.

Het perspectief van de Rijksoverheid

Uitgangspunt van de WWB is dat gemeenten dichter bij de cliënt staan dan het Rijk. Dit vergroot het lokale vermogen voor maatwerk en oplossingen. De financiële prikkel voor de gemeente borgt dat de gemeente een zorgvuldige toets laat doen op het recht op bijstand. Dit uitgangspunt wordt bij integrale overheveling voor aanvullende bijstand 65-plus losgelaten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor aanvullende bijstand komt door overheveling bij de bewindspersoon van SZW.

Wat betreft het SVB-voorstel om de aanvullende bijstand inhoudelijk meer af te stemmen op de AOW zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. Dit heeft meer consequenties dan alleen vereenvoudiging. Al blijft het formeel een bijstandsregeling, feitelijk is de regeling bestemd voor een groep AOW'ers. De uitkering ontwikkelt zich daarmee tot een specifieke aanvulling op de AOW. Dit leidt tot het risico van exporteerbaarheid van deze uitkering (zie ook paragraaf 8: de AOW is exporteerbaar, de WWB niet). Aandachtspunt is voorts dat genoemde afstemming leidt tot een vangnet voor 65-plussers dat afwijkt van de bijstand voor mensen onder 65 jaar. Dit leidt tot rechtsongelijkheid binnen de bijstand.

Tot slot wordt opgemerkt dat de bestaande verschillen blijkens de jurisprudentie gerechtvaardigd zijn gezien het verschillende karakter van bijstand en AOW.

De financieringsbron blijft bij mandatering het WWB Inkomensdeel. De extra uitgaven als gevolg van de verwachte daling van het niet-gebruik zijn in het kader van het Bestuurlijk Akkoord voor rekening van gemeenten. Daarin is afgesproken dat het macrobudget van het Inkomensdeel meerjarig stabiel blijft tot en met 2011. Ook is afgesproken dat gemeenten overschotten op het Inkomensdeel inzetten voor de ambities van Bestuurlijk Akkoord. Een van die ambities is het terugdringen van niet-gebruik in het kader van armoedebestrijding. Bij integrale overheveling zullen de middelen voor de uitgaven WWB 65 plus (thans geraamd op ca. 190 miljoen in 2010) uit het Inkomensdeel WWB worden uitgenomen. Gelet op de te verwachten daling van het niet-gebruik zullen de uitkeringslasten verder stijgen. Hiermee is in de huidige raming geen rekening gehouden. Thans wordt voor deze *extra* lasten een bedrag geraamd van 12,5 mln in 2010 oplopend tot jaarlijks 20 mln euro (2011-2015). De uitvoeringskosten die naar huidige inschatting gemoeid zijn met de situatie dat SVB verantwoordelijk is voor de WWB 65 plus, bedragen ca. 13 mln euro (in 2013). Hiervoor vindt een uitname plaats uit het Gemeentefonds.

5. Vrijlating inkomen uit pensioen

Inleiding

De FNV, CNV, LOM en ANBO stellen voor de pensioenvrijlating in de WWB voor personen die naast de AOW een aanvullend beroep moeten doen op de WWB te verruimen.⁷ Daarbij wordt onder meer gedacht aan een verruiming naar €50 per maand voor een alleenstaande en naar €100 per maand voor een echtpaar. De huidige pensioenvrijlating in de WWB bedraagt €17,60 per maand voor een alleenstaande en €35,20 per maand voor een echtpaar. Deze pensioenvrijlating is in de WWB opgenomen om te voorkomen dat er onderscheid ontstaat tussen mensen die via vermogen een oudedagsvoorziening opbouwen en mensen die dat doen via een pensioen. De WWB kent namelijk ook een vermogensvrijlating.

De SER heeft in zijn advies van 19 mei 2000 ook aandacht gevraagd voor het inkomensprobleem van AOW-gerechtigden die nu, dan wel in de toekomst, een beroep zullen moeten doen op aanvullende bijstand als gevolg van een onvolledige opbouw van de AOW. De SER heeft daarbij geadviseerd de inkomenspositie van de doelgroep te verbeteren door een beperkte verruiming van de het normbedrag van de pensioenvrijlating in de toen geldende Algemene bijstandswet (thans WWB).

In zijn reactie op dit advies heeft het kabinet aangegeven met een nadere analyse te komen waarin het integrale karakter van de verschillende inkomensvervangende voorzieningen voor sociale minima wordt gezien ten behoeve van voorstellen voor integratie en harmonisatie.⁸ De analyse en het daaruit voortvloeiende beoordelingskader zijn aan uw Kamer gezonden.⁹ Het kabinet concludeerde na de toetsing aan het integraal beoordelingskader dat een verruiming van de pensioenvrijlating in de Algemene bijstandswet zoals voorgesteld door de SER voor personen met een onvolledige AOW-uitkering moet worden afgewezen, omdat dit namelijk leidt tot overcompensatie en tot rechtsongelijkheid, ook binnen de doelgroep. De analyse en het beoordelingskader zijn in kort bestek opgenomen in de bijlage.

Het voorstel van de FNV wordt getoetst aan de hand van dit beoordelingskader. De argumentering en de conclusies van deze beoordeling zijn dezelfde als die bij de beoordeling van het SER-voorstel. Het voorstel leidt tot overcompensatie en rechtsongelijkheid, waardoor er een onbedoeld 'haasje-over'-effect ontstaat. Hierdoor geraken personen met AOW en zonder aanvullende bijstand financieel achterop ten opzichte van personen met AOW en aanvullende bijstand. In de hiernavolgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan.

Beoordeling verruiming pensioenvrijlating in de WWB

De WWB garandeert aan personen met een onvolledige AOW het sociaal minimum ter hoogte van de volledige AOW-uitkering. Een pensioenvoorziening wordt gezien het complementaire karakter van de WWB in beginsel in mindering gebracht op de bijstandsuitkering. Hoewel de WWB het meest strikte complementariteitsbeginsel kent, kan een verruiming van de pensioenvrijlating in de WWB worden opgenomen. De WWB kent immers al een beperkte pensioenvrijlating. Een verruiming van de pensioenvrijlating leidt ertoe dat een groter deel van de pensioenvoorziening wordt vrijgelaten, waardoor er een inkomensverbetering optreedt. Een verruiming zou ook qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geen problemen opleveren. Het betreft immers een verruiming van bestaande rechten. Een verruiming van de pensioenvrijlating levert echter wel problemen op

⁷ Onder pensioen wordt verstaan een in de vorm van een periodieke uitkering ontvangen particuliere oudedagsvoorziening (art. 33, vijfde lid WWB).

⁸ Kamerstukken II, 2000/01, 27 400XV, nr. 20

⁹ Brief Minister SZW aan TK, 4 december 2001, szw 0001021

met het gelijkheidsbeginsel. Er treedt namelijk overcompensatie op en rechtsongelijkheid, ook - wat tamelijk uitzonderlijk is - binnen de doelgroep. Dit wordt met onderstaande voorbeelden nader toegelicht

In de uitwerking wordt uitgegaan van een alleenstaande, het thans geldende normbedrag van €960 (afgerond) en een vrijlating van €50 netto per maand. Gekozen is voor het netto sociaal minimum omdat de WWB een netto-uitkeringssystematiek kent. Voorts wordt aangenomen dat de pensioenuitkering toereikend is voor de maximale vrijlating.

Voor vrijlatingen in de WWB geldt dat een vrijlating van (een deel van de) eigen inkomsten wordt verleend als de som van de eigen inkomsten lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm (normvariant).

Vergelijking situaties met aanvullend pensioen

Stel: twee alleenstaande personen hebben beide een even grote - onvolledige – AOW, maar een verschillend aanvullend pensioen. De bijstandsnorm, die gelijk is aan de volledige AOW-uitkering, is in dit voorbeeld afgerond op €960 (feitelijk 963,78; stand 1 januari 2008).

Tabel 2. Onvolledige AOW met pensioen in de normvariant

| Inkomenssituatie | Persoon 1 | | Persoon 2 | |
|---|------------------------------------|------------|---|------------|
| Uitgangssituatie | onvolledige AOW | 670 | onvolledige AOW | 670 |
| | pensioen | <u>280</u> | pensioen | <u>300</u> |
| | eigen inkomen | 950 | eigen inkomen | 970 |
| Berekening uitkering WWB met huidige vrijlating van €17 | norm minus inkomen (960 minus 950) | 10 | geen recht op WWB: inkomen (970) is hoger dan de norm (960). | |
| | vrijlating pensioen | <u>17</u> | | |
| | WWB-uitkering | 27 | | |
| | totaal inkomen (670 + 280 + 27) | 977 | totaal inkomen (670 + 300) | 970 |
| Berekening uitkering WWB bij vrijlating van €50 | norm minus inkomen (960 minus 950) | 10 | geen recht op WWB: inkomen (970) is hoger dan de norm (960). | |
| | vrijlating pensioen | <u>50</u> | | |
| | WWB-uitkering | 60 | | |
| | totaal inkomen (670 + 280 + 60) | 1.010 | totaal inkomen (670 + 300) | 970 |
| Inkomensmutatie a.g.v. FNV-advies | + €33 (1.010 – 977) | | Geen. Het FNV-voorstel verandert het recht op bijstand niet. | |

Bedragen in € per maand, incl. vakantietoeslag

De reeds bestaande *individuele* overcompensatie wordt verergerd: persoon 1, die aanvankelijk een inkomen had dat €20 per maand lager was dan dat van persoon 2, had door de huidige vrijlating van €17 een totaal inkomen dat €7 per maand hoger was geworden dan dat van persoon 2. Bij een pensioenvrijlating van €50 per maand zou dit verschil worden vergroot naar €40 per maand. Bovendien treedt de rechtsongelijkheid *binnen* de groep op: beide personen hebben een gekorte AOW-uitkering en een pensioen, maar de één is ‘beter af’ dan de ander.

Dit negatieve effect wordt groter naarmate de pensioenvrijlating groter wordt. Indien de pensioenvrijlating bijvoorbeeld wordt verruimd conform een eerder voorstel van de FNV naar 15% van het WML plus een derde van het meerdere, wordt het verschil vergroot naar €190 per maand (zie voor rekenvoorbeeld bijlage 2).

Overige vergelijkingen

Bij het oordeel of een verruiming van de pensioenvrijlating aanvaardbaar is, verdient ook het gegeven dat de betrokkene over een particulier pensioen moet beschikken om van de vrijlating gebruik te kunnen maken nadere aandacht. Als men niet over een dergelijk pensioen beschikt, kan men geen gebruik maken van de vrijlating. Dit impliceert dat 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. Nemen we als voorbeeld een persoon met onvolledige AOW plus pensioen van tezamen €950 en een persoon wiens inkomen eveneens €950 bedraagt maar nu met onvolledige AOW zonder pensioen. De eerste persoon in dit voorbeeld komt uiteindelijk op een inkomen van €1.010 (zie tabel 2), de tweede persoon komt zonder vrijlating uit op een inkomen van €960 (= € 950 + €10 bijstand).

Ook treedt er een effect op ten aanzien van personen met een volledige AOW zonder pensioen of met een klein pensioen ten opzichte van personen met een gekorte AOW met pensioen. De eerst genoemde groep profiteert niet van de hogere vrijstelling en kan daarom financieel als gevolg van het voorstel van de FNV, CNV, LOM en ANBO op de tweede genoemde groep achterop raken.

Ook in dit voorbeeld (tabel 3) geldt dat de bijstandsnorm, die gelijk is aan de volledige AOW-uitkering, is afgerond op 960.

Tabel 3. Gekorte AOW met pensioen t.o.v. volledige AOW zonder pensioen in normvariant

| Inkomenssituatie | Persoon 1 | Persoon 2 |
|---|---|--|
| Uitgangssituatie | onvolledige AOW 670 pensioen <u>280</u> eigen inkomen 950 | Volledige AOW 960 pensioen <u>0</u> eigen inkomen 960 |
| Berekening uitkering WWB met huidige vrijlating | norm minus inkomen 10 (960 minus 950) vrijlating pensioen <u>17</u> WWB-uitkering 27 totaal inkomen 977 (670 + 280 + 27) | geen recht op WWB: inkomen (960) is gelijk aan de norm (960). totaal inkomen 960 |
| Berekening uitkering WWB cf. voorstel FNV | norm minus inkomen 10 (960 minus 950) vrijlating pensioen <u>50</u> WWB-uitkering 60 totaal inkomen 1.010 (670 + 280 + 60) | geen recht op WWB: inkomen (960) is gelijk aan de norm (960). totaal inkomen 960 |
| Inkomensmutatie a.g.v. FNV-advies | + €33 (1.010 – 977) | Geen. Het FNV-voorstel verandert niet het recht op bijstand. |

Bedragen in € per maand, incl. vakantietoeslag

De conclusie is daarom dat een verruiming van de pensioenvrijlating in de WWB de al bestaande rechtsongelijkheid 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.

Uitwerking bij normplusvariant

Aan het hierboven genoemde bezwaar lijkt tegemoet te kunnen worden gekomen door bij de berekening van de vrijlating uit te gaan van de zogenaamde normplusvariant: de vrijlating wordt in mindering gebracht op de het aanvullend pensioen alvorens de middelentoets wordt toegepast. In dat geval ontstaat de volgende situatie.

Tabel 4. Onvolledige AOW met pensioen in de normplusvariant

| Inkomenssituatie | Persoon 1 | Persoon 2 |
|--|---|---|
| Uitgangssituatie | onvolledige AOW 670 aanvullend pensioen <u>280</u> eigen inkomen 950 | onvolledige AOW 670 aanvullend pensioen <u>300</u> eigen inkomen 970 |
| Berekening uitkering WWB met huidige vrijlating | norm minus inkomen 10 (960 minus 950) vrijlating pensioen <u>17</u> WWB-uitkering 27 totaal inkomen 977 | Norm minus inkomen - 10 (960 minus 970) vrijlating pensioen <u>17</u> Abw-uitkering 7 totaal inkomen 977 |
| Berekening uitkering WWB cf. voorstel WWB èn normplusvariant | onvolledige AOW 670 in aanmerking te nemen aanvullend pensioen <u>230</u> (280 minus 50) WWB-uitkering 60 (960-670-230) totaal inkomen 1.010 (670 + 280 + 60) | onvolledige AOW 670 in aanmerking te nemen aanvullend pensioen <u>250</u> (300 minus 50) WWB-uitkering 40 (960-670-250) totaal inkomen 1.010 (670 + 300 + 40) |

Bedragen in € per maand incl. vakantietoeslag

Beide personen beschikken na toepassing van de regeling over een totaal inkomen van €1.010. Deze uitkomst lijkt te verkiezen boven de uitkomst van de normvariant. Echter, in de uitgangssituatie lag het totaalinkomen van persoon 2 boven de bijstandsnorm van €960 die gelijk is aan de AOW-uitkering. De bijstand verstrekt dan een aanvullende uitkering aan personen die over meer dan een minimuminkomen beschikken. Dat impliceert dat de regeling niet alleen van toepassing is op mensen met een onvolledige AOW-uitkering, maar óók op mensen met een volledige AOW-uitkering zo lang hun AOW-uitkering plus pensioen lager is dan de bijstandsnorm plus vrijlating. Er vindt dus *collectieve* overcompensatie plaats. Ook dit effect wordt groter naarmate de pensioenvrijlating groter wordt.

Deze normplusvariant zou niet alleen leiden tot rechtsongelijkheid maar - afgezien van hogere kosten die er mee zijn verbonden- ook de plaats en betekenis van de AOW binnen het sociale zekerheidsstelsel veranderen en daarmee leiden tot ongewenste uitstralingseffecten. Immers alle personen met een AOW-uitkering en een aanvullend pensioen komen in aanmerking voor een aanvullende bijstandsuitkering als de som van de AOW-uitkering plus het pensioen lager is dan de bijstandsnorm plus de pensioenvrijlating. Een dergelijke keuze impliceert dat de AOW niet langer kan worden beschouwd als een adequate bodemvoorziening op sociaal minimum-niveau. Impliciet zou sprake zijn van een verhoging van het sociaal minimum voor ouderen. Bovendien straalt een dergelijke ingreep uit naar de vrijlating van inkomsten uit arbeid bij personen onder 65 jaar. Het bij die vrijlating introduceren van de normplusvariant betekent, nog afgezien van de financiële consequenties, voor deze groep een ontoelaatbare vergroting van de armoedeval.

6. Vrijlating inkomen uit arbeid

De huidige WWB kent een vrijlating van inkomen uit arbeid voor personen tot 65 jaar. Deze bedraagt 25% van de inkomsten uit arbeid met een maximum van €181 per maand gedurende maximaal zes maanden, voor zover de belanghebbende algemene bijstand ontvangt en de vrijlating naar het oordeel van de gemeente bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling. Doel hiervan is bijstandsgerechtigden te stimuleren een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren.

Deze vrijlating van inkomsten uit arbeid is niet van toepassing voor personen van 65 jaar en ouder die AOW en een aanvullende bijstandsuitkering ontvangen en daarnaast inkomsten uit arbeid hebben. Voor deze personen geldt immers geen arbeidsverplichting. Het staat hen vrij te werken, maar de inkomsten daaruit worden volledig op de aanvullende bijstandsuitkering in mindering gebracht. Dit is geen stimulans voor de oudere om na de pensioengerechtigde leeftijd te werken.

Met het oog op het betaalbaar houden van verzorgingsstaat en het realiseren van economische groei is het van belang dat iedereen mee doet, dus ook de ouderen. Het kabinet vindt het daarom belangrijk ouderen te stimuleren om te (blijven) werken. Het kabinet wil op dit punt een cultuurverandering bewerkstelligen. Doorwerken na 65 jaar moet normaler worden gevonden. Het is belangrijk te bevorderen dat zowel werknemers als werkgevers meer van dit nieuwe perspectief zullen uitgaan. Tegelijkertijd wordt doorwerken na 65 jaar geen verplichting. De keuzevrijheid van 65-plussers blijft behouden. Zij kunnen ervoor kiezen om wel of niet door te werken en of zij dit voltijds dan wel deeltijds zullen doen.

Een vrijlating van inkomsten uit arbeid voor personen van 65 jaar en ouder met aanvullende bijstand past naar de mening van het kabinet binnen deze uitgangspunten. Een dergelijke vrijlating kan stimuleren dat ouderen langer blijven doorwerken of weer aan het werk gaan. Door de vrijlating worden de inkomsten niet geheel op de bijstandsuitkering in mindering gebracht, maar behoudt de oudere een deel van die inkomsten. Dit draagt ook bij aan de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de oudere met een onvolledige AOW-opbouw om dit AOW-hiaat zelf zoveel mogelijk te verkleinen. Aan de andere kant is het een keuze van de oudere zelf of hij na het bereiken de pensioengerechtigde leeftijd wil blijven doorwerken of weer aan het werk wil gaan om zo te profiteren van de vrijlating van de arbeidsinkomsten. Om voor die vrijlating in aanmerking te komen geldt overigens wel de voorwaarde dat de oudere recht heeft op aanvullende bijstand. De combinatie van een onvolledige AOW-uitkering en inkomsten uit arbeid kan er sneller toe leiden dat dit niet het geval is. Daar staat tegenover dat in het kader van de AOW geen inkomstenverrekening plaatsvindt.¹⁰

Bij de mogelijke vormgeving kan worden gedacht aan een vrijlating van inkomsten uit arbeid voor personen van 65 jaar en ouder die overeenkomt met de huidige vrijlating van inkomsten uit arbeid in de WWB voor personen jonger dan 65 jaar. Hiermee wordt consistentie bereikt in de behandeling van die inkomsten. Nadeel is dat naar verwachting een vast gemaximeerd vrijlatingsbedrag niet stimuleert om meer te gaan werken dan het aantal arbeidsuren dat leidt tot dat maximale vrijlatingsbedrag: het meerdere boven de maximale vrijlating wordt immers in mindering gebracht op de uitkering. Meer werken is dan niet lonend. Overigens zal de maximale vrijlating van (thans) €181 per maand niet snel gehaald worden. Om deze vrijlating te verkrijgen moet het inkomen uit arbeid €724 of meer per maand bedragen. Reeds bij een relatief lage gekorte AOW-uitkering naast dit inkomen wordt de bijstandsnorm overschreden, waardoor geen recht meer bestaat op bijstand en daarmee geen recht meer op de vrijlating. Dit voorstel leidt volgens een eerste inschatting tot ca. 1,5 miljoen euro aan extra kosten.

¹⁰ Bij de AOW-toeslag voor de jongere partner geldt wel een inkomstenverrekening; bij deze inkomstenverrekening geldt een vrijlating.

7. Vrijlating vermogen.

De WWB kent thans voor het totale aanwezige vermogen (met uitzondering van de eigen woning) in 2007 een vrijstelling van €5.245 per persoon. Tijdens het Algemeen Overleg van 17 januari werd door verschillende kamerfracties verzocht de mogelijkheden voor een verruiming van de vermogensvrijlating te onderzoeken.

Ook de FNV, CNV, ANBO en LOM stellen voor de vermogensvrijlating in de WWB voor 65-plussers te verruimen. Van verschillende zijden is voorgesteld bij de vrijlating van het eigen vermogen buiten de eigen woning in de WWB voor 65-plussers dezelfde grens te hanteren als de grens die in box 3 gehanteerd wordt in verband met het vermogen (€20.014 per persoon).

Hoewel de WWB, zoals hiervoor aangegeven, het meest strikte complementariteitsbeginsel kent, kan een verruiming van de vermogensvrijlating technisch in de WWB worden opgenomen. De WWB kent immers al een vermogensvrijlating. Een verruiming zou qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geen problemen opleveren. Het betreft immers een verruiming van bestaande rechten. Een verruiming van de vermogensvrijlating levert echter wel problemen op met het gelijkheidsbeginsel. Er treedt namelijk rechtsongelijkheid op. Dit wordt hieronder nader toegelicht

Het complementariteitsbeginsel houdt in dat de WWB alleen een aanvulling biedt op de eigen middelen indien deze eigen middelen niet toereikend zijn om te kunnen voorzien in het relevante netto sociaal minimum. Het complementariteitsbeginsel is daarmee één van de pijlers van de WWB. Afwijkingen van dit beginsel dienen worden gemotiveerd, zoals dat ook is geschied met de afwijkingen die thans in de WWB zijn opgenomen. In het eerdergenoemde beoordelingskader is een aantal criteria opgenomen die een afwijking van het complementariteitsbeginsel motiveren:

- Een afwijking draagt bij aan bevordering zelfstandige bestaansvoorziening.
- Personen met bijstand komen door de afwijking in dezelfde omstandigheden te verkeren als personen met qua hoogte vergelijkbaar inkomen zodat zij dezelfde kosten kunnen bestrijden.
- Doorkruising van Rijksbeleid.
- Redelijkheid en billijkheid.

De WWB kent zoals de naam al zegt zowel een werk- als een uitkeringscomponent. In tegenstelling tot personen jonger dan 65 jaar hebben personen van 65 jaar en ouder die een beroep doen op de WWB definitief geen arbeidsverplichting. Van belang is echter dat ook bij 65-minners sprake kan zijn van een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting en dat de WWB niet alleen gericht is op mensen met een plicht tot arbeidsinschakeling. De WWB is gericht op alle mensen die rechtmatig in Nederland verblijf houden en niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. De WWB is daarmee het vangnet van het Nederlandse stelsel. De inkomens- en vermogenstoets zijn dus in de WWB opgenomen vanwege het complementaire karakter van de WWB. De WWB vult in beginsel alleen aan indien het eigen inkomen of vermogen te laag is om in het levensonderhoud te voorzien. De inkomens- en vermogenstoets in de WWB heeft op zichzelf geen relatie met de activeringscomponent.

Afwijkingen van het complementariteitsbeginsel kunnen worden gerechtvaardigd vanuit de activeringscomponent. Echter, zoals hiervoor aangegeven gelden de arbeidsverplichtingen niet voor de betreffende doelgroep en het ontbreken van die verplichtingen kan als zodanig niet als rechtvaardiging wordt gebruikt voor een afwijking van de bestaande

vermogensvrijlating. Ook de overige criteria geven geen rechtvaardiging voor een afwijking ten gunste van de groep personen van 65 jaar en ouder met een onvolledige AOW-opbouw die een aanvullend beroep doen op de bijstand. Het feit dat laatstgenoemde personen niet meer hoeven te werken, rechtvaardigt naar mijn mening onvoldoende de vrijlating van een groter deel van het vermogen bij hen dan bij personen die jonger zijn dan 65 jaar.

Nu vermogen - en ook de vermogensvrijlating – (mede) de functie heeft van ‘appeltje voor de dorst’ op latere leeftijd, ligt het niet voor de hand om vermogen buiten aanmerking te laten als die leeftijd is bereikt.

Bij het bezit van een woning in eigendom is overigens ook sprake van vermogen in de zin van de WWB. Hiervoor geldt echter een aparte regeling. Artikel 50 WWB bepaalt dat de belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning, recht heeft op bijstand, voorzover verkoop van of het vestigen van een hypotheek bij een reguliere bank op de woning in redelijkheid niet kan worden verlangd. Het wordt namelijk bezwaarlijk geacht wanneer degene die door eigen inspanning zelfstandig in zijn huisvesting voorziet en een beroep moet doen op bijstand, altijd de zelfbewoonde woning moet verkopen. De beoordeling of de woning moet worden verkocht, wordt overgelaten aan de gemeenten. Indien recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand verstrekt in de vorm van een geldlening eventueel onder verband van een krediethypotheek. Bij de bepaling van de hoogte van de krediethypotheek wordt niet de volledige waarde van het in de woning gebonden vermogen in het economisch verkeer in aanmerking genomen. Het vermogen gebonden in de eigen woning wordt eerst verminderd met de op de woning drukkende (hypotheek)schulden (“overwaarde”). Van dit saldo wordt een in WWB genoemd bedrag vrijgelaten, waardoor niet het gehele in de woning gebonden vermogen in aanmerking wordt genomen. Per 1 januari 2008 bedraagt de vrijlating van het in de woning gebonden vermogen €44.900.

Vermogensvrijlating conform box 3 inkomstenbelasting

Naast deze meer principiële kanttekeningen kan met betrekking tot het voorstel om de vermogenstoets te verruimen tot de grens die ook in box 3 wordt toegepast het volgende worden opgemerkt.

Voor box 3 (het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen) geldt een heffingsvrij vermogen van (thans) €20.315 voor alleenstaande belastingplichtigen, €40.630 voor belastingplichtigen met een partner en voorts van €2.715 per minderjarig kind. Het heffingsvrije vermogen wordt verhoogd met de een ouderentoeslag. Vaststelling van het in aanmerking te nemen vermogen vindt plaats met in achtneming van de betreffende bepalingen in de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001), die onder meer betrekking hebben op bepaalde vrijstellingen. Het voordeel uit sparen en beleggen wordt gesteld op 4% (forfaitair rendement) van het gemiddelde van de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar (begindatum) en de rendementsgrondslag aan het einde van het kalenderjaar (einddatum), voorzover het gemiddelde meer bedraagt dan het heffingsvrije vermogen.

Een gelijkshakeling van het heffingsvrije vermogen en de vermogensvrijlating doet geen recht aan de verschillen in functie en, daarmee samenhangend, de definities voor de bepaling van het vermogen in respectievelijk de Wet IB 2001 en de WWB. De functie van het vermogen bij het opleggen van een belastingaanslag is ontegenzeggelijk een andere dan bij het verstrekken van bijstand. Dit komt tot uiting in het feit dat waar bij de Wet IB 2001 een percentage van het vermogen in aanmerking wordt genomen, bij de WWB het volledige vermogen in aanmerking wordt genomen. Voorts leidt dit tot verschillen in definities tussen

Wet IB 2001 en de WWB waar het betreft de wijze van bepaling van het vermogen, bijvoorbeeld op het punt van vrijstellingen voor bepaalde vermogensbestanddelen en het moment van vermogensbepaling. Waar de Wet IB 2001 voor dat laatste door de rendementsgrondslag een jaargemiddeld bedrag hanteert, gaat de WWB uit van het vermogen op datum aanvraag. Gezien de verschillen in definities tussen meergenoemde wetten is gelijkschakeling ook om uitvoeringstechnische redenen geen optie.

Zie paragraaf 8 voor de relatie tussen inkomens- en vermogenstoets.

8. Een aparte inkomensvoorziening voor ouderen?

Gekozen kan worden een aparte inkomensvoorziening te creëren voor personen van 65 jaar en ouder met een onvolledige AOW-opbouw waarvan het inkomen inclusief een pensioen minder is dan het netto sociaal minimum. In een aparte inkomensvoorziening kan een soepelere inkomens- en vermogenstoets worden opgenomen dan die in de WWB. Een aparte voorziening roept vragen op over de exporteerbaarheid. Deze paragraaf gaat hier op in en beschrijft tot slot het verzekeringskarakter van de AOW.

De VNG heeft in bestuurlijk overleg met de Staatssecretaris van SZW een voorkeur uitgesproken voor een aparte regeling buiten de WWB. Overigens zonder zich uit te spreken over de nadere vormgeving daarvan. Ook enkele gemeenten in het IWI-onderzoek (paragraaf 3) geven de voorkeur aan een aparte regeling.

Vermogenstoets en inkomenstoets

De keuze voor een aparte inkomensvoorziening is ook gemaakt voor oudere werkloze werknemers (IOAW) en oudere arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ). In de IOAW geldt geen vermogenstoets. Rechtvaardiging voor de afwijking van de vermogenstoets in de WWB is gelegen in het beoogde karakter van de IOAW als inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers. Het betreft hier de oudere werkloze werknemer met een lang arbeidsverleden op grond waarvan recht ontstaat op loongerelateerde WW. Het vermogen, over het algemeen eigen woningbezit, is opgebouwd uit arbeidsinkomsten die over een lange tijd zijn genoten. Het wordt gerechtvaardigd geacht voor deze groep oudere werkloze werknemers met een lang arbeidsverleden het vermogen vrij te laten, te meer omdat bij het in aanmerking nemen van dat vermogen na werkaanvaarding de resterende tijd tot aan de pensioengerechtigde leeftijd als te kort kan worden beschouwd om alsnog eenzelfde vermogensopbouw te realiseren. Aldus kan het opgebouwde vermogen na de pensioengerechtigde leeftijd – de IOAW eindigt op 65-jarige leeftijd – worden ingezet als aanvulling op de (onvolledige) AOW en eventueel een (klein) pensioen. Afwijking van de vermogensvrijlating van de WWB is in dit geval gemotiveerd vanuit de bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening.

Een dergelijke motivering geldt niet voor een verruiming van de vermogensvrijlating voor personen met een onvolledige AOW die een aanvullend beroep moeten doen op bijstand. De AOW is in dat geval de basisvoorziening en indien deze niet voldoende is, zijn het aanvullend pensioen en eigen vermogen de eerst aangewezen middelen om in het bestaan te voorzien. Het past binnen de maat van het complementariteitsbeginsel van de WWB dat indien na de 65-jarige leeftijd het vermogen moet worden ingezet als aanvulling op een (onvolledige) AOW en eventueel een klein pensioen dit als eerste wordt ingezet om een beroep op bijstand te voorkomen. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid om te voorzien in middelen, bijvoorbeeld door te sparen, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de bijstand.

Daarnaast is van belang dat de vermogenstoets en de inkomenstoets op elkaar zijn 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 eerste groep wordt als vermogen gedeeltelijk vrijgelaten, die van de tweede groep wordt als inkomen gedeeltelijk vrijgelaten. Een verruiming van de vermogenstoets leidt er toe dat er een disbalans ontstaat tussen beide groepen. 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 rente-inkomsten uit vermogen worden in het kader van de WWB eveneens vrijgelaten. Een ruimere vermogensvrijlating

leidt tot een hoger rendement, waardoor personen die via een pensioen een oudedagsvoorziening hebben opgebouwd op achterstand raken. Een verruiming van de pensioenvrijlating om dit effect op te heffen, is echter niet mogelijk. Net als bij opname in de WWB zelf leidt een verruiming van deze vrijlating in een aparte inkomensvoorziening tot overcompensatie en rechtsongelijkheid binnen de groep AOW-ers, zoals beschreven in paragraaf 5. Een afwijking van de vermogensvrijlating van de WWB in een aparte inkomensvoorziening, kan eveneens niet worden gemotiveerd vanuit de eerder beschreven overige criteria zoals genoemd in paragraaf 7.

Gevolgen voor exporteerbaarheid

Wanneer er een aparte regeling wordt gerealiseerd voor 65-plussers met onvolledige AOW die onder het sociaal minimum vallen is de vraag van belang of deze regeling ook geëxporteerd moet worden naar het buitenland zoals ook bij andere uitkeringen (bijv. AOW) gebruikelijk is. Uitgangspunt is dat het niet wenselijk is dat de eventuele aparte regeling voor 65-plussers met onvolledige AOW exporteerbaar is. Dit zou immers inhouden dat ook pensioengerechtigden met een onvolledige AOW die inmiddels of al heel lang in het buitenland wonen alsnog recht kunnen krijgen op deze aanvulling met alle financiële gevolgen van dien.

Export naar EU-staten

In het ontwerp van de nieuwe regeling zou er daarom voor gezorgd moeten worden dat deze niet exporteerbaar is. Van belang daarbij is dat de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland worden gecoördineerd door Verordening nr. 1408/71. De Verordening bevat een exportverplichting voor sv-uitkeringen. Op deze algemene exportverplichting bestaat één uitzondering: uitkeringen mogen van export worden uitgesloten wanneer 1) de uitkering wordt gefinancierd uit de openbare middelen én 2) wanneer de betreffende regeling kenmerken vertoont van de bijstand. Dergelijke uitkeringen moeten op een bijlage (nr. II bis) bij de Verordening worden ingeschreven.

De beoordeling of een regeling valt onder de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 ligt bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In voorkomende gevallen wordt de expertise van de uitvoering betrokken in deze afweging. Naar aanleiding van een mogelijke beroepszaak van burgers kan op basis van de concrete materiele uitwerking van de regeling het Europese Hof tot een afweging komen die hiervan afwijkt.

Bij de beoordeling of een nieuwe regeling van export naar andere EU-lidstaten kan worden uitgesloten, moeten derhalve de volgende vragen worden beantwoord.

- 1) Betreft het een socialezekerheidsuitkering en valt deze daarmee onder de werkingssfeer van Verordening 1408/71. Zo ja,
- 2) Kan de regeling worden aangemeld voor bijlage II bis, omdat deze uit de openbare middelen wordt gefinancierd én nauwe verwantschap vertoont met de bijstand.

ad 1. Valt de regeling onder de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71?

Een uitkering valt onder Verordening (EEG) nr. 1408/71 wanneer deze uitkering:

- zonder individuele en discretionaire behoeften aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie;
- én verband houdt met een van de klassieke socialezekerheidsrisico's, zoals ouderdom, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

Sociale bijstand valt niet onder de Verordening.

Indien een tegemoetkoming of voorziening wordt gecreëerd die uitsluitend bedoeld is voor AOW-gerechtigden, dringt zich al snel de conclusie op dat hiermee het risico ouderdom wordt gedekt. Wanneer een dergelijke toeslag bovendien wordt toegekend zonder toetsing aan individuele en discretionaire behoeften van de betrokkenen, is er sprake van een ouderdomsuitkering die onder de werkingssfeer van de Verordening valt.

Dit is zelfs het geval indien de regeling zou worden ondergebracht binnen de WWB.

Doorslaggevend zijn namelijk niet de formele, maar de materiële kenmerken van de regeling.

ad 2. Kan de regeling van export worden uitgesloten door plaatsing op bijlage II bis?

Wanneer er sprake is van financiering uit de openbare middelen (non-contributief) is aan het eerste vereiste voldaan. Bij het tweede vereiste moet worden getoetst of er sprake is van een regeling die, wegens haar personele werkingssfeer / doelstellingen / voorwaarden voor het ingaan van het recht zowel kenmerken heeft van een socialezekerheidsuitkering als van de bijstand (om een voorbeeld te geven: de Toeslagenwet en de Wajong staan op bijlage II bis en hoeven niet te worden geëxporteerd). Wanneer een regeling bedoeld is voor de aanvullende dekking van ouderdomspensioenen die de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud garandeert in verhouding tot de economische en sociale situatie van de lidstaat, voldoet deze uitkering aan het tweede criterium. Het derde criterium is formeel: de regeling moet worden ingeschreven op bijlage II bis. Hiertoe moet een voorstel worden gedaan aan de Europese Commissie (EC). Als de EC dit voorstel overneemt, besluiten de lidstaten vervolgens met eenparigheid van stemmen over het voorstel. Tot slot is het Europees Parlement bevoegd om amendementen in te dienen.

Dit 'Brusselse' traject neemt gemiddeld anderhalf jaar (soms langer) in beslag. Totdat de uitkering is ingeschreven op bijlage II bis, moet de uitkering nog wel worden geëxporteerd. Overigens heeft de EC gemeld dat de huidige Verordening (EEG) nr. 1408/71 en de bijbehorende bijlage II bis niet meer zullen worden gewijzigd tot medio 2010 (wegens de vervanging van de huidige Verordening 1408/71 door een nieuwe sv-verordening). Dit betekent dat er sowieso tot medio 2010 (of later) geëxporteerd zal moeten worden.

Export naar niet-EU-lidstaten

Op grond van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) kunnen sv-uitkeringen alleen naar landen buiten de EU worden geëxporteerd wanneer Nederland een verdrag heeft met het woonland dat in export van uitkeringen voorziet. Naar niet-verdragslanden vindt dus geen export plaats. Naar landen waarmee Nederland wel een socialezekerheidsverdrag heeft (b.v. Marokko, Tunesië, Verenigde Staten, Nieuw Zeeland, Brazilië, Filipijnen) dient wel export plaats te vinden. Ouderdomspensioenen, inclusief de toeslagen, vallen namelijk onder bijna alle sv-verdragen die Nederland heeft gesloten.

Conclusie

In het ontwerpen van een eventuele nieuwe regeling voor 65-plussers met een onvolledige AOW dient rekening gehouden te worden met de mogelijke exporteerbaarheid hiervan. Met betrekking tot de lidstaten van de EU, EER en Zwitserland geldt dat wanneer een toeslag (al dan niet vormgegeven binnen de WWB) het risico ouderdom dekt en zal worden toegekend

zonder de individuele en discretionaire behoefte van de betrokkene in aanmerking te nemen, deze toeslag valt onder de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71.

De toeslag kan worden uitgesloten van de algemene exportverplichting van deze Verordening wanneer deze:

- wordt gefinancierd uit de openbare middelen;
- zowel kenmerken vertoont van een socialezekerheidsuitkering als van de bijstand (b.v. door vermogenstoets / inkomenstoets / link met het sociaal minimum);
- is ingeschreven op bijlage II bis.

Naar landen van buiten de EU waarmee een socialezekerheidsverdrag is gesloten moeten aanvullingen op ouderdomspensioenen worden geëxporteerd. Deze verdragen kunnen wel worden aangepast, maar de ervaring leert dat hier lange tijd (vaak jaren) overheen gaat. Bovendien is de instemming van de verdragspartner vereist. Aanpassing is dus niet gegarandeerd.

Verzekeringskarakter AOW

De AOW is een volksverzekering. Volksverzekeringen hebben in principe hetzelfde doel als particuliere verzekeringen, namelijk burgers financiële zekerheden bieden wanneer een bepaald risico zich voor doet. De AOW verzekert het risico 'ouderdom' voor alle ingezetenen. Met het risico ouderdom wordt bedoeld dat van personen boven een bepaalde leeftijd niet meer verwacht kan worden dat zij door arbeid kunnen voorzien in hun inkomen. Vanwege het maatschappelijke belang dat al deze personen verzekerd zijn van een minimuminkomen is de AOW een verplichte verzekering. Het verplichtende karakter zorgt ervoor dat mensen gedwongen worden te zorgen voor een oudedagsvoorziening. Daarnaast zorgt het verplichtend karakter ervoor dat er solidariteit ontstaat tussen personen die op eigen kracht zorg kunnen dragen voor hun pensioen en mensen die dat niet kunnen. De solidariteit komt ten slotte tot uitdrukking in de premie die inkomensafhankelijk is.

Bij elke vorm van verzekering bestaat er een relatie tussen bijdrage en de uiteindelijke prestaties die geleverd worden. Bij de AOW is deze relatie vastgelegd in de opbouwsystematiek. De hoogte van de AOW-uitkering is hierbij afhankelijk van het aantal verzekerde jaren. Van het 15^e tot het 65^e levensjaar bouwt men per jaar 2% AOW op als men in Nederland woont of in loondienst werkt. Gedurende de periode dat men verzekerd is, is men premieplichtig geweest en indien inkomen is verdiend, is ook bijgedragen aan de AOW door betaling van premie. De mogelijkheid van een onvolledige AOW is inherent aan de opbouwsystematiek. Voor 65-plussers met een onvolledige AOW en zonder aanvullend pensioen of wettelijk pensioen uit het herkomstland fungeert de WWB als vangnet.

Het bieden van een aparte aanvullende inkomensvoorziening voor mensen met een onvolledige AOW, impliceert dat aan ouderen die een onvolledige AOW hebben een voorziening wordt geboden die voor wat betreft de vermogenstoets en de inkomenstoets het midden houdt tussen de AOW en de strikte toetsen van het vangnet van de WWB, terwijl daar geen opgebouwde rechten tegenover staan.

9. Financiële effecten varianten inkomens- en vermogenstoets.

De financiële consequenties van de in deze notitie beoordeelde varianten op de huidige vrijlatingen voor pensioen en vermogen zijn hieronder weergegeven.¹¹ Voor veel huishoudens zal de stijging in het besteedbaar inkomen lager uitvallen dan de toename van de bijstandsuitkering. Belangrijkste reden hiervoor is de doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag.

De berekeningen zijn gemaakt op basis van een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. De doelgroep in de steekproef is echter klein van omvang waardoor de berekeningen ruwe schattingen zijn.

Tabel 5. Pensioenvrijlating

| | Varianten verruiming vrijlating | Gemiddelde toename bijstand 65+ per uitkering | Kosten van variant per jaar | |
|---|--------------------------------------|---|-----------------------------|----------|
| | | | 2009 | 2020 |
| A | Normvariant | | | |
| | A1 50 euro per maand (alleenstaande) | € 339 | €12 mln | € 24 mln |
| | A2 15% WML en 1/3e vh meerdere | €2.264 | €79 mln | €158 mln |
| B | Normplusvariant | | | |
| | B1 50 euro per maand (alleenstaande) | € 360 | € 16 mln | € 33 mln |
| | B2 15% WML en 1/3e vh meerdere | €2.268 | € 181 mln | €364 mln |

Normvariant

Berekend is de gemiddelde toename van de aanvulling voor 35.000 huishoudens met aanvullende bijstand 65plus in 2009 en 70.000 in 2020. En de kosten daarvan (gemiddelde stijging bijstandsuitkering x volume uitkeringen, rekening houdend met terugdringing niet-gebruik).

Een verhoging van de pensioenvrijlating resulteert voor circa tweederde van de doelgroep in een toename van de aanvullende bijstand. Deze toename is het grootst bij variant A2 (15% WML en 1/3e van het meerdere): €2.264 gemiddeld.

Overigens wijken de geraamde kosten van deze variant (€79 mln) af van een eerdere berekening (€50 mln) door het gebruik van actuelere gegevens en een verbeterde versie van het databestand.¹²

Normplusvariant

Een verhoging van de pensioenvrijlating bij de variant B2 (15% WML en 1/3e van het meerdere) leidt door instroom tot ruim een verdubbeling van de groep met aanvullende bijstand. Naar schatting neemt de totale omvang van deze groep toe tot 80.000 huishoudens. De totale kosten van deze varianten bedragen €181 miljoen (2.268*80.000) in 2009.

¹¹ Zoals gemeld in paragraaf 6 bedragen de extra kosten van een vrijlating inkomsten uit arbeid voor 65plussers die overeenkomt met de huidige vrijlating voor personen jonger dan 65 naar schatting ca. 1,5 mln euro.

¹² Zie voor eerdere raming: Lijst van vragen en antwoorden d.d. 20 december 2007, TK 29549 nr. 14, pagina 2.

Tabel 6. Vermogensvrijlating

| | Varianten verruiming vrijlating | Gemiddelde toename bijstand 65+ per uitkering | Kosten van variant per jaar | |
|---|-----------------------------------|---|-----------------------------|---------|
| | | | 2009 | 2020 |
| A | Niveau box 3: €20.640 per persoon | € 90 | € 3 mln | € 6 mln |
| B | Afschaffing vermogenstoets | €556 | €26 mln | €46 mln |

Verruiming van de vermogensvrijlating heeft voor een beperkt aantal huishoudens een positief effect op de aanvullende bijstand. Dit zijn huishoudens waarbij als gevolg van de maatregel ineens recht op aanvullende bijstand ontstaat. Van de vermogensvrijstelling op het niveau box 3 (A) profiteren naar schatting een paar duizend huishoudens. Van afschaffing van de vermogenstoets (B) profiteren naar schatting bijna 12.000 huishoudens. Door deze instroom groeit het aantal huishoudens met aanvullende bijstand 65plus naar 47.000. De totale kosten van deze variant bedragen daarom €26 miljoen (47.000 x 556) in 2009.

Bijlage 1 Analyse en beoordelingskader

Integratie en harmonisatie inkomensvervangende voorzieningen voor sociale minima (2001)
Beknopte versie

Analyse

In de analyse zijn van verschillende regelingen doel en uitgangspunten beschreven en zijn de afwijkingen geïnventariseerd van het aanvullend karakter van de voorzieningen alsmede de reden daarvan. Het gaat hierbij om afwijkingen op het punt van vrijlatingen van inkomen en vermogen, de partnertoets, het toekennen van een ander uitkeringsniveau en het toekennen van premies. De analyse laat een groot aantal afwijkingsbepalingen zien, met name in de Abw. Op basis van de analyse zijn criteria voor vrijlatingsbepalingen ontwikkeld die kunnen worden gehanteerd in het gehele stelsel van inkomensvervangende voorzieningen voor sociale minima. Deze zijn:

1. *externe consistentie*, dat wil zeggen dat met de vrijlating (onder meer) wordt beoogd andere onderdelen van Rijksbeleid niet te frustreren. Voorbeeld hiervan is in de Abw de extra vermogensvrijlating voor het eigen huis. Deze is onder meer gemotiveerd met een verwijzing naar Rijksbeleid om het eigenwoningbezit te bevorderen;

2. *rechtsgelijkheid* ten opzichte van personen die niet afhankelijk zijn van een van de uitkeringen maar wel in dezelfde inkomenssituatie verkeren. Voorbeeld hiervan is de vrijlating van belastingteruggave voor kosten (bijv. onderhoud van familie in het buitenland) waarvoor op zich geen bijstandsverlening mogelijk is;

3. *bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening*. Hier wordt afgeweken van het complementariteitsbeginsel om daarmee bij te dragen aan een andere belangrijke doelstelling van de sociale zekerheid: de bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening en het daarmee beperken van de uitkeringsafhankelijkheid;

4. *redelijkheid en billijkheid*. Een voorbeeld hiervan is de vrijlating van giften of van specifieke uitkeringen zoals de eenmalige uitkering aan oud-mijnwerkers in verband met sillicose.

Voor de eerste drie criteria geldt dat ze in hoge mate objectiveerbaar en daarmee transparant zijn. Voor het criterium van redelijkheid en billijkheid geldt dit in veel mindere mate. In het rapport zijn hiervoor nadere criteria ontwikkeld.

Hiermee is inzicht verkregen in de redenen van afwijking van het complementariteitsbeginsel, maar is nog niet de vraag beantwoord in welke regeling eventuele nieuwe voorstellen tot afwijking van genoemd beginsel moeten worden opgenomen. Deze vraagstelling is uitgewerkt in een beoordelingskader.

Beoordelingskader

De begrippen integratie en harmonisatie zijn in het kader van de door het kabinet gedane toezegging sleutelbegrippen.

Bij *integratie* gaat het om de vraag of een voorstel binnen een bestaande regeling kan worden gerealiseerd of dat er een nieuwe regeling in het leven moet worden geroepen om het voorstel te realiseren.

Bij *harmonisatie* is aan de orde dat de verschillen binnen de regeling en tussen aanverwante regelingen niet onnodig worden vergroot. Dit uit oogpunt van consistentie en rechtsgelijkheid.

Criteria voor integratie

1. Maximale integratie heeft in beginsel de voorkeur bij het toekennen van nieuwe uitkeringsrechten.
2. De begrenzing van de mogelijkheden voor integratie ligt daar waar de uitgangspunten van de wet niet te verenigen zijn met de voorgestane belangen.
3. Met wijziging van de uitgangspunten van een bestaande regeling dient zeer terughoudend te worden omgegaan.
4. Indien integratie niet mogelijk is, kan de wetgever de belangen van de doelgroep ondergeschikt maken aan die van integratie, dan wel deze belangen regelen in een nieuwe wettelijke regeling. Deze keuze wordt ondersteund door het voorstel te toetsen aan factoren als uitvoerbaarheid en kosten.

Als op basis van deze criteria overwogen wordt om een voorstel voor een specifieke groep in een bepaalde regeling - bijv. de Abw - te integreren, moet vervolgens nog worden bezien of dit uitstralingseffecten heeft op andere onderdelen van de regeling of op andere regelingen. Dit is het harmonisatie-aspect.

Criteria voor harmonisatie

1. Bij het toekennen van afzonderlijke sociale zekerheidsrechten aan een specifieke groep geldt het uitgangspunt van maximale harmonisatie, d.w.z. het zoveel als gegeven de belangen van de doelgroep en de beschikbare financiële ruimte mogelijk is, voorkomen dan wel opheffen van verschillen binnen en tussen wetten.
2. Harmonisatie vindt zijn begrenzing waar de belangen van de doelgroep in strijd komen met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en met de belangen van overige uitkeringsgerechtigden.
3. Harmonisatie dient de rechtsgelijkheid te waarborgen.
4. Harmonisatie dient onbedoelde uitstralingseffecten te voorkomen.

Toetsing van een beleidsvoorstel aan de hand van de harmonisatiecriteria kan leiden tot de conclusie dat het toch niet mogelijk is dat voorstel in een bestaande regeling te incorporeren.

Bijlage 2 Pensioenvrijlating 15%WML plus een derde van het meerdere

De FNV heeft eerder voorgesteld de pensioenvrijlating in de WWB te verruimen naar 15% van het WML plus een derde van het meerdere voor personen die naast de AOW een aanvullend beroep moeten doen op de WWB.

In de uitwerking wordt uitgegaan van een alleenstaande, het thans geldende normbedrag van €960 (afgerond) en van een vrijlating van €200. Deze vrijlating is 15% van het netto sociaal minimum (100%) en een derde van het meerdere (beide bedragen per maand). Gekozen is voor het netto sociaal minimum omdat de WWB een netto-uitkeringssystematiek kent. Deze vrijlating komt grotendeels overeen met het eerdere voorstel van de FNV. Voorts wordt aangenomen dat het pensioen toereikend is voor de maximale vrijlating. Voor vrijlatingen in de WWB geldt dat de vrijlating wordt verleend als de som van de eigen inkomsten lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm.

Tabel 7. Onvolledige AOW met pensioen in de normvariant

| Inkomenssituatie | Persoon 1 | Persoon 2 |
|---|--|--|
| Uitgangssituatie | onvolledige AOW 670 pensioen <u>280</u> eigen inkomen 950 | onvolledige AOW 670 pensioen <u>300</u> eigen inkomen 970 |
| Berekening uitkering WWB met huidige vrijlating | norm minus inkomen 10 (960 minus 950) vrijlating pensioen <u>17</u> WWB-uitkering 27 totaal inkomen 977 (670 + 280 + 27) | geen recht op WWB: inkomen (970) is hoger dan de norm (960). totaal inkomen 970 (670 + 300) |
| Berekening uitkering WWB cf. voorstel FNV | norm minus inkomen 10 (960 minus 950) vrijlating pensioen <u>200</u> WWB-uitkering 210 totaal inkomen 1.160 (670 + 280 + 210) | geen recht op WWB: inkomen (970) is hoger dan de norm (960). totaal inkomen 970 (670 + 300) |
| Inkomensmutatie a.g.v. FNV-advies | + €183 (1.160 – 977) | Geen. Het FNV-voorstel verandert niet het recht op bijstand. |

bedragen in €per maand incl. vakantietoeslag

De reeds bestaande *individuele* overcompensatie wordt dus verergerd: persoon 1, die aanvankelijk een inkomen had dat €20 lager was dan dat van persoon 2, had door de huidige vrijlating een totaal inkomen dat €7 hoger was geworden dan dat van persoon 2. Bij een pensioenvrijlating van €200 per maand zou dit verschil worden vergroot naar €190. Bovendien treedt de rechtsongelijkheid *binnen* de groep op: beide personen hebben een onvolledige AOW-uitkering en een pensioen, maar de één is ‘beter af’ dan de ander.

Bijlage 3 Inkomensmaatregelen 65plussers

In 2008 profiteren ouderen van de volgende specifieke inkomensondersteuning:

Alleenstaande ouderenkorting

Een extra heffingskorting voor alleenstaande ouderen

Ouderenkorting

Een heffingskorting voor alle ouderen met een inkomen tot €32.000

Aftrek ziektekosten

Ouderen hebben recht op een ouderdomsforfait voor de buitengewone uitgaven (BU).

Ouderen met een laag inkomen profiteren daardoor standaard van de BU-af trek ongeacht de vraag of ze specifieke ziektekosten hebben.

AOW-tegemoetkoming

Alle ouderen ontvangen een bruto AOW-tegemoetkoming.

Ouderen met aanvullend pensioen

Ouderen betalen een lagere premie voor de ZVW over hun aanvullend pensioen. Zij betalen een lager tarief voor de 1e en 2e schijf omdat zij geen AOW-premie hoeven te betalen.

Bijzondere bijstand

Categoriale bijzondere bijstand voor 65plussers.

Specifieke maatregelen kabinet in 2008 en verder:

Koopkrachtondersteuning

Er is in 2008 €160 miljoen uitgegeven aan het beperken van de koopkrachtachteruitgang van ouderen (via verhogen ouderenkorting en AOW-tegemoetkoming). Ook zijn de uitkeringen in 2008 gekoppeld aan de stijging van de lonen en heeft het kabinet besloten enkele lastenverzwarende maatregelen uit te stellen (zoals het bevriezen van de hoogte van de algemene heffingskorting). De netto AOW-uitkering is hierdoor in 2008 voor een alleenstaande zo'n €20 per maand hoger dan in 2007 en zo'n €25 voor een paar.

Afschaffing no-claim

Ouderen profiteren relatief vaak (want gemiddeld hogere zorgkosten) van het afschaffen van de no-claim en de introductie van het lagere eigen risico plus een compensatie voor verzekerden met meerjarig hoge ziektekosten.

Zorg

Ouderen maken relatief veel gebruik van de zorg. Met name ouderen profiteren hierdoor van investeringen van het kabinet in de zorg.

Lagere woonlasten

Huurders profiteren van lagere huurlasten door de beperkte maximale stijging van de huurprijzen in 2008 (1,3% van juli 2007 tot juli '08 en 1,6% vanaf 1 juli 2008 tot 1 juli '09).

Niet-gebruik

Het kabinet zet hiernaast in op het terugdringen van het niet-gebruik van regelingen. Dit wordt bij ouderen onder andere bereikt door het vervangen van het ouderdomsforfait in de BU (de fiscale aftrek voor ziektekosten) door automatisch toegekende inkomenscompensatie (via de hierboven genoemde verhoging van ouderenkorting en AOW-tegemoetkoming). Daarnaast komt er een automatisch toegekend forfait voor chronisch zieken en gehandicapten.