

Vergaderjaar 2010–2011

32 521

Introductie van een regeling die het mogelijk maakt oudere belastingplichtigen een tegemoetkoming te verstrekken met het oog op compensatie van koopkrachtverlies als gevolg van beleidsmaatregelen (Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2010

§ 1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer betreffende het wetsvoorstel Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen.

In september 2009 kondigde het toenmalige kabinet in de nota «Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid»¹ een onderzoek aan naar beëindiging van de export van tegemoetkomingen in de sociale zekerheid naar het buitenland. Omdat die zijn bedoeld om nadelige effecten op de koopkracht in Nederland te compenseren, lag het volgens het kabinet niet voor de hand om deze te exporteren naar het buitenland. Bij brief van 24 september 2010² heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan de kamer bericht wat de uitkomsten van het onderzoek zijn. Het onderhavige wetsvoorstel is een uitvloeisel daarvan.

De huidige AOW-tegemoetkoming had als aanleiding de verhoging van de ouderenkorting in 2005 welke leidde tot een verzilveringsprobleem voor een grote groep ouderen³. Deze AOW-tegemoetkoming is bedoeld als koopkrachtondersteuning voor ouderen en is ten dele in de plaats gekomen van de ouderenkorting. Op dit moment krijgen naar schatting 280 000 ouderen in het buitenland ook deze compensatie, terwijl zij niet in Nederland belasting betalen en dus geen nadeel hebben ondervonden van de verlaging van de ouderenkorting. Door de koopkrachttegemoetkoming te beperken tot alleen voor oudere binnenlandse belastingplichtigen, wordt een onbedoeld effect van de huidige regeling gecorrigeerd. Ouderen die in het buitenland wonen, maar van wie het wereldinkomen voor ten minste 90% aan de loon- en inkomstenbelasting is onderworpen, krijgen eveneens de nieuwe tegemoetkoming. Zij zijn vergelijkbaar met binnenlands belastingplichtigen.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1, blz. 9.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 149, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 521, nr. 3, blz. 2.

Het wetsvoorstel mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB) levert een bijdrage aan de oplossing van de budgettaire problematiek. De vervanging van de AOW-tegemoetkoming levert een besparing op van € 101 miljoen in 2011, oplopend tot € 119 miljoen in 2015.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA steunen de gedachte van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven het belang van een goede regeling voor ouderen ter compensatie van koopkrachtverlies. De leden van deze fracties en ook die van de fracties van SP en D66 hebben een aantal vragen gesteld. Deze zullen hierna worden beantwoord; in een aantal gevallen zijn antwoorden op vragen over hetzelfde thema samengevoegd in een ander hoofdstuk dan waarin deze in het verslag zijn opgenomen.

De leden van de fracties van D66 en de VVD vragen hoe de regering is omgegaan met het advies van de Raad van State. Ook de leden van de CDA-fractie verwijzen naar het advies. De leden van de fractie van D66 geven aan dat de Raad van State heeft gesuggereerd dat er beter gekozen kan worden voor een brede aanpak. Deze leden vragen of de regering het voornemen heeft om op een ander moment nog met een dergelijke brede aanpak te komen. De regering verwijst voor de reactie op het advies van de Raad van State naar het nadere rapport van de toenmalige minister van SZW. Hierin staat aangegeven dat een afweging van de inzet van het instrument van de AOW-tegemoetkoming in het licht van de wens op het houdbaar maken van de overheidsfinanciën is te overwegen. De regering kiest er voor om het instrument van deze koopkrachttegemoetkoming te behouden. De regering heeft op dit moment geen voornemens voor een bredere aanpak.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat er een spanning bestaat tussen de introductie van een generieke koopkrachtcompensatie voor het fiscale beleid en het voeren van het fiscale beleid als zodanig. Het fiscale beleid kent toch juist ook onvermijdelijk koopkrachteffecten? In hoeverre is het dan als overheid rationeel om haar eigen fiscale beleid weer te gaan beperken?

Het inkomensbeleid is breder dan fiscaal beleid. Met de introductie van de AOW-tegemoetkoming in 2005 ontstond een manier om ook ouderen met een laag inkomen te bereiken waar dit tot dat moment met het fiscale beleid vanwege verzilveringsproblematiek niet mogelijk was. De koopkrachttegemoetkoming sluit hierbij aan.

Diverse fracties hebben vragen gesteld hoe het wetsvoorstel moet worden gezien in Europeesrechtelijk perspectief. Zij refereren tevens aan de opmerkingen van de Raad van State. De leden van de VVD-fractie zien een antwoord tegemoet op de vraag wat het risico is dat het wetsvoorstel kan worden beschouwd als een regeling die niet valt onder de reikwijdte van Verordening 883/2004. Ook de leden van de fractie van D66 zijn daar benieuwd naar. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen van de regering een nadere toelichting ontvangen waarom de regering verwacht dat het Hof van Justitie van de Europese Unie de tegemoetkoming niet als een sociale zekerheidsuitkering zal beschouwen, aangezien volgens het Hof het feit of het om een rechtstreeks uit wetgeving voortvloeiend recht gaat waarbij voor de vaststelling aan de administratie geen beleidsvrijheden meer toekomen leidend is en daarmee niet het achterliggende doel, zoals in dit wetsvoorstel het compenseren van koopkrachtvermindering. De leden van de D66-fractie vragen de regering expliciet of zij vindt dat er bij deze koopkrachttegemoetkoming sprake is van een individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voorliggend wetsvoorstel heeft laten

toetsen door het HvJ EU, of dat de regering zelf de inschatting heeft gemaakt dat voorliggend wetsvoorstel niet onder de Verordeningen 883/2004 en 1408/71 valt.

De Raad van State wijst in zijn advies op jurisprudentie van het Hof van Justitie EU, waarin het Hof criteria geeft om vast te stellen of een prestatie moet worden beschouwd als sociale zekerheid of als sociale bijstand (sociale bijstand valt niet onder verordening 883/2004). Het gaat hierbij om de vraag of sprake is van een rechtstreeks uit de wettelijke normering voortvloeiend recht, voor de vaststelling waarvan aan de administratie geen beleidsvrijheden meer toekomen. Dit is echter niet het enige criterium dat bepalend is voor het antwoord op de vraag of een prestatie onder het begrip sociale zekerheid in de zin van verordening 883/2004 valt.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kan een prestatie als een socialezekerheidsuitkering in de zin van Verordening 883/2004 worden beschouwd wanneer deze aan de rechthebbenden wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op grond van een wettelijk omschreven situatie, en wanneer zij verband houdt met één van de in artikel 3 van verordening 883/2004 (voorheen: artikel 4, lid 1, van verordening 1408/71) genoemde risico's (onder meer Hof van Justitie 21 februari 2006, zaak C-286/03 (*Hosse*)). Deze bepaling bevat een limitatieve opsomming. Dit brengt met zich dat een tak van sociale zekerheid die er niet in wordt vermeld, niet als zodanig kan worden gekwalificeerd, zelfs indien zij de rechthebbenden een wettelijk omschreven positie toekent die recht geeft op een uitkering (onder meer Hof van Justitie 5 maart 1998, zaak C-160/96 (*Molenaar*)). Om te worden aangemerkt als prestatie die valt onder sociale zekerheid in de zin van verordening 883/2004, is dus vereist dat deze betrekking heeft op een van de in artikel 3 van verordening 883/2004 opgesomde takken van sociale zekerheid. In dit verband is het doel van de regeling wel degelijk relevant. Ook de Raad van State wijst daarop. Volgens het Hof zijn de constitutieve elementen van een prestatie beslissend. Het gaat om de doelstelling, de toekeningsvoorwaarden en de berekeningsgrondslag van een prestatie.

Gelet op het doel en de voorwaarden van de regeling is de regering van oordeel dat de koopkrachttegemoetkoming geen sociale zekerheidsuitkering is die verband houdt met een van de in de verordening genoemde risico's. De tegemoetkoming is een faciliteit gericht op de koopkracht en wel een instrument ter compensatie van koopkrachtvermindering als gevolg van beleidsmaatregelen in de fiscale sfeer. Er is geen verband met de klassieke sociale zekerheidsrisico's die in artikel 3 van verordening 883/2004 worden genoemd. De gestelde voorwaarden zijn – naast het feit dat de rechthebbende voor ouderenkorting in aanmerking moet komen – dat betrokkenen binnenlands belastingplichtig zijn of dat hun wereldinkomen voor ten minste 90% in Nederland is onderworpen aan Nederlandse belastingheffing naar het inkomen.

De koopkrachttegemoetkoming vloeit rechtstreeks uit de wet voort. Er is dus geen sprake van een individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften.

Overigens kan niet worden uitgesloten zoals bij elk onderscheid dat de wetgever maakt, dat het Hof van Justitie EU tot een ander oordeel komt. Het wetsvoorstel is niet getoetst door het Hof van Justitie EU. Het EU Verdrag voorziet niet in een procedure om wetsvoorstellen te laten toetsen door Het Hof van Justitie. Lidstaten moeten zelf bij het opstellen van nieuwe regelgeving bewaken dat niet in strijd met het EU recht wordt gehandeld.

§2. Uitwerking voorstel

De leden van de fracties van SP en ChristenUnie stellen vragen over criteria van de vaststelling van de hoogte van de koopkrachttegemoetkoming. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie en SP-fractie zich af of het denkbaar is dat de regering besluit om een jaar geen tegemoetkoming uit te keren aan oudere belastingplichtigen en op welke wijze en wanneer de rechthebbenden op de koopkrachttegemoetkoming hierover worden geïnformeerd.

De hoogte van de koopkrachttegemoetkoming is mede afhankelijk van de beoordeling van de regering van het inkomensbeeld en de beschikbare budgettaire ruimte. De koopkrachttegemoetkoming is het resultaat van deze afweging. De hoogte van de koopkrachttegemoetkoming wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Na wijziging van het bedrag informeert de SVB haar klanten per brief.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in te voeren, zodat het geld ook daar terecht komt waar het het hardst nodig is.

Overweging daarbij is dat een inkomensafhankelijke regeling naast hogere administratieve lasten een in verhouding zware uitvoeringslast met zich meebrengt. Daarnaast ziet de regering gegeven de achtergrond van de tegemoetkoming, namelijk koopkrachtcompensatie, geen reden om de koopkrachttegemoetkoming inkomensafhankelijk te maken. De regering wijst tevens naar §4 van deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waarom de regering mensen met een AOW-gat niet meer in aanmerking wil laten komen voor de tegemoetkoming. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en ChristenUnie willen weten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met het besluit om de AOW-tegemoetkoming niet meer uit te keren aan ouderen die vanwege een onvolledige AOW-recht hebben op aanvullende bijstand. Het kabinet is van mening dat de bijstand echt een vangnet op het sociaal minimum dient te zijn. Een kopje dat daarboven op komt doet afbreuk aan de rol van de bijstand, het draagvlak en de financierbaarheid. Het afschaffen van de AOW-tegemoetkoming en de introductie van de koopkrachttegemoetkoming zou betekenen dat het besluit om de AOW-tegemoetkoming niet meer uit te keren aan ouderen die recht hebben op aanvullende bijstand zou gelden voor de nieuwe koopkrachttegemoetkoming. De planning is om de koopkrachttegemoetkoming per 1 januari 2012 niet meer uit te laten keren aan ouderen die aanvullende bijstand ontvangen. Momenteel wordt verkend hoe de betreffende maatregel kan worden uitgewerkt. Het kabinet denkt daarbij aan een aanpassing in de middelentoets, zodat wordt aan gesloten bij de bestaande systematiek, die voorschrijft dat mensen eerst een beroep doen op een voorliggende voorziening en daarna pas op bijstand.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe deze wet zich verhoudt tot het Pensioenakkoord als het gaat om de ambitie van een welvaarstevaste AOW.

Het pensioenakkoord is een akkoord van sociale partners, de interpretatie van de inhoud van de gemaakte afspraken is dan ook aan hen. Het kabinet zal binnenkort in overleg treden met de sociale partners over dit pensioenakkoord. Eventuele «welvaarstevastheid» van de AOW zal een onderdeel vormen van deze besprekingen. Het is daarom te vroeg daar nu uitspraken over te doen.

De leden van de VVD-fractie vragen of personen in het buitenland in staat zijn om te bepalen of zij al dan niet aan de eis van 90% voldoen. Zij verzoeken de regering inzicht te geven of personen woonachtig in het

buitenland makkelijk antwoord kunnen geven op deze eis. De leden van de CDA-fractie en de VVD fractie willen ook weten in hoeverre dit leidt tot administratieve lasten voor deze groep burgers. Zij vragen voorts welke instantie of organisatie beoordeelt of de personen aan de 90% eis voldoen.

Van een aantal personen is het wereldinkomen bekend bij de Nederlandse Belastingdienst. Dat zijn personen die voor de belastingheffing in Nederland gebruik maken van het keuzerecht van artikel 2.5. van de Wet inkomstenbelasting 2001. Daarnaast is het wereldinkomen bekend van personen die een formulier invullen ten behoeve van het vaststellen van het Niet in Nederland belastbaar inkomen (artikel 8a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen). Van de overige personen is niet het volledige wereldinkomen bij de Belastingdienst bekend. Wel is van veel personen het Nederlandse inkomen bekend. Omdat van deze personen niet het wereldinkomen bekend is, wordt van deze personen gevraagd een aanvraagformulier in te dienen. Dit aanvraagformulier dient door de Buitenlandse belastingautoriteiten geverifieerd en bevestigd te worden. In Nederland zijn er geen administratieve lasten voor de ouderen die koopkrachttegemoetkoming ontvangen. Aan hen wordt ambtshalve de tegemoetkoming uitgekeerd.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de tegemoetkoming wordt vastgesteld op basis van een geschat wereldinkomen, waarna na een periode van maximaal drie jaar na het normjaar, een herbeoordeling plaatsvindt. Zij informeren waarom er gekozen is voor maximaal drie jaar. Gebruik wordt gemaakt van inkomensgegevens over het jaar dat iemand 66 jaar wordt. Uitgangspunt is dat het inkomen na pensionering niet meer wijzigt. De Belastingdienst heeft de inkomensgegevens in de regel binnen drie jaar definitief vastgesteld. Tevens kost het buitenlandse belastingautoriteiten ook tijd om het inkomen vast te stellen over het jaar dat iemand 66 wordt. Voor definitieve vaststelling van het recht zijn de definitief vastgestelde inkomensgegevens van belang, vandaar de termijn van maximaal drie jaar.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan beschrijven of buitenlandse belastingplichtigen, waarvan de gegevens wel bekend zijn bij de Belastingdienst, ook zelf verantwoordelijk zijn om aan te tonen dat zij recht hebben op de tegemoetkoming of krijgen zij automatisch bericht van de SVB? Zij willen weten wat er gebeurt als de situatie van de buitenlandse belastingplichtige tussentijds wijzigt en deze persoon hierdoor opeens wel of geen recht meer heeft op de tegemoetkoming? De groep buitenlands belastingplichtigen waarvan de Nederlandse Belastingdienst alle gegevens heeft om vast te stellen dat deze aan het 90%-criterium voldoen, ontvangen ambtshalve de koopkrachttegemoetkoming van de SVB. De SVB en de Nederlandse Belastingdienst wisselen gegevens uit om dit mogelijk te maken.

Indien de situatie van buitenlands belastingplichtigen tussentijds wijzigt en dit heeft effect op het recht op de koopkrachttegemoetkoming, zal de SVB het recht opnieuw beoordelen. Wijziging kan optreden na wijziging van inkomen, na verhuizing of door aanpassing van belastingverdragen. De gerechtigde heeft een meldingsplicht om wijziging van inkomen of adres door te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op het scenario dat het Hof van Justitie EU in 2015 een uitspraak doet waarin wordt gesteld dat de koopkrachttegemoetkoming voor ouderen wél onder de Verordening valt, en wél een exportverplichting heeft. Hebben de gedupeerden in het buitenland dan recht op uitbetaling van de tegemoetkoming met terugwerkende kracht, zo vragen deze leden.

Indien het Hof van Justitie EU tot een dergelijk oordeel zou komen en de Nederlandse rechter bovendien zou oordelen dat, ondanks de beperking van de doelgroep tot binnenlandse belastingplichtigen en buitenlandse belastingplichtigen van wie het wereldinkomen voor ten minste 90% in Nederland is onderworpen aan Nederlandse belastingheffing naar het inkomen, alle AOW-gerechtigden recht zouden hebben op de tegemoetkoming, geldt het volgende. In artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel is geregeld dat een aanvraag voor de tegemoetkoming kan worden ingediend tot vijf jaar na het desbetreffende kalenderjaar. Dat betekent dat degene die over de jaren 2012 tot en met 2015 geen aanvraag heeft ingediend dat in 2016 nog kan doen. Dit zou betekenen dat degenen die geen aanvraag hebben ingediend en dat alsnog doen recht hebben op uitbetaling van de tegemoetkoming met terugwerkende kracht. Dat geldt bovendien ook voor degenen van wie een bezwaar- en beroepszaak op het moment van de uiteindelijke uitspraak van de Nederlandse rechter nog niet is afgehandeld. Het ligt alsdan in de rede dat ook degene die wel een aanvraag hebben ingediend, maar op het moment van de uiteindelijke uitspraak van de Nederlandse rechter geen bezwaar- of beroepszaak hebben lopen, ook de tegemoetkoming met terugwerkende kracht krijgen toegekend.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke stappen de regering zou moeten zetten om het exporteren van de AOW-tegemoetkoming stop te zetten, zonder voorliggend wetsvoorstel als oplossing aan te dragen. Waarom kiest de regering voor nieuwe wetgeving om het probleem van het exporteren van de AOW-tegemoetkoming stop te zetten, in plaats van huidige wetgeving en verdragen aan te passen?

De AOW-tegemoetkoming wordt in het kader van Verordening 883/2004 geëxporteerd naar EU-lidstaten. Voor de EU-landen is het niet mogelijk de export van de AOW-tegemoetkoming te stoppen, aangezien dit aanpassing van Verordening 883/2004 zou betekenen. Dit lijkt geen begaanbare weg. Daarnaast wordt de AOW-tegemoetkoming in het kader van bilaterale verdragen geëxporteerd naar landen buiten de EU waarmee Nederland een sociale zekerheidsverdrag heeft afgesloten. Het aanpassen van bilaterale socialezekerheidsverdragen zou mogelijk zijn als de verdragspartner hier mee instemt maar is een lange en tijdrovende optie. De gekozen vormgeving sluit beter aan bij het doel wat de regering voor ogen staat.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke gronden sprake kan zijn van terugvordering. Betreft dit bijvoorbeeld de in artikel 8 genoemde omstandigheden of zijn er nog andere omstandigheden denkbaar zo vragen deze leden?

In iedere situatie dat tegemoetkoming onverschuldigd is betaald is de SVB gehouden deze terug te vorderen. Dit kan zowel gaan om de situatie dat het aan betrokkene te wijten is dat er onverschuldigd is betaald als de situatie dat dat niet aan betrokkene te wijten is. De SVB kan in bij de wet voorziene gevallen besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien (zie de artikelen 7, tweede lid, en 8).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven wat de huidige ervaringen zijn ten aanzien van de schuldvordering problematiek in relatie tot de AOW tegemoetkoming. Er wordt immers uitgebreid aandacht aan geschonken.

De AOW-tegemoetkoming maakt onderdeel uit van de AOW. De schuldvordering problematiek doet zich met name voor bij overlijden in het buitenland. Vaak komt dit bericht pas later bij de SVB. Schuldvordering in het buitenland brengt een grotere last voor de uitvoering met zich mee. In de Memorie van Toelichting wordt uitgebreid aandacht geschonken aan

schuldvordering, omdat bij de uitvoering van de koopkrachttegemoetkoming op basis van geschatte inkomensgegevens de tegemoetkoming wordt betaald en pas na verloop van tijd het recht op koopkrachttegemoetkoming definitief kan worden vastgesteld. Dit leidt tot een toename van de schuldvordering.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting hoe het zevende lid van artikel 5, dat stelt dat op basis van een machtiging van een gerechtigde de tegemoetkoming kan worden overgemaakt op een bank- of girorekening van een ander dan hemzelf, zich verhoudt tot artikel 10, waarin wordt gesteld dat de tegemoetkoming onvervreemdbaar is. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hiernaar.

Op grond van artikel 10, eerste lid, kan de rechthebbende op tegemoetkoming dit recht niet (onherroepelijk) overdragen op een ander. Dat neemt niet weg dat de rechthebbende een ander wel kan machtigen om de tegemoetkoming in ontvangst te nemen. Een dergelijke machtiging kan evenwel altijd worden herroepen (zie artikel 10, tweede lid).

§3. Inkomenseffecten

De leden van de SP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel het volgende wordt gemeld: «uitgaande van het feit dat de koopkrachttegemoetkoming gelijk is aan de AOW-tegemoetkoming zijn de inkomenseffecten beperkt». De AOW-tegemoetkoming in 2010 was € 411,12, terwijl de koopkrachttegemoetkoming in 2011 veel lager is. Zij vragen de regering aan te geven welke inkomenseffecten dit heeft voor oudere belastingplichtigen? Wat is de definitie die de regering hanteert van «beperkte inkomenseffecten»? Tevens vragen de leden van de SP-fractie of het bedrag van de koopkrachttegemoetkoming in 2011 (van € 397,12) bruto of netto is? Indien het een bruto bedrag betreft, wat is het netto bedrag van de koopkrachttegemoetkoming 2011?

Voor oudere belastingplichtigen in Nederland zal het wetsvoorstel geen inkomenseffecten meebrengen. Los van het voorliggende wetsvoorstel wordt in 2011 het bedrag van de koopkrachttegemoetkoming met € 14 verlaagd. Dit is onderdeel van het besluit om per 2011 de bedragen van de tegemoetkomingen oudere belastingplichtigen, nabestaanden en arbeidsongeschikten allen met € 14 te verlagen. Dit ter compensatie van uitvoeringstegenvallers op de SZW-begroting van 2011. Hierdoor zal het bedrag van de koopkrachttegemoetkoming in 2011 uitkomen op € 397,12. Dit is een bruto bedrag. Wat de bijdrage van de koopkrachttegemoetkoming is aan netto inkomen, is afhankelijk van het overige inkomen van AOW'ers (zie ook tabel 1).

Leden van de fracties van CDA, SP en ChristenUnie vragen om een nadere onderbouwing betreffende de stelling van de regering dat belastingplichtigen met een laag inkomen relatief sterk profiteren van de koopkrachttegemoetkoming.

In tabel 1 is het koopkrachteffect weergegeven voor ouderen met een oplopend pensioen. Uit de tabel blijkt dat ouderen zonder aanvullend pensioen zowel relatief als absoluut het meeste voordeel hebben van de koopkrachttegemoetkoming. Ouderen zonder aanvullend pensioen hebben het grootste netto voordeel omdat zij vanwege de verzilveringsproblematiek geen belasting betalen. Vervolgens geldt dat naarmate het inkomen toeneemt, het belastingtarief hoger is en het netto voordeel lager.

Tabel 1: effect koopkrachttegemoetkoming

AOW alleenstaand	Koopkrachteffect	Netto voordeel
(alleen) AOW	3	366
AOW +5000	2	306
AOW +10000	1¼	251
AOW +20000	1	237
AOW +30000	¾	222
AOW +40000	½	222
AOW +50000	½	182

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de nieuwe regeling door af te zien van inkomensafhankelijkheid voor bepaalde groepen geen grotere rechtsongelijkheid tot gevolg heeft.

Het feit dat alle gerechtigden (bruto) een even hoge tegemoetkoming zullen ontvangen betekent volgens de regering per definitie dat er geen sprake is van rechtsongelijkheid.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de ChristenUnie vragen de regering over de samenstelling van de groep die door dit wetsvoorstel wordt getroffen en de koopkrachtgevolgen. De leden van de PvdA-fractie vragen om een procentuele verdeling van de 15 000 personen die in aanmerking zullen komen voor de koopkrachttegemoetkoming over de landen waarin zij woonachtig zijn.

De totale groep koopkrachttegemoetkomingsgerechtigden zal in 2011 ongeveer 2,7 miljoen personen omvatten. Daarnaast zullen ca. 12 000 personen in Nederland die géén AOW ontvangen, wel aanspraak hebben op de koopkrachttegemoetkoming. Ca. 15 000 personen in het buitenland zullen de koopkrachttegemoetkoming ontvangen (zie ook hierna).

Tabel 2 geeft de procentuele verdeling weer over de landen van AOW'ers in het buitenland.

Tabel 2: verdeling AOW'ers in het buitenland

Export aantal gevallen AOW-tegemoetkoming ultimo 2009		
<i>Landen</i>	<i>%</i>	
België	21%	56,015
Duitsland	13%	35,894
Frankrijk	3%	8,988
Groot-Brittannië	3%	8,185
Italië	2%	6,491
Portugal	1%	3,677
Spanje	15%	41,857
Australië	5%	12,942
Canada	5%	14,207
Marokko	4%	11,190
Nieuw-Zeeland	1%	3,647
Turkije	7%	19,478
V.S.	6%	17,465
Zuid-Afrika	1%	2,962
Zwitserland	1%	3,992
Overig	9%	23,553
Totaal	100%	270,543

Bron: 3e kwartaalbericht SVB

Op basis van een verkennend onderzoek van SVB en Belastingdienst is berekend dat de groep koopkrachttegemoetkomingsgerechtigden in het buitenland uit ongeveer 15 000 personen bestaat. De exacte onderverdeling naar landen is nog niet bekend, die zal blijken in de uitvoering. Op basis van in belastingverdragen vastgelegde heffingsrechten wordt verwacht dat koopkrachttegemoetkomingsgerechtigden relatief veel in Duitsland woonachtig zullen zijn.

De leden van de SP-fractie vragen naar de omvang van de groep oudere buitenlandse belastingplichtigen die voor 90% of meer in Nederland belastingplichtig zijn, maar waarvan geen gegevens bij de Belastingdienst aanwezig zijn. Tevens vragen zij of de regering verwacht dat zij zich gaan aanmelden voor de tegemoetkoming.

Volgens schatting voldoen ongeveer 15 000 buitenlands belastingplichtigen aan het 90% criterium. De Nederlandse Belastingdienst kan van ongeveer 3 000 buitenlands belastingplichtigen definitief vaststellen dat ze aan het 90% criterium voldoen, omdat alle inkomensgegevens bij de Nederlandse Belastingdienst bekend zijn. De overige 12 000 gerechtigden zullen zelf moeten aantonen dat ze aan het 90% criterium voldoen, omdat niet alle inkomensgegevens bekend zijn. De regering gaat er vanuit dat door de gerichte voorlichting van de SVB de mensen die denken in aanmerking te komen voor de koopkrachttegemoetkoming, het aanvraagformulier zullen invullen.

§4. Financiële gevolgen

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de financiële gevolgen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de budgettaire voordelen (ca. EUR 115 mln) uitsluitend worden behaald door het stopzetten van de export van de AOW-tegemoetkoming. Dat is inderdaad het geval.

De leden van de SP-fractie vragen welke besparingen het wetsvoorstel precies oplevert. Zij vragen of de regering hard kan maken dat met het voorliggend wetsvoorstel de financiële uitgaven hetzelfde niveau behelzen als de huidige tegemoetkoming volgens de AOW. De besparing bedraagt € 101 mln in 2011 oplopend tot € 119 in 2015. De regering bevestigt dat de financiële uitgaven voor het overige hetzelfde niveau behelzen als de huidige AOW-tegemoetkoming.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoeveel geld er structureel minder aan de koopkrachttegemoetkoming zal worden uitgegeven als de leeftijd waarop het recht ontstaat op de ouderenkorting wordt verhoogd van 65 jaar naar 66 jaar, en tevens verder naar 67 jaar. Zij vragen daarbij voorts of de regering de mening deelt dat de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar een gunstig effect heeft op het begrotingstekort. Bij verhoging naar 66 jaar nemen de uitkeringslasten van de koopkrachttegemoetkoming met ca. € 70 miljoen (structureel) af. Bij verhoging naar 67 jaar nemen de uitkeringslasten van de koopkrachttegemoetkoming met ca. € 140 miljoen (structureel) af. De effecten van de leeftijdsverhoging zijn aan de orde bij de voornemens inzake de verhoging van de AOW-leeftijdsgrens, het kabinet zal daarover de kamer nog nader informeren. Zoals bekend is de verhoging van de leeftijdsgrens mede ingegeven door de houdbaarheid van het stelsel.

Leden van diverse fracties hebben vragen gesteld over de implementatiedatum en de financiële gevolgen van een latere invoeringsdatum. De maatregel levert in 2011 een besparing op van € 101 mln. De regering hecht aan een zo spoedige mogelijke invoering, dit mede omdat het

wetsvoorstel een bijdrage levert aan de budgettaire taakstelling voor de jaren 2011 en later. Een vertraging van de invoering leidt tot een besparingsverlies van ruim € 8 mln per maand.

De leden van de CDA-fractie leggen een relatie met het wetsvoorstel Wet Uniformering van het loonbegrip en de eventuele gevolgen van de koopkracht van dat wetsvoorstel. De behandeling van het wetsvoorstel MKOB vindt gelijktijdig plaats met die van het wetsvoorstel Uniformering Loonbegrip. Wanneer het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip kracht van wet krijgt (de regering streeft naar invoering per 1 januari 2012) kan dat van invloed zijn op hoogte van de koopkrachttegemoetkoming.

De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie vragen naar een inkomensafhankelijke regeling en de daarmee verbonden uitvoeringskosten.

De opbrengst van een inkomensafhankelijke regeling hangt af van de vormgeving: de besparingen hangen af van een aantal parameters met name de inkomensgrens, de hoogte van de tegemoetkoming, de vrijlating en het afbouwpercentage van de tegemoetkoming. Een inkomensafhankelijke regeling kent een complex uitvoeringsproces waardoor de uitvoeringskosten een veelvoud zullen bedragen van die van de huidige regeling. De opbrengst, het saldo, van de minderkosten van een inkomensafhankelijke regeling en de daaraan verbonden uitvoeringskosten is afhankelijk van de concretisering.

Diverse fractie hebben vragen gesteld over de hoogte van de uitvoeringskosten en de kosten van implementatie. Allereerst merkt de regering op dat de (eenmalige) invoeringskosten worden geraamd op € 1 mln in 2010 en € 3 mln in 2011. Abusievelijk zijn in de tabel op blz. 5 van de Memorie van Toelichting¹ andere bedragen opgenomen. De eenmalige uitvoeringskosten houden onder meer verband met de verwachte reacties op het afschaffen van de tegemoetkoming AOW en het niet ontvangen van de koopkrachttegemoetkoming. Tevens zijn er kosten gemoeid met systeemaanpassingen en het aantal bezwaar- en beroepszaken. De structurele uitvoeringskosten, die voornamelijk het gevolg zijn van het beoordelen van aanvragen van buitenlandse belastingplichtigen, zullen beperkt blijven (ca. € 1 mln vanaf 2011). Overigens zijn de uitvoeringskosten ten opzichte van de besparing op de uitkeringslasten relatief beperkt. Bij de raming van de uitvoeringskosten is er rekening gehouden met het schaalvoordeel dat de uitbetaling van de koopkrachttegemoetkoming aan AOW-gerechtigden gelijktijdig plaats vindt met de uitbetaling van de AOW. Dit naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66 en het CDA

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven wat de uitvoeringskosten voor de AOW-tegemoetkoming zijn en waren, en hoe deze zich verhouden tot de te verwachten uitvoeringskosten voor de koopkrachttegemoetkoming.

De uitvoeringskosten die gepaard gaan met de AOW-tegemoetkoming zijn 0. Beoordeling in de huidige situatie is niet aan de orde. Voor de koopkrachttegemoetkoming zijn er wel aparte uitvoeringskosten. Er komt immers een aparte regeling waarbij vastgesteld zal moeten worden of er wel recht op bestaat.

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie vragen welke financiële gevolgen voor de overheid er zouden zijn indien het HvJ EU zou oordelen dat er wel een exportverplichting is? Tevens wordt gevraagd welke maatregelen de regering dan nog wil nemen om de hogere uitkeringslasten te voorkomen.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 521, nr. 3, blz. 5.

De regering vertrouwt erop dat het wetsvoorstel in lijn is met de Europese regelgeving. Op dit ogenblik is alternatieve dekking dus niet aan de orde. Mocht het HvJ EU een uitspraak doen, dan kan de regeling niet in deze vorm in stand blijven, de omvang van besparingsverlies is mede afhankelijk van het moment dat een dergelijke arrest zou worden gewezen en hoe een dergelijk arrest zal luiden.

§5. Uitvoeringsaspecten

De leden van de PvdA-fractie zijn kritisch op de regering wanneer zij aankondigt dat pas eind 2010 wordt gestart met voorlichting over de koopkrachttegemoetkoming. Zij informeren waarom er niet eerder is gestart met voorlichting. Zodra het wetsvoorstel is aangeboden is de voorlichting van start gegaan. Op Prinsjesdag van dit jaar is aangekondigd dat de AOW-tegemoetkoming wordt afgeschaft en vervangen door de koopkrachttegemoetkoming voor oudere binnenlandse belastingplichtigen. Tevens is er eind september een persbericht uit gegaan en heeft de SVB op de website het voornemen aangekondigd. De regering onderkent dat de tijdspanne tussen het moment van indiening (en parallel daarmee de start van de voorlichting) en inwerkingtreding relatief kort is, maar heeft daar, gelet op het grote budgettaire belang, toch voor gekozen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering in het nader rapport stelt dat met gerichte voorlichtingscampagnes het aantal onterechte aanvragen voor een tegemoetkoming voor buitenlandse belastingplichtigen naar verwachting aanzienlijk wordt gereduceerd. Zij vragen de regering nader uit te leggen waar deze verwachting op is gebaseerd en hoe de regering deze gerichte voorlichtingscampagne gaat vormgeven.

De SVB zal klanten gericht informeren. De mogelijkheid tot recht op de koopkrachttegemoetkoming is afhankelijk van het woonland en de individuele inkomenssituatie. De voorlichting die hierbij past is een individuele benadering. Klanten ontvangen van de SVB een «wizard» waarmee ze zelf indicatief kunnen vaststellen of ze in aanmerking kunnen komen voor de koopkrachttegemoetkoming.

De leden van de PvdA- en de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of de vastgestelde datum van inwerkingtreding van de wet die uit dit voorstel voortvloeit nog steeds 1 januari 2011 is. Ook willen de leden van de SP-fractie weten hoe mensen worden voorbereid op het verlies van de tegemoetkoming.

Gelet op de voortgang van de parlementaire behandeling zal de inwerkingtreding per 1 januari 2011 waarschijnlijk niet worden gehaald. De regering streeft er – gelet op het besparingsverlies – naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding in 2011. Zodra hierover meer duidelijkheid bestaat, zal de SVB de doelgroep zo spoedig mogelijk informeren. Hierbij zal geen sprake zijn van een overgangsregeling.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom de regering een zekere toename van bezwaar en beroep in vergelijking met de huidige regeling verwacht.

Doordat de AOW-tegemoetkoming wordt afgeschaft en een grote groep in het buitenland geen aanspraak kan maken op de koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen en er dus op inkomen achteruit gaat, zal er, vooral in het jaar van invoering, naar verwachting een grote toename van bezwaar en beroep zijn. Tegelijkertijd ontstaat er een groep die denkt aan het 90%-inkomenscriterium te voldoen, maar waarvan de SVB het onaannemelijk acht dat dat het geval is en niet tot betaling overgaat dan wel waarvan in eerste instantie aannemelijk is dat ze aan dat

criterium zullen voldoen maar waarvan achteraf wordt vastgesteld dat ze toch geen recht te hebben

§6. Ontvangen commentaren

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de opmerkingen van de Sociale Verzekeringsbank. Kan de regering aangeven welke opmerkingen van de Sociale Verzekeringsbank er toe geleid hebben dat het wetsvoorstel is aangepast?

De SVB heeft een uitvoeringstoets uitgebracht. Deze heeft in de wettekst geleid tot technische aanpassingen van ondergeschikte aard. Dit komt mede doordat de SVB, evenals de Belastingdienst, vanaf het begin nauw betrokken is bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp