



De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl



Uw brief Van 19 april 2007 met
kenmerk: 07-SZW-B-16
Ons kenmerk SV/AB&C/2007/35414
Datum 19 november 2007

Onderwerp Onvolledige AOW

Bij brief van 19 april j.l. verzocht de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in reactie op het rapport van de themacommissie ouderenbeleid in te gaan op de problematiek van de onvolledige AOW-opbouw en de voorstellen in de FNV-notitie over dit onderwerp. Bij brief van 25 mei verzocht de commissie tevens een reactie te geven op het rapport "Verborgen armoede" van de ANBO, FNV en LOM- samenwerkingsverbanden. Met deze brief wil ik ingaan op de door deze organisaties geschetste inkomensproblematiek van ouderen met een onvolledige AOW en de aangedragen oplossingsrichtingen. Centrale afweging daarbij is dat de mogelijkheid van een onvolledige AOW enerzijds inherent is aan de opbouwssystematiek van de AOW en dat deze opbouwssystematiek bijdraagt aan een houdbare en solidaire publieke oudedagsvoorziening. Indien ouderen geen ander inkomen hebben naast de onvolledige AOW vraagt deze inkomensproblematiek anderzijds om bijzondere aandacht vanwege het armoederisico.

De AOW is een opbouwverzekering

De hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van het aantal verzekerde jaren. Van het 15e tot het 65^e jaar bouwt men per jaar 2% AOW op als men in Nederland woont of in loondienst werkt. Bij binnenkomst kan men niet verzekerde jaren alsnog inkopen en bij vertrek kan men de verzekering vrijwillig voortzetten. Gedurende de periode dat men verzekerd is en inkomen verdient, draagt men bij aan de AOW door betaling van premie. Het opbouwstelsel leidt zo tot een solidaire én houdbare voorziening die als basis dient voor aanvullende pensioenen. Uitgangspunt bij de oudedagsvoorziening is dat het treffen van aanvullende voorzieningen op de (onvolledige) AOW, de verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers bij aanvullende pensioenen en die van het individu bij private aanvullingen. De mogelijkheid van een onvolledige AOW is inherent aan de opbouwssystematiek. Voor 65-plussers met een onvolledige AOW en zonder aanvullend pensioen of wettelijk pensioen uit het herkomstland fungeert de WWB als vangnet.

Positie ouderen met onvolledige AOW

In 2007 heeft circa 16% van de 65-plussers een onvolledige AOW. Dit betreft zo'n 425.000 AOW-ers. Het gemiddelde kortingspercentage is circa 48%. Ongeveer 53% van de mensen met een onvolledige AOW woont in het buitenland. De verwachting is dat het aantal ouderen met een onvolledige AOW in de toekomst zal toenemen. De SVB verwacht voor 2020 ruim 930.000 (circa 25% van het totale aantal) AOW-ers met een onvolledige AOW, waarvan circa 40% in het buitenland woont.

Het gaat bij de 65-plussers met een onvolledige AOW die in Nederland verblijven om een zeer heterogene groep qua aanvullend pensioen, eigen vermogen en woningbezit. Ultimo 2006 ontvingen 27.450 huishoudens in Nederland met onvolledige AOW aanvullende bijstand. Dit aantal zou kunnen oplopen tot ruim 60.000 huishoudens in 2020. Circa 70% van de huishoudens in Nederland met een onvolledige AOW had in 2005 een aanvullend pensioen van meer dan €500 per maand en 37% had een aanvullend pensioen boven de €1.000 per maand. Gemiddeld bedraagt het aanvullende pensioen van ouderen met een onvolledige AOW €14.000 per jaar. De huishoudens met een onvolledige AOW hebben gemiddeld een vermogen van €33.000. Bijna een kwart heeft een eigen woning met daarin een gemiddeld vermogen van €240.000. Het pensioen en vermogen van deze huishoudens is lager naarmate het verblijf in het buitenland langer heeft geduurd (zie tabel bijlage II). Daarnaast is van belang dat een onvolledige AOW bij een brede groep voorkomt. Het betreft niet alleen AOW-ers van Surinaamse, Marokkaanse of Turkse afkomst, maar ook AOW-ers die in Nederland, Indonesië, Duitsland of België geboren zijn en mensen die als vluchteling of asielzoeker naar Nederland gekomen zijn. Omdat er ook vragen gesteld zijn over de positie van Nederlanders van Surinaamse herkomst wordt in bijlage I op de (historische) achtergronden ingegaan die specifiek betrekking hebben op deze groep.

Afwegingen

Geconcludeerd kan worden dat de inkomenspositie van ouderen met een onvolledige AOW divers is. Het aantal huishoudens met een onvolledige AOW dat een beroep moet doen op aanvullende bijstand, zal toenemen van 27.450 nu naar 60.000 in 2020, maar tegelijk heeft het merendeel van de ouderen naast de onvolledige AOW nog een aanvullend pensioen of vermogen en verkeert daardoor in een vergelijkbare positie als ouderen met een volledige AOW. Beleidsvoorstellen zouden specifiek gericht dienen te zijn op de beperkte groep huishoudens, waar de onvolledige AOW en het overige inkomen beneden het sociaal minimum liggen en die mogelijk geconfronteerd wordt met het armoederisico. Bij de beoordeling van beleidsalternatieven speelt ook een rol dat deze niet mogen leiden tot een ongelijke behandeling. Voorts draagt het opbouwsysteem bij aan een solidaire en houdbare AOW. Beleidsalternatieven moeten daarom ook beoordeeld worden op budgettaire effecten en de gevolgen voor de houdbaarheid van de AOW en overheidsfinanciën in brede zin.

Hieronder zal ik allereerst ingaan op voorstellen die specifiek gericht zijn op ouderen met een onvolledige AOW en waar door het ontbreken van een ander inkomen, mogelijk sprake is van een armoederisico. Het is vooral deze groep waarvoor in het rapport “Verborgene armoede” bijzondere aandacht gevraagd wordt. Vervolgens zal ik ingaan op de verder strekkende voorstellen die door de ANBO, FNV en LOM- samenwerkingsverbanden gedaan zijn.

Voorstellen gericht op ouderen met een armoederisico

Aanpak niet gebruik aanvullende voorzieningen

De inkomensproblematiek van groep van 65-plussers met alleen onvolledige AOW (en eventueel een klein aanvullend pensioen) hangt samen met het niet gebruik maken van de aanvullende bijstand en andere regelingen gericht op minima. De onbekendheid van regelingen en de ingewikkeldheid van formulieren, zijn oorzaken van niet gebruik, zoals blijkt uit het rapport “Verborgene armoede”. Er zijn al maatregelen genomen om niet-gebruik van regelingen tegen te gaan.

Gemeenten voeren de WWB uit. De Sociale verzekeringsbank (SVB) biedt gemeenten via het Inlichtingenbureau de gegevens van personen die in Nederland wonen en die geen volledig

AOW-recht hebben opgebouwd. De gemeenten kunnen deze personen pro-actief en doelgericht benaderen om het niet-gebruik zoveel mogelijk te beperken. Gemeenten kunnen de verstrekking van de aanvullende bijstand voor 65-plussers ook laten uitvoeren door de SVB. In 2006 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiervoor toestemming gegeven en inmiddels hebben 32 gemeenten, de SVB hiertoe gemandateerd, dit betreft bijna 10.000 gerechtigden met onvolledige AOW. Bij gemeenten die de SVB gemandateerd hebben wordt bij de AOW-aanvraag ingeval er sprake is van een onvolledige AOW, een eenvoudig stroomschema meegezonden zodat de klant snel en eenvoudig duidelijkheid krijgt of mogelijk recht op aanvullende bijstand bestaat. Is dat het geval dan neemt de SVB naast de aanvraag voor de AOW ook de WWB-aanvraag in behandeling. Deze uitvoering van de WWB voor ouderen met een onvolledige AOW door de SVB via mandatering heeft de voorkeur boven een generieke overheveling naar de SVB. Gemeenten kunnen op basis van de lokale situatie, mede met het oog op de uitvoering van de bijzondere bijstand, de gemeentelijke minimavoorzieningen en de WMO, een eigen afweging maken of zij de dienstverlening rond de aanvullende bijstand zelf uitvoeren of dat zij deze dienstverlening uitbesteden aan de SVB. Daarbij kunnen ze onderling afspreken hoe zij de uitbesteding vorm willen geven. Van belang hierbij is ook dat gemeenten bij de armoedebestrijding een beter beeld krijgen van het gebruik van aanvullende bijstand, gemeentelijke minimavoorzieningen en WMO en dat gemeenten de problematiek van niet gebruik van deze voorzieningen kunnen aanpakken. Bij een volledige uitbesteding van aanvullende bijstand, buiten het gezichtsveld van gemeenten, kan dit totaalbeeld ontbreken. Om het niet-gebruik voor andere voorzieningen dan aanvullende algemene bijstand tegen te gaan geeft de SVB gemeenten inzicht in de onvolledige AOW-ers met aanvullende bijstand zodat gemeenten gericht minimeer beleid kunnen inzetten. In het najaar 2007 zal deze gegevensuitwisseling plaatsvinden via het Inlichtingenbureau.

Ik heb de SVB verzocht om samen met de Belastingdienst te trachten alle gepensioneerden op te sporen met een onvolledig AOW-pensioen en een totaal inkomen beneden het sociaal minimum. De SVB zal dan in overleg met CBP en VNG/Divosa deze personen wijzen op de mogelijkheid het inkomen aan te vullen door middel van aanvullende bijstand¹. Daarnaast wil ik bevorderen dat gemeenten de SVB mandateren om de aanvullende bijstand te laten uitbetalen. Van belang daarbij is dat grootschalige contracten de uitvoering kunnen vereenvoudigen. Ook wil ik gemeenten stimuleren de aanvraagformulieren te vereenvoudigen. In dit kader is van belang dat gemeenten en het rijk onlangs hebben afgesproken dat de 25 meest gebruikte formulieren uiterlijk eind volgend jaar begrijpelijk zijn. Dat geldt onder meer voor informatie over de bijzondere bijstand, belasting en zorgtoeslag. Om de afspraken na te kunnen komen wordt een aantal instrumenten ontwikkeld zoals een norm voor begrijpelijkheid, een website, een helpdesk en een cursus. Overigens is van belang dat als mensen een aanvraagformulier voor de AOW krijgen toegezonden, ze er in de huidige situatie al op geattendeerd worden dat mogelijk recht bestaat op aanvullende bijstand.

Verruiming mogelijkheden inkoop AOW

De AOW biedt de mogelijkheid om niet verzekerde jaren na vestiging in Nederland alsnog in te kopen. Voor inkoop is premie verschuldigd over het feitelijke inkomen dat in de jaren voor vestiging in Nederland genoten werd. Indien men geen inkomen had, bedraagt de premie 10% van de maximale premie. Op dit moment maken weinig mensen gebruik van de

¹ Op dit moment loopt een pilot waarbij de gegevens gekoppeld worden. De belastingdienst heeft aangegeven dat bij een positief resultaat kan worden overgegaan tot uitbreiding.

inkoopmogelijkheid². Naast de onbekendheid van de inkoopregeling spelen de kosten van inkoop een belangrijke rol. Vooral voor hoge inkomens zal een private voorziening aantrekkelijker zijn. Daarnaast vormt een mogelijk recht op bijstand een overweging. De mogelijkheden voor inkoop zijn recent verruimd; de periode waarbinnen inkoop na immigratie moet plaatsvinden is verlengd naar 5 jaar, het maximum aantal in te kopen jaren is opgeheven en het onderscheid naar nationaliteit is afgeschaft.

De FNV stelt voor de kosten van inkoop te verlagen, bijvoorbeeld door dit fiscaal aftrekbaar te maken, of de beslistermijn te schrappen. Het verlagen van de kosten van inkoop kan de animo voor inkoop verhogen en leiden tot een verlaging van het aantal mensen met een onvolledige AOW. Daarbij moet echter wel een evenwichtige balans gevonden worden tussen rechten en plichten. Een goedkopere inkoop mag niet leiden tot een ongelijke behandeling, waarbij personen die altijd in Nederland gewoond en gewerkt hebben naar verhouding meer zouden gaan bijdragen aan de AOW, dan mensen die in het buitenland hebben gewoond. Het verlagen van de kosten van inkoop door fiscale aftrek, zou betekenen dat personen die in Nederland wonen verplicht worden tot opbouw van AOW tegen de reguliere hoge premie zonder fiscale aftrek, terwijl mensen die buiten Nederland hebben gewoond op basis van vrijwilligheid de mogelijkheid krijgen zich in te kopen tegen een lagere premie of met een fiscale aftrek³

Het verlengen van de inkooptermijn is een optie die in sommige gevallen een oplossing kan bieden om aan het bezwaar van de kosten van inkoop tegemoet te komen. Van belang daarbij is dat het vanuit het oogpunt van uitvoering lastig kan zijn om na 20 of 30 jaar nog het inkomen in het buitenland uit de periode voor migratie naar Nederland vast te stellen, waarover de premie geheven moet worden. Ook zou na een lange periode sprake zijn van inflatie- en rente-effecten, waardoor de facto sprake kan zijn van een naar verhouding zeer laag inkoopbedrag. Anderzijds besef ik dat de huidige termijn van 5 jaar voor sommigen wellicht te kort is om voldoende geld opzij te kunnen leggen voor inkoop en dat het daarom wenselijk is de inkooptermijn te verlengen, bijvoorbeeld naar 10 jaar. Een verlenging van de termijn impliceert wel dat een meer actueel inkomen als referentie genomen zou moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan het inkomen in het jaar voorafgaand aan de immigratie of het jaar volgend op de migratie.

Een andere optie om het probleem van de hoge kosten van de inkoopregeling tegemoet te komen is, om de mogelijkheid te bieden om de premie te voldoen via gespreide maandbetalingen tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Naar analogie met koopsommen en lijfrentes zou de hoogte van de maandelijkse inkooppremie dan afhankelijk worden van de leeftijd waarop men start met betalen en de omvang van het AOW-tekort. In tegenstelling tot een betaling ineens, zal dit maandbedrag voor veel immigranten die de minimumpremie verschuldigd zijn wel op te brengen zijn: voor iemand die op zijn 16^{de} verplicht verzekerd raakt en dus 1 verzekerd jaar tekort komt, zou deze premie bijvoorbeeld uitkomen op €1,-, per maand tot aan het 65^e levensjaar; voor een immigrant die op zijn 40^{ste} in Nederland komt wonen is dat bijvoorbeeld €22,- en voor wie op het moment van aanvang van de verplichte verzekering 60 jaar is, komt dit uit op €117,- per maand. Bij een hoger inkomen kan het inkoopbedrag variëren van €10 tot maximaal €1896 per maand. Ik wil de SVB meer ruimte bieden voor individueel maatwerk bij een gespreide betaling van de inkoop en zal de SVB

² In de jaren 2003 tot 2006 werd respectievelijk door 45, 35, 26 en 22 personen tot inkoop overgegaan. Het betreft hier voor het merendeel jongeren, die inkopen tegen de minimale premie omdat in voorgaande jaren geen inkomen is genoten.

³ Daar staat tegenover dat ingezetenen in Nederland tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar gratis verzekerd zijn indien zij geen inkomen hebben (zoals bijvoorbeeld studenten).

vragen om te verkennen op welke wijze een betalingsregeling ook vanuit de uitvoeringsoptiek efficiënt kan worden vormgegeven (bijvoorbeeld met minimum maand of jaarbedragen).

De SVB verstrekt op dit moment vooral via internet actieve voorlichting over inkoopmogelijkheden en vrijwillige verzekering aan nieuwkomers en vertrekkers. Via de website van de SVB wordt momenteel actief campagne gevoerd (zie <http://www.svb.nl/internet/nl/internationaal/migratie.jsp>) en bij individuele vragen van klanten wordt gericht voorlichting gegeven. Daarnaast is de SVB mede-initiatiefnemer van <http://www.vertreknaarhetbuitenland.overheid.nl/Migreren/Migreren> en het Grensinfopunt (<http://www.grensinfopunt.nl/>). De Belastingdienst informeert al een groot deel van de vertrekkers uit Nederland, óók over de mogelijkheid van vrijwillige verzekering voor de AOW en/of Anw. Daarnaast zal ik de SVB vragen in overleg met gemeenten te bezien op welke wijze en op welk moment migranten die naar Nederland zijn gekomen, geïnformeerd kunnen worden over de mogelijkheden van inkoop van AOW.

Verderstreckende voorstellen

In de FNV-notitie en het rapport “Verborgene armoede” worden ook verdergaande voorstellen gedaan, zoals de optie om de opbouwsystematiek van de AOW te wijzigen en een aparte vrijlating van inkomen of vermogen. Deze voorstellen zijn verstrekkender van karakter omdat zij veel meer ouderen treffen dan de ouderen die geconfronteerd worden met het armoederisico. De voorstellen hebben daardoor ook forse budgettaire effecten die van invloed zijn op de houdbaarheid van de AOW. Daarnaast leiden de voorstellen tot ongelijke behandeling. Op deze verderstreckende voorstellen ga ik in het navolgende in.

Het verminderen van de duur van de opbouw

Door het verminderen van de duur van de AOW-opbouw van 50 naar 40 jaren, kunnen personen met een tekort in hun opbouwperiode eerder een volledige AOW-uitkering ontvangen. Dit aantal van 40 jaren zou ook meer in overeenstemming zijn met de periode die voor de aanvullende pensioenen als norm voor een werkzaam leven geldt. Maar ook dan blijven er groepen die niet aan de voorwaarde voldoen, zoals migranten die op latere leeftijd naar Nederland komen in het kader van de gezinshereniging of als vluchteling of asielzoeker maar ook grensarbeiders en expats. Tentatieve berekeningen duiden er op dat het aantal personen met een onvolledige AOW met een derde zou afnemen indien 40 jaar de norm voor een volledige AOW zou worden.

De FNV stelt voor de duur van de opbouw te verminderen, waarbij tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar ten minste 40 verzekerde jaren moeten liggen voor een volledige AOW. Een belangrijk aandachtspunt in dit voorstel is de relatie tussen het maximum aantal verzekerde jaren dat meetelt voor de opbouw van de AOW en het maximum aantal premieplichtige jaren. Indien daarin onderscheid wordt aangebracht leidt dit tot een zekere onevenwichtigheid en ongelijke behandeling. Indien in de periode tussen 15 en 65 jaar maximaal 40 jaren meetellen voor de AOW-opbouw, maar er wel gedurende 50 jaren premies betaald moeten worden, zullen mensen die voortdurend inwoner van Nederland zijn gedurende 50 jaar kunnen bijdragen aan de AOW, terwijl maar 40 jaren meetellen voor de opbouw. Mensen die buiten Nederland gewoond hebben zullen over een kortere periode bijgedragen, maar wel dezelfde AOW-rechten opbouwen. Ook kunnen zij in het buitenland wettelijk ouderdomspensioen opbouwen en dan beter uit zijn dan ingezetenen die hun hele leven in Nederland woonden. Het verminderen van het aantal benodigde verzekerde jaren leidt tot een forse verschuiving van inkomen van mensen die langer in Nederland gewoond hebben naar mensen die korter in

Nederland gewoond hebben. De AOW-uitgaven nemen bij een opbouwperiode van 40 jaar toe van €0,1 mrd in 2008 tot €0,4 mrd in 2011 indien dit alleen voor nieuwe gevallen zou gelden. Indien dit ook voor oude gevallen zou gaan gelden, nemen de uitgaven toe van €1,2 mrd in 2008 tot €1,5 mrd in 2011. De cijfers zijn globale ramingen.

Tabel: Uitgaven (x 1 mrd) AOW bij vermindering opbouw jaren naar 40 jaar⁴

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Structureel |
|------------------------|------|------|------|------|-------------|
| Alleen nieuwe gevallen | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 2,5 |
| Alle AOW-ers | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 2,5 |

De variant waarbij een kortere opbouwperiode van 40 verzekerde jaren tussen de leeftijd van 25 jaar tot 65 jaar recht geeft op een volledige AOW, kan in sommige gevallen leiden tot een toename van de problematiek van onvolledige AOW-opbouw. Ter illustratie: 5 jaar niet in Nederland wonen, leidt nu tot een verlies van 10% (per jaar 2%) van de uitkering en zou dan leiden tot een verlies van 12,5% (per jaar 2,5%). Ook in deze variant kan sprake zijn van ongelijke behandeling indien voor jongeren beneden de 25 jaar dezelfde premietarieven gelden als voor ouderen zouden jongeren wel meebetalen aan de AOW, maar geen rechten opbouwen. Een kortere opbouwperiode zal leiden tot minder onvolledige AOW-uitkeringen, maar tevens tot ongelijke behandeling. Ook zijn er budgettaire effecten die de houdbaarheid van de AOW verminderen. De keuze voor een andere opbouwsystematiek in de AOW vergt daarom een integrale afweging in samenhang met de discussie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de AOW in het bijzonder.

Een aparte toeslag met een vrijlating van inkomen uit pensioen en vermogen

De FNV stelt voor een speciale toeslag in te voeren voor 65-plussers met een onvolledige AOW met een vrijlating voor inkomen uit pensioen van 15% WML en 1/3 van het meerdere en daarbij tevens het vrij te laten vermogen te verhogen tot €25000 per persoon⁵. De WWB kent momenteel een vrijlating van inkomen uit een particuliere oudedagsvoorziening die per maand voor alleenstaanden €17,35 en voor gehuwden €34,70 bedraagt. Ook kent de WWB al een vrijlating van vermogen van €5245 per persoon en een vrijlating van het vermogen gebonden in de eigen woning van €44.300. De vrijlating van een particuliere oudedagsvoorziening en de vrijlating van (inkomen uit) vermogen zijn met elkaar in balans zodat sprake is van een gelijke behandeling tussen degenen met een periodieke pensioenuitkering en degenen die een bescheiden eigen vermogen hebben opgebouwd dat rente oplevert als aanvulling op de AOW-uitkering.

Met dit voorstel zou naast de bestaande AOW-tegemoetkoming en de ouderenkorting een apart regime met een hogere vrijlating gecreëerd worden dat het midden houdt tussen de WWB en de AOW. Ook hier is sprake van een ongelijke behandeling, doordat aan ouderen die in het buitenland gewoond hebben, via deze toeslag recht op een aanvullend regime geboden wordt, dat deels dezelfde karakteristieken heeft als de AOW, maar zonder dat daar premiebijdragen tegenover staan. Van belang is ook of dit regime moet gelden voor mensen die nog maar kort in Nederland wonen of voor de grote groep 65-plussers met een onvolledige AOW die in het

⁴ Naast deze extra AOW-uitgaven zijn er ook effecten ten aanzien van het gebruik van aanvullende bijstand. Enerzijds nemen de uitgaven voor aanvullende bijstand toe doordat 5 jaar niet in Nederland wonen, leidt tot een verlies van 12,5% in plaats van 10%. En anderzijds is er een afname van het gebruik van aanvullende bijstand omdat minder mensen een onvolledige AOW hebben. Het saldo van deze twee effecten valt weg in de afronding.

⁵ De FNV stelt ten onrechte dat dit conform de huidige vrijlating bij AOW-toeslag voor de jongere partner is. De huidige vrijlating bij de AOW-toeslag is alleen voor inkomen uit arbeid en niet voor inkomen in verband met arbeid.

buitenland wonen. Een aandachtspunt hierbij is dat een aparte toeslag in beginsel exporteerbaar is⁶. Bij deze speciale toeslag zou sprake zijn van een verschuiving van inkomen over de levensloop gezien van mensen die langer in Nederland woonden naar mensen die in het buitenland gewoond hebben.

Het voorstel om bij het inkomen uit pensioen een bedrag van 15% WML en een derde van het meerdere vrij te laten, zou tot de onwenselijke situatie kunnen leiden dat 65-plussers met een volledige AOW en een klein aanvullend pensioen slechter af zijn dan 65-plussers waarbij een onvolledige AOW en het aanvullende pensioen samen even hoog zijn.

Ook is van belang dat de AOW-toeslag voor de jongere partner in 2015 wordt afgeschaft. Dit bevordert de participatie van deze jongere partners. Een apart regime bij onvolledige AOW zou deze doelstelling kunnen doorkruisen indien men bij een onvolledige AOW via dit regime alsnog een toeslag krijgt op huishoudenniveau, die ook voor de jongere partner is.

Het voorstel om bij deze speciale toeslag het vermogen tot €25.000 per persoon vrij te laten kan tegemoet komen aan de 65-plussers die een vermogen hebben dat niet samenhangt met het eigen huis. Voor de 24% 65-plussers met een onvolledige AOW en een eigen huis zal dit minder soelaas bieden omdat zij gemiddeld een veel groter vermogen hebben (gemiddeld € 240.000). Ook acht ik het van belang dat er een evenwichtige balans is bij de vrijlating van inkomen (uit pensioen) en de vrijlating van vermogen zodat er geen ongerechtvaardigd onderscheid ontstaat tussen mensen die via vermogen een oudedagsvoorziening opbouwen en mensen die dat doen via een pensioen of lijfrente.

Verlenging termijn verblijf buiten Nederland:

Tot slot wil ik ingaan op de termijn van toegestaan verblijf buiten Nederland met behoud van bijstand. Deze is in de WWB standaard vastgesteld op 4 weken per kalenderjaar. De uitzondering hierop van 13 weken voor bijstandsgerechtigde 65-plussers, hangt primair samen met het ontbreken van een arbeidsverplichting voor deze categorie. Als ouderen met een onvolledige AOW aanvullende bijstand ontvangen, kunnen knelpunten ontstaan. Het meest genoemde knelpunt is de vakantieregeling in de aanvullende bijstand, zo blijkt uit het rapport “Verborgene armoede”.

In het onlangs ingediende wetsvoorstel “wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met aanpassing van de groep met recht op bijstand bij langer verblijf buiten Nederland”, komen alle bijstandsgerechtigden die tijdelijk zijn ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen ook in aanmerking voor deze 13 weken termijn. Omdat voor bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder definitief geen enkele arbeidsverplichting geldt, is het een optie om de termijn van toegestaan verblijf in het buitenland met behoud van bijstand, voor bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder, te verlengen van 13 naar maximaal 26 weken per kalenderjaar. Een andere optie is om vast te houden aan de bestaande 13 weken termijn. Bedacht dient namelijk te worden dat de WWB een vangnetvoorziening in Nederland is waarbij het verblijf hier te lande een expliciete voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een (aanvullende) bijstandsuitkering (territorialiteitsbeginsel). Het oprekken van de termijn van 13 weken voor verblijf buiten Nederland naar een veel langere termijn zou internationaalrechtelijk beoordeeld kunnen worden als een begin van het loslaten van het uitgangspunt dat bijstand niet exporteerbaar is. Het blijven vasthouden aan de 13 weken termijn zou wel betekenen dat er een verschil blijft bestaan. Immers personen met een

⁶ Het is weliswaar mogelijk een toeslag zo vorm te geven dat deze niet exporteerbaar is, maar dit zal naar verwachting op stevige bezwaren vanuit de Europese Commissie stuiten.

volledige AOW ondervinden geen belemmeringen ten aanzien van duur verblijf in het buitenland met behoud van uitkering; personen die aanvullende bijstand op een onvolledige AOW-uitkering ontvangen, kunnen wel belemmeringen ondervinden.

Conclusies

Het voorkomen van niet-gebruik van aanvullende bijstand is een maatregel die specifiek gericht is op de kwetsbare groep van ouderen met alleen een onvolledige AOW. Het voorstel om inkoopmogelijkheden beter toegankelijk te maken voorkomt binnen de huidige opbouwsystematiek een onvolledige AOW. Een kortere AOW-opbouwperiode of een aparte toeslag zijn beleidsalternatieven met ongewenste effecten omdat zij een veel grotere groep treffen en leiden tot een ongelijke behandeling of forse budgettaire effecten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A. Aboutaleb)

Bijlage I: Onvolledige AOW bij Nederlanders van Surinaamse herkomst

In deze bijlage wordt ingegaan op de (historische) achtergronden van onvolledige AOW bij Nederlanders van Surinaamse herkomst.

De AOW is een opbouwverzekering waardoor de hoogte van het pensioen afhankelijk is van het aantal jaren dat men verzekerd is geweest tussen het vijftiende en vijfenzestigste levensjaar. Als verzekerden worden aangemerkt enerzijds ingezetenen en anderzijds niet-ingezetenen die in Nederland in een privaat- of publiekrechtelijke dienstbetrekking werkzaam zijn en aan de inkomstenbelasting zijn onderworpen of hier als zelfstandige aan het arbeidsproces deelnemen. Ingezetene in de zin van de AOW is degene die in Nederland woont. De Overzeese Rijksdelen behoren niet tot het Rijk. Dit uitgangspunt is bevestigd door de HR in het arrest van 25 maart 1959, BNB 1959/162. Bij de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is met instemming van zowel Nederland als Suriname besloten de sociale zekerheid niet aan te merken als koninkrijksaangelegenheid. Ook op een later moment is er niet voor gekozen de sociale zekerheid alsnog aan te merken als koninkrijksaangelegenheid. Volgens die lijn is de AOW ook vormgegeven. De AOW is geen Rijkswet. De staatkundige relatie tussen Nederland en Suriname (tot aan de onafhankelijkheid van Suriname) heeft derhalve tot gevolg gehad dat Suriname steeds verantwoordelijk is geweest voor zijn eigen sociaalzekerheidsstelsel.

De Commissie Gelijke Behandeling heeft in haar oordeel over deze problematiek heeft aangegeven dat het criterium ‘ingezetenschap’ leidt tot een indirect onderscheid tussen autochtone Nederlanders en Nederlanders van Surinaamse, maar ook van Arubaanse en Antilliaanse afkomst⁷. De Commissie geeft daarbij aan dat het onderscheid objectief gerechtvaardigd is gelet op de doelstelling van de regeling, namelijk het respecteren van de autonomie van (destijds) de delen van het Koninkrijk en het zorgdragen voor een houdbaar sociale zekerheidssysteem. Het is in deze lijn niet disproportioneel om de omvang van de AOW-aanspraak te relateren aan de jaren waarin een betrokkene in Nederland verblijft, aldus de Commissie. Het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling ondersteunt het centrale criterium van ingezetenschap in de opbouwsystematiek van de AOW

⁷ Commissie Gelijke Behandeling, Oordeel 2007-4



Bijlage II:

Tabel: Inkomenspositie huishoudens afkomstig uit het buitenland met onvolledige AOW verblijvend in Nederland, 2005

| Korting op AOW | % met aanvullende bijstand | Bedrag bijstand | % met pensioen beneden €500 per maand | % met pensioen tussen €500 en €1000 per maand | % met pensioen boven €1000 per maand | Gemiddeld pensioen per jaar | Gemiddeld vermogen excl eigen woning | % eigen woning | Waarde minus schuldrest eigen woning |
|----------------|----------------------------|-----------------|---------------------------------------|---|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| <20% | 14% | 900 | 32% | 24% | 44% | 15.500 | 37.000 | 30% | 250.000 |
| 20-40% | 13% | 1400 | 29% | 27% | 34% | 12.500 | 34.000 | 22% | 260.000 |
| >40% | 32% | 2400 | 23% | 49% | 28% | 11.600 | 26.000 | 17% | 200.000 |
| Totaal | 19% | 1800 | 29% | 33% | 37% | 13.500 | 33.000 | 24% | 240.000 |

Bron: SZW, Betreft in totaal ca. 90.000 huishoudens van buitenlanders; huishoudens van ex-grensarbeiders geboren in Nederland zijn hierin niet meegenomen.