No.W12.14.0240/III 's-Gravenhage, 23 juli 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2014, no.2014001368, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag in verband met het toekennen van een inkomensondersteuning aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet en intrekking van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen, met memorie van toelichting.

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

Het voorstel vervangt de tegemoetkomingsregeling op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB).

Voorheen was een koopkrachttegemoetkoming opgenomen in artikel 33a AOW. Omdat deze tegemoetkoming exporteerbaar bleek te zijn en zulks niet wenselijk werd geacht is deze een aantal jaren geleden omgezet in een afzonderlijke wet, de MKOB. Daarvan is uiteindelijk eveneens geconcludeerd dat deze exporteerbaar is.[[1]](#footnote-1)

In de Miljoenennota 2014 (MJN 2014) is aangekondigd dat een huishoudentoeslag zal worden ingevoerd waarin verschillende inkomenspolitieke maatregelen zullen worden samengevoegd en waarbij wordt voorzien in één afbouwpercentage, zodat beter rekening wordt gehouden met draagkracht. Met de samenvoeging zou voorts een besparing worden gerealiseerd van € 1 mrd. Ook is aangekondigd dat de huishoudentoeslag gefaseerd zal worden ingevoerd en dat in dat kader de MKOB in 2015 zal worden afgeschaft.[[2]](#footnote-2)

In april 2014 is evenwel geconstateerd dat de invoering van de huishoudentoeslag op problemen stuitte in verband met de exporteerbaarheid van de toeslag. Vervolgens is aangekondigd dat de tegemoetkoming op grond van de MKOB op nihil zou worden gesteld en dat zou worden voorzien in een pakket alternatieve maatregelen.[[3]](#footnote-3)

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

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

1. Gerichte inkomensondersteuning

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

De Afdeling begrijpt dat de invoering van de huishoudentoeslag vanwege de exporteerbaarheid op problemen stuit en dat thans wordt voorzien in een pakket alternatieve maatregelen waarmee de inkomenseffecten van de huishoudentoeslag dicht worden benaderd. Het voorliggende voorstel, zo vermeldt de toelichting, is daarvan een onderdeel.[[4]](#footnote-4) Met het voorstel wordt, enigszins, de export van de inkomensondersteuning beperkt, omdat AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen relatief vaak een onvolledige AOW hebben opgebouwd.

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

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

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

2. Effecten

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

Van de personen ouder dan 65 die in armoede leven heeft een groot deel een onvolledige AOW opgebouwd en doet een beroep op de bijstand.[[7]](#footnote-7) Juist deze groep zal met de voorgestelde maatregel niet of in mindere mate worden bereikt, terwijl het in de rede ligt te veronderstellen dat juist zij tot de doelgroep van inkomenspolitieke maatregelen als de thans voorgestelde zouden behoren.

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

3. Exporteerbaarheid

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

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

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

1. Zie in dit verband Kamerstukken II 2010/11, 32 521, nr. 4 en nota van toelichting bij het Besluit van 14 juni 2013, houdende Wijziging van het bedrag, genoemd in artikel 1, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (Stb. 2013, 227). [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 1, blz. 11 en 74. [↑](#footnote-ref-2)
3. Stb. 2014, 242. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, “Inleiding”. [↑](#footnote-ref-4)
5. IBO, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsoptie, augustus 2013; CBS, Welvaart in Nederland 2014, 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. SCP/CBS, Armoedesignalement 2013, december 2013, blz. 53. [↑](#footnote-ref-6)
7. IBO, Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsoptie, augustus 2013, blz. 27. Ongeveer 10% van de AOW-ontvangers heeft een onvolledige AOW. Ongeveer 15% van die groep doet een beroep op bijstand. Dat is dus 1,5% op het totale aantal AOW-gerechtigden. Bij een armoedepercentage van ongeveer 3% onder ouderen mag worden aangenomen dat ongeveer de helft ervan personen zonder volledige AOW betreft. [↑](#footnote-ref-7)