

Vergaderjaar 2013–2014

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Nr. 60

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 november 2013

Naar aanleiding van de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 oktober 2013 (Kamerstuk 29 389, nr. 58), betreffende mogelijke alternatieven voor de huidige beoordeling van samenwonen door AOW-ers, hebben enkele fracties binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de behoefte om de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 november 2013. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De adjunct-griffier van de commissie,
Smits

I. Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de invulling van het criterium: samenwonen in de Algemene Ouderdomswet (AOW). De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat over het begrip samenwonen nu eindelijk duidelijkheid komt. De huidige onduidelijkheid is een terugkerend onderwerp van gesprek. Over het voorstel hebben deze leden de volgende vragen.

Wat betekent het doorvoeren in het wetsvoorstel van het verzorgingscriterium uit het regeerakkoord nu voor mensen die hun eigen woning aanhouden, maar wel andere kosten delen? Krijgen die een alleenstaanden-AOW (70% WML) of een samenwonen-AOW (50% WML)?

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de aannames en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de geschatte toename van € 20 miljoen voor de uitkeringslasten door gedragseffecten? Kan de regering deze uitgebreid toelichten?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer het wetsvoorstel en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur in werking zullen treden?

Ook vragen de leden van de VVD-fractie wat het effect van het voorliggende voorstel (incl. zorgcriterium) is op de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)? Wordt het voor hen eenvoudige en/of goedkoper om dit te controleren of juist moeilijker?

De regering geeft aan dat als dit wetsvoorstel wordt aangenomen door het parlement het huidige partnerbegrip minder belangrijk is. De leden van de VVD-fractie vragen of dit voorstel het huidige begrip vervangt of dat er nog wel degelijk rekening wordt gehouden met het huidige partnerbegrip?

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de verkenning van alternatieven voor de huidige invulling van het criterium samenwonen in de Algemene Ouderdomswet (AOW). Zij zijn verheugd dat het kabinet voornemens is om het huidige huisvestingscriterium te verduidelijken en te vereenvoudigen, zodanig dat mensen geen gezamenlijke huishouding meer voeren als ieder van de beide betrokkenen een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of huurt en ieder van de betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt («twee-woningen-regel»). De leden zien uit naar een spoedige indiening en behandeling van het aangekondigde wetsvoorstel, zodat er op korte termijn duidelijkheid komt voor zowel burgers als uitvoerende instanties. De leden hebben op dit moment geen aanvullende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen het huidige huisvestingscriterium te verduidelijken en te vereenvoudigen aan de hand van objectief vast te stellen feiten en omstandigheden.

De leden van de CDA-fractie hebben nog een paar vragen over de zogenaamde «twee-woningen-regel». Aangegeven wordt dat vakantiewoningen hier niet onder vallen. Geldt dit ook voor echtparen/samenwonenden die twee huizen hebben? Hoe gaat dit gecontroleerd worden?

Hoe wordt voorkomen dat deze mensen twee keer een alleenstaande AOW-uitkering krijgen? Wanneer zou de nieuwe wetgeving in moeten gaan? Vindt er tot die tijd nog controle plaats volgens de huidige beoordelingscriteria?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vinden het van groot belang dat mensen met een AOW-uitkering weten waar zij aan toe zijn. Aan de onduidelijke criteria met betrekking tot wel of niet samenwonen moet zo snel mogelijk een einde komen. De leden zijn de regering dan ook erkentelijk voor deze verkenning en de geschetste oplossing.

De leden van de D66-fractie constateren dat de gedragseffecten naar de inschatting van de regering tot 20 miljoen euro aan extra uitgaven leiden. De leden zijn benieuwd naar een onderbouwing van deze inschatting. Kan de regering nader ingaan op die gedragseffecten? Hoeveel mensen betreft dit bijvoorbeeld? Wat zijn de gemiddelde budgettaire consequenties per geval?

De leden van de D66-fractie van D66 constateren dat de regering voornemens is om het wetsvoorstel begin volgend jaar naar de Kamer te sturen. De leden zijn benieuwd naar het beoogde moment van inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Voorts vragen de leden zich af waarom er niet voor is gekozen om deze plannen onderdeel te laten uitmaken van het wetsvoorstel dat dit najaar naar de Kamer wordt gestuurd waarin de AOW voor samenwonenden naar 50% WML gaat?

Vragen en opmerkingen van de leden van 50PLUS-fractie

De leden van de 50PLUS-fractie hebben kennisgenomen van het door de regering geuite voornemen om de criteria ter beoordeling van het feit of iemand al dan niet samenwoont te vereenvoudigen. De leden van de 50PLUS-fractie zijn positief over deze ontwikkeling en zien de wettelijke uitwerking graag op korte termijn tegemoet, waarna de leden inhoudelijk zullen reageren.

Vooruitlopend daarop hebben de leden van de 50PLUS-fractie nog een opmerking. In de brief van de regering staat vermeld dat de SVB tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet de huidige beoordelingswijze zal blijven hanteren ter beantwoording van de vraag of iemand al dan niet samenwoont. De leden van de 50PLUS-fractie willen de regering met klem verzoeken hier enige coulance in te betrachten en te anticiperen op de criteria uit de op komst zijnde wetgeving.

II. Reactie van de Staatssecretaris

Naar aanleiding van mijn brief van 17 oktober 2013 (Kamerstuk 29 389, nr. 58), betreffende mogelijke alternatieven voor de huidige beoordeling van samenwonen door AOW-ers, hebben enkele fracties in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de behoefte om mij enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. In de brief heb ik het voornemen geuit het huidige huisvestingscriterium dat deel uitmaakt van de gezamenlijke huishouding¹ te verduidelijken en te vereenvoudigen aan de hand van objectief vast te stellen feiten en omstandigheden. Mensen

¹ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium) (zie artikel 1, vierde lid, Algemene Ouderdomswet).

voeren geen gezamenlijke huishouding als ieder van de beide betrokkenen een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of een zelfstandige op zijn naam staande woning huurt en ieder van de betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt («twee-woningen-regel»).

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen en opmerkingen van de betreffende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op enkele plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het doorvoeren in het wetsvoorstel van het verzorgingscriterium uit het regeerakkoord nu betekent voor mensen die hun eigen woning aanhouden, maar wel andere kosten delen. Deze leden vragen of zij een alleenstaanden-AOW (70% WML) of een samenwonen-AOW (50% WML) krijgen.

In de huidige situatie is het zo dat alleen gehuwden/geregistreerd partners en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren een AOW-pensioen krijgen van 50% van het netto wettelijk minimumloon (WML) per persoon. Samenwonende bloedverwanten in de eerste graad (ouder-meerderjarig kind) zijn uitgezonderd van de gezamenlijke huishouding en krijgen daardoor ieder 70% WML per persoon, ook als zij samenwonen. Huishoudens waar drie of meer personen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben (meerpersoonshuishoudens), krijgen in de regel eveneens 70% WML per persoon.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat in 2015 de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen, ook als het gaat om bloedverwanten in de eerste graad, wordt verlaagd naar 50% WML². Als dit voornemen wet wordt, betekent het dat samenwonende bloedverwanten in de eerste graad en personen in een meerpersoonshuishouden, net als gehuwden/geregistreerd partner en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, een AOW-pensioen van 50% WML krijgen.

De twee-woningen-regel zal alleen gaan gelden als iemand een eigen zelfstandige (huur)woning heeft, waarin, afgezien van zijn minderjarige kinderen, niemand anders feitelijk woont of staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (gba) en hij volledig en aantoonbaar de kosten en lasten van die woning zelf draagt. Als er nog iemand anders op hetzelfde adres staat ingeschreven of in die woning feitelijk woont, is de twee-woningen-regel niet op hem van toepassing. Hij ontvangt dan na invoering van de eerdergenoemde maatregel uit het Regeerakkoord een AOW-pensioen van 50% WML. In de huidige situatie is daarvan alleen sprake als de belanghebbende met die persoon een gezamenlijke huishouding voert.

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie zijn benieuwd naar de aannames en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de geschatte toename van € 20 miljoen voor de uitkeringslasten door gedragseffecten en vragen of de regering deze uitgebreid kan toelichten. De leden vragen hoeveel mensen dit bijvoorbeeld betreft en wat de gemiddelde budgettaire consequenties per geval zijn.

De gedragseffecten van de twee-woningen-regel worden veroorzaakt door personen die als gevolg van de nieuwe regels twee woningen (blijven) aanhouden, om zo een hogere AOW-uitkering te ontvangen. Twee AOW'ers ontvangen gezamenlijk zo'n € 710 bruto per maand meer

² Kamerstuk 33 410, nr. 15, p.57

wanneer zij als alleenstaand worden aangemerkt, dan wanneer zij een samenwonenden-uitkering ontvangen.

Bij het schatten van de gedragseffecten is onderscheid gemaakt tussen de volgende groepen:

- Gehuwde AOW'ers die om die reden gaan scheiden;
- Ongehuwd samenwonenden reeds in het bezit van een tweede huis, die voldoende hebben aan een administratieve wijziging om een hogere uitkering te ontvangen;
- Ongehuwd samenwonenden zonder tweede huis, die een tweede (huur)huis zouden moeten nemen om een hogere uitkering te ontvangen;
- Ongehuwde AOW'ers die gaan samenwonen en op dat moment de financiële afweging maken of het voordeliger is om een woning op te zeggen of beide woningen aan te houden.

Het merendeel van het totale gedragseffect wordt veroorzaakt door de tweede en de laatste groep. Dit gedragseffect betreft structureel zo'n 5.000 personen, of 2.500 AOW-paren.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer het wetsvoorstel en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur in werking zullen treden. Ook de leden van de fracties van CDA en D66 vragen naar het beoogde moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel «twee-woningen-regel» voorziet in een wettelijke grondslag in de AOW om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen vaststellen ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben in het kader van de gezamenlijke huishouding. Het is de bedoeling dat zowel het wetsvoorstel, nadat dit tot wet is verheven, als de algemene maatregel van bestuur per 1 mei 2014 in werking treden.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het effect van het voorliggende voorstel (incl. zorgcriterium) is op de uitvoeringskosten van de SVB. Wordt het voor hen eenvoudiger en/of goedkoper om dit te controleren of juist moeilijker?

Het wetsvoorstel «twee-woningen-regel» is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de SVB. De SVB is verheugd met het voornemen het huisvestingscriterium te vereenvoudigen. De SVB geeft aan dat deze vereenvoudiging gevolgen heeft voor de uitvoering. Inschatting van de SVB is dat de individuele voorlichting aan de meeste klanten eenvoudiger wordt. Klanten weten beter waar ze aan toe zijn. Dit leidt tot minder telefoontjes van klanten, en tot minder bezwaar- en beroepszaken. Alleen in geval van samenloop met bijstand of met Anw wordt de voorlichting complexer, omdat de twee-woningen-regel alleen zal gaan gelden voor de AOW.

De SVB geeft voorts aan dat de handhaving zal wijzigen. Beoordeeld moet worden of de kosten voor de eigen woning worden gedragen en of de woning direct beschikbaar is en er niemand anders op dit adres woont. Dit zijn nieuwe voorwaarden in de AOW. Deze zijn volgens de SVB eenduidig vast te stellen.

Een concrete inschatting van de gevolgen voor de uitvoeringskosten, alsmede een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid zal de SVB opnemen in de uitvoeringstoets op de nadere regels die zullen worden opgenomen in de toekomstige algemene maatregel van bestuur. De SVB heeft echter al wel aangegeven dat zij verwacht dat de twee-woningen-regel een besparing op de uitvoeringskosten zal opleveren.

De regering geeft aan dat als dit wetsvoorstel wordt aangenomen door het parlement het huidige partnerbegrip minder belangrijk is. De leden van de VVD-fractie vragen of dit voorstel het huidige begrip vervangt of

dat er nog wel degelijk rekening wordt gehouden met het huidige partnerbegrip.

Het voorstel twee-woningen-regel zal niet het huidige partnerbegrip vervangen.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat in 2015 de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen, ook als het gaat om bloedverwanten in de eerste graad, wordt verlaagd naar 50% WML. Als dit voorstel uit het Regeerakkoord door het parlement wordt aangenomen, wordt het huidige partnerbegrip – gehuwden, geregistreerd partners en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren – minder belangrijk bij de vaststelling van de hoogte van de AOW-uitkering. De nieuwe normering zorgt er immers voor dat als twee of meer mensen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben in alle gevallen een uitkeringsnormering zal gaan gelden van 50% per persoon. Het maakt daarbij niet uit of deze mensen al dan niet gehuwd zijn of voor elkaar zorgen. Voor de uitkeringsnormering zou het huidige partnerbegrip in de AOW dan mogelijk kunnen komen te vervallen. Zoals ik eerder in mijn brief van 17 oktober jl. aangaf, zal ik dit samen met de SVB verder verkennen en zal ik uw Kamer hierover op termijn nader informeren.

De leden van de CDA-fractie vragen, nu aangegeven wordt dat vakantie-woningen niet onder de twee-woningen-regel vallen, of dit ook geldt voor echtparen/samenwonenden die twee huizen hebben. Zij vragen daarbij hoe dit gecontroleerd gaat worden en hoe wordt voorkomen dat deze mensen twee keer een alleenstaande AOW-uitkering krijgen.

De twee-woningen-regel zal niet gaan gelden voor gehuwden en geregistreerd partners. Voor hen geldt dat zij geacht worden de intentie te hebben een (echtelijke) samenleving aan te gaan. Gehuwden en geregistreerd partners hebben derhalve recht op een AOW-pensioen van 50% WML per persoon. Alleen als zij gescheiden zijn van tafel en bed of als zij duurzaam gescheiden leven worden zij aangemerkt als alleenstaanden en ontvangen zij een uitkering van 70% WML.

Vakantiewoningen zullen expliciet in de algemene maatregel van bestuur worden uitgezonderd voor de toepassing van de twee-woningen-regel. De twee-woningen-regel zal daarnaast bij twee ongehuwden alleen van toepassing zijn als ieder van beide betrokkenen een op zijn naam staande woning in eigendom heeft of een op zijn naam staande woning huurt, die woning ieder vrij ter beschikking staat en daarin, afgezien van de minderjarige kinderen niemand anders woont, ieder volledig en aantoonbaar de kosten en lasten van die woning zelf draagt en staat ingeschreven in de gba op het adres van de op zijn naam staande woning. Alvorens er recht bestaat op de hogere uitkering van 70% van het netto wettelijk minimumloon zal de SVB hierop controleren middels administratief onderzoek en zo nodig met huisbezoeken. Twee ongehuwd samenwonenden die er een tweede huis bij hebben, zullen in de meeste gevallen niet voldoen aan deze criteria. Aan alle criteria dient te worden voldaan. Vaak zullen de huizen op beider naam staan en/of zullen de kosten van de woningen door beiden gezamenlijk worden betaald. Ook zullen de ongehuwd samenwonenden vaak op één adres in het gba staan ingeschreven. Gebruik van de maatregel door samenwonenden met twee woningen kan echter niet geheel voorkomen worden. Hiermee is rekening gehouden in de berekening van de gedragseffecten van deze maatregel.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er niet voor is gekozen het wetsvoorstel onderdeel te laten zijn van het wetsvoorstel dat dit najaar naar de Kamer wordt gestuurd waarin de AOW voor samenwonenden naar 50% WML gaat.

Het wetsvoorstel «twee-woningen-regel» dat voorziet in een wettelijke grondslag in de AOW om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen vaststellen ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, bevindt zich in een andere fase van het wetgevingsproces dan het wetsvoorstel waarin geregeld wordt dat het AOW-pensioen voor alle samenwonenden naar 50% WML wordt verlaagd en dat zo spoedig mogelijk dit najaar naar uw Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de 50PLUS-fractie willen de regering verzoeken te anticiperen op de criteria uit de op komst zijnde wetgeving. De leden van de CDA-fractie vragen of er tot die tijd nog controle plaatsvindt volgens de huidige beoordelingscriteria.

Ik wil zo snel mogelijk de nieuwe regels invoeren zodat ouderen zich geen zorgen meer hoeven te maken over de hoogte van het AOW-pensioen als zij «samenwonen» in twee woningen. Mijn streven is er op gericht om in de AOW een grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen vaststellen ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben in het kader van de gezamenlijke huishouding en de op die wettelijke grondslag te baseren amvb al met ingang van 1 mei 2014 in werking te laten treden. Voor de realisatie van deze ambitieuze planning ben ik uiteraard afhankelijk van de medewerking van het parlement. Om een snelle invoering mogelijk te maken is ook gekozen voor een apart wetsvoorstel.

Daarnaast zal ik de SVB vragen om te gaan anticiperen op de aangekondigde wetgeving. Anticiperen betekent dat wordt afgeweken van geldende wetgeving ten faveure van in voorbereiding zijnde nieuwe wetgeving. De SVB, als uitvoerder van AOW, voert dan de nieuwe regels uit voordat deze kracht van wet hebben gekregen. Het gaat dan om categoriaal gedogen van contra-legem handelen, waarvoor volgens kabinetsbeleid controle door het parlement, als medewetgever, plaats moet kunnen vinden. Vandaar dat ik u hierover thans informeer.

Door te anticiperen op de aangekondigde wetgeving zal de twee-woningen-regel in volle breedte en op iedereen die daarvoor in aanmerking komt worden toegepast. Dit betekent ook dat de handhaving naar de nieuwe regels zal plaatsvinden en dat het opleggen van boeten in deze situaties niet meer aan de orde kan zijn omdat er geen gezamenlijke huishouding kan ontstaan als mensen beschikken over een eigen zelfstandige (huur)woning waarvoor zij de kosten dragen en waar niemand anders in het gba staat ingeschreven of niemand anders feitelijk woont. Daarbij zij aangetekend dat als er geen, onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt over de voorwaarden die gelden bij de twee-woningen-regel er uiteraard wel wordt overgaan tot het opleggen van sancties.

Het wetsvoorstel wordt nu ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Ik stel voor, mede op verzoek van een aantal Kamerfracties, op het wetsvoorstel te anticiperen vanaf het moment dat het wetsvoorstel openbaar wordt.

Tot de beoogde datum van anticiperen zal de SVB de beoordeling, of twee ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding voeren, blijven uitvoeren op de wijze zoals die volgens de huidige AOW dient te worden beoordeeld. Het met onmiddellijke ingang stopzetten van de handhaving in situaties waarin sprake is van samenwonen in twee woningen is naar mijn mening niet mogelijk. Dit creëert ongelijkheid naar degenen die reeds op basis van de huidige wetgeving een verlaagd

AOW-pensioen ontvangen omdat zij samenwonen in twee woningen en naar degenen die correct aan de SVB doorgeven dat zij voornemens zijn dat te gaan doen. Deze gevallen zullen een verlaagd AOW-pensioen van 50% WML ontvangen. In de gevallen waarin de SVB middels signalen of op andere wijze verneemt dat er mogelijk sprake is van samenwonen in twee woningen – omdat de belanghebbenden dit zelf niet hebben doorgegeven – zal het stopzetten van de handhaving er wel toe leiden dat het AOW-pensioen wordt gehandhaafd op 70% WML. Het ongelijk behandelen van gelijke gevallen is naar mijn mening ongewenst.

Gelet op het feit dat ik in deze brief aankondig vooruit te willen lopen op aankomende wetgeving stuur ik deze brief in afschrift aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal.