

Vergaderjaar 2015–2016

32 163

Verhoging AOW-leeftijd

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2016

In het algemeen overleg Pensioenonderwerpen op 20 januari 2016 (Kamerstuk 32 043, nr. 311) heb ik uw Kamer toegezegd een onderzoek te doen naar het (niet-) gebruik van de Tijdelijke regeling Overbruggingsuitkering AOW (OBR) en u daarbij ook inzicht te verschaffen in de uitgekende bedragen. Hierna ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op mijn verzoek heeft uitgevoerd¹.

Voorgeschiedenis

De OBR is op 1 oktober 2013 in werking getreden met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013. Deze regeling is tot stand gekomen naar aanleiding van de verhoging van de AOW-leeftijd per 1 januari 2013. In het Regeerakkoord is daarover het volgende opgenomen:

«Voor mensen die per 1-1-2013 deelnemen aan een VUT- of prepensioenregeling en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de AOW leeftijdsverhoging wordt een overbruggingsregeling ontworpen. De regeling geldt voor deelnemers met een inkomen tot 150 procent van het wettelijk minimumloon en kent een partner- en vermogenstoets (exclusief eigen woning en pensioenvermogen). Mocht invoering per 1 januari 2013 op praktische bezwaren stuiten, dan krijgt de regeling terugwerkende kracht tot die datum. Met de pensioenfondsen bespreken we de mogelijkheid ter overbrugging pensioen naar voren te halen.»

Naar aanleiding van het Sociaal Akkoord is in 2013 besloten om de regeling uit te breiden tot deelnemers met een inkomen tot 200% wettelijk minimumloon (resp. 300% wettelijk minimumloon voor paren).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bij de beoordeling van het (niet) gebruik van de regeling is het van groot belang een helder beeld te hebben over het beoogde doel en de beoogde reikwijdte van de regeling. De regeling is bedoeld voor mensen met een laag inkomen die op of voor 1 januari 2013 reeds deelnamen aan een VUT- en prepensioenregeling of een vergelijkbare regeling en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de voor hen geldende verhoging van de AOW-leeftijd. Uitgangspunt daarbij is dat de draagkracht getoetst wordt in de periode vóór dat men 65 jaar wordt door een entreetoets op inkomen en vermogen. Als men meer inkomen of vermogen heeft dan de gestelde grenzen, dan is de aanname dat er voldoende financiële reserves zijn of kunnen worden opgebouwd om het inkomensverlies zelf op te vangen. De regeling moet compensatie bieden voor inkomensverlies tussen het einde van de VUT- of prepensioenregeling en de verhoogde AOW-leeftijd. De OBR biedt voor deze periode een minimumvoorziening. Inkomen van de aanvrager en zijn partner wordt tijdens de overbruggingsperiode (zoals pensioeninkomen) geminderd op de overbruggings- en partneruitkering. Aard en karakter van de overbruggingsregeling als een regeling op minimumniveau staat immers niet toe dat deze inkomensverlies als gevolg van de verhoogde AOW-leeftijd opvult waarin al door een andere uitkering wordt voorzien.

Overigens wordt hierbij opgemerkt dat de OBR op verzoek van uw Kamer is verlengd (tot 1 januari 2023) en uitgebreid (naar aanleiding van de versnelling van de verhoging AOW-leeftijd). Deze wijziging is per 1 januari 2016 in werking getreden. Het onderzoek richt zich niet op deze uitbreiding.

Initiële raming

De totale instroom in de OBR in de periode 2013–2015 viel circa 75% lager uit dan de instroom waar bij de initiële raming van de uitkeringslasten (Begroting SZW 2014) vanuit is gegaan. De gemiddelde OBR-uitkering viel circa 40% lager uit dan initieel geraamd (Begroting SZW 2014). De totale uitgaven vielen in de periode 2013–2015 circa 85% lager uit dan oorspronkelijk geraamd. In de bijlage² treft u een overzicht van de geraamde en gerealiseerde uitkeringslasten gedurende de periode 2013–2015.³

Het beeld over de onderuitputting kan worden verklaard 1) doordat de potentiële doelgroep kleiner was dan bij de initiële raming verondersteld was; 2) doordat de potentiële doelgroep het overbruggingsprobleem (gedeeltelijk) zelf heeft opgelost (bijvoorbeeld doordat het aanvullend pensioen werd gebruikt ter overbrugging) en 3) doordat sprake was van niet-gebruik. In de ramingen was geen rekening gehouden met de twee laatstgenoemde factoren.

Opgemerkt zij dat de OBR een nieuwe regeling betreft waarover nog geen empirische (realisatie) gegevens beschikbaar waren ten tijde van het opstellen van de initiële ramingen. Dit maakt schattingen over het (niet-)gebruik – en daarmee de ramingen – inherent onzeker. Daarnaast is de OBR een gecompliceerde regeling. Mede hierdoor waren de mogelijke gedragseffecten erg lastig in te schatten en was de raming met veel onzekerheden omgeven.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Eerder heb ik u eveneens een toelichting gegeven op de opvolgende cijfermatige ontwikkelingen zoals in de diverse begrotingen en jaarverslagen opgenomen. Hiervoor verwijst ik naar de brief aan uw Kamer d.d. 27 november 2015, Kamerstuk 32 163, nr. 38.

In onderstaande tabel staan de cijfers die het onderzoek over de periode 2013–2015 hebben opgeleverd. Bij lezing van de tabel zijn de volgende noties van belang.

- De OBR kent tot 1 januari 2015 een uitkering voor de rechthebbende én een uitkering voor een jongere partner. Op de betreffende uitkering wordt het inkomen van ieder afzonderlijk in mindering gebracht. Met ingang van 1 januari 2015 is in de AOW en daarmee ook in de OBR de partneruitkering afgeschaft.
- De SVB stuurt met een ruime marge potentieel OBR-gerechtigden bevorderingsbrieven. Dit gebeurt op basis van gegevens uit de polisadministratie (daarin staan de pre-pensioenregelingen, voor zover correct geregistreerd), het inkomen op 64 jaar en 6 maanden en het laatst bekende vermogen, waarbij een marge van € 15.000 wordt genomen. Ten tijde van de bevordering is het inkomen gedurende de overbruggingsperiode nog niet bekend.
- De SVB bevordert de beoogde doelgroep maar kan door diverse factoren niet voorkomen dat ook personen bevorderd worden die geen recht hebben. Het gaat dan onder andere om personen bij wie geen sprake is van inkomensverlies bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar (bijvoorbeeld doordat het aanvullend pensioen is gestart of de vut-regeling inmiddels is gerepareerd en doorloopt tot de AOW-leeftijd).
- De bevordering houdt in dat personen die mogelijk aan de voorwaarden van de OBR voldoen, schriftelijk worden geïnformeerd over het mogelijke recht dat ze op de uitkering hebben en hoe ze de uitkering kunnen aanvragen.

Tabel Bevorderingen, aanvragen, toekenningen naar jaar waarin iemand 65 jaar wordt.

Jaar	2013	2014	2015
Bevorderd			
Bevorderd	30.940	23.754	23.671
w.v. niet aangevraagd	22.284	16.597	19.336
w.v. aangevraagd	8.656	7.157	4.335
Toegekende bevorderde aanvragen	7.666	6.027	1.985
Spontane aanvragen			
Spontane aanvragen	436	2.143	1.242
Toegekende spontane aanvragen	166	1.078	402
Totaal toekenningen OBR	7.832	7.105	2.387
% bevorderingen die tot aanvraag leiden	28,0%	30,1%	18,3%
% bevorderde aanvragen toegekend	88,6%	84,2%	45,8%
% spontane aanvragen dat toegekend wordt	38,1%	50,3%	32,3%

Het beeld dat uit bovenstaande tabel naar voren komt is dat veel mensen die zijn bevorderd, uiteindelijk geen aanvraag hebben ingediend. Dit aspect is in het onderzoek nader gezien (zie hierna). Ten aanzien van de groep die wel een aanvraag heeft gedaan is in de bijlage een overzicht opgenomen van de uitgekeerde bedragen in de periode 2013–2015⁴ (overeenkomstig het verzoek van de Kamer).

Mogelijk niet-gebruik

Om meer inzicht te krijgen in de mogelijke oorzaken voor het lagere gebruik van de OBR heeft de SVB op basis van vastgestelde inkomens- en vermogensgegevens (o.a. uit de Polisadministratie) achteraf de groep van

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

personen die geen aanvraag heeft ingediend, nader bezien. Hieruit is gebleken dat een belangrijk deel van deze groep geen recht zou hebben gehad vanwege het niet voldoen aan de entreetoets. De groep die overblijft (voldaan aan de entreetoets), kan worden gedefinieerd als de «potentiële» doelgroep. Immers, deze groep heeft voldaan aan de entreevoorwaarden, en heeft afhankelijk van het inkomen tijdens de overbruggingsperiode recht op een OBR-uitkering. Van de potentiële doelgroep heeft vervolgens een groot deel een te hoog inkomen tijdens de uitkeringsperiode OBR (c.q. de te overbruggen periode). Deze groep heeft het overbruggingsprobleem dus zelf opgelost (bijvoorbeeld doordat het aanvullend pensioen eerder ingaat). Tot slot is er een groep die heeft voldaan aan de entreevoorwaarden, én tijdens de overbruggingsperiode een inkomen had waarmee (waarschijnlijk) recht op een OBR-uitkering zou bestaan. Dit is de groep die valt onder «mogelijk niet-gebruik». In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

Tabel Bevorderd, maar niet aangevraagd

Jaar	2013	2014	2015
Voldoet niet aan entreetoets	6.985	5.356	5.422
Te hoog overbruggingsinkomen	8.491	5.100	12.011
Mogelijk niet-gebruik ¹⁾	6.808	6.141	1.903
Totaal bevorderd, maar niet aangevraagd	22.284	16.597	19.336

¹⁾ De schatting van het mogelijk niet-gebruik is tot stand gekomen door achteraf de vastgestelde inkomens- en vermogensgegevens alsnog toe te passen op de groep die wel is bevorderd, maar geen OBR heeft aangevraagd. Inkomens van zelfstandigen en buitenlands inkomen zijn hierin niet opgenomen. Het werkelijke niet-gebruik is daarom waarschijnlijk lager.

Het percentage niet-gebruik van de OBR kan worden berekend op basis van het aantal toekenningen en op basis van een schatting van het mogelijk niet-gebruik. In onderstaande tabel is dit voor de periode 2013–2015 weergegeven.

Tabel Toekenning plus schatting niet-gebruik.

Jaar	2013	2014	2015
Toekenningen OBR	7.832	7.105	2.387
Mogelijk niet-gebruik	6.808	6.141	1.903
Totaal met (mogelijk) recht	14.640	13.246	4.290
Mogelijk niet-gebruik t.o.v. totaal met (mogelijk) recht	46,5%	46,4%	44,4%

Profiel niet-gebruik

Uit de analyse is gebleken dat er een groep van personen is die door de SVB bevorderd is, geen aanvraag heeft gedaan, maar mogelijk wél recht zou hebben gehad op een OBR-uitkering (niet-gebruik). Uit de gegevens blijkt dat in 2013 en 2014 een groot deel van het niet-gebruik voor kwam bij paren van wie een van de partners gedurende de overbruggingsperiode over een inkomen beschikte dat te hoog is om een OBR of OBR partnertoeslag aan te vragen. Door de afschaffing van de partnertoeslag blijven bij de niet-gebruikers in 2015 vooral paren en alleenstaanden met een laag inkomen over.

Tabel Niet-gebruik naar inkomen gerechtigde en eventuele partner naar jaar waarin iemand 65 jaar wordt

Jaar	2013	2014	2015
Laag vermogen, hoog inkomen aanvrager, laag inkomen partner	3.192	2.489	

Jaar	2013	2014	2015
Laag vermogen, laag inkomen aanvrager, hoog inkomen partner	1.042	912	90
Laag vermogen, laag inkomen aanvrager, laag inkomen partner	1.622	1.133	269
Laag vermogen, laag inkomen aanvrager, geen partner	952	1.138	957
Vermogen onbekend, hoog inkomen aanvrager, laag inkomen partner		198	
Vermogen onbekend, laag inkomen aanvrager, hoog inkomen partner		175	26
Vermogen onbekend, laag inkomen aanvrager, laag inkomen partner		86	481
Vermogen onbekend, laag inkomen aanvrager, geen partner		10	80
Niet aangevraagd, mogelijk wel recht	6.808	6.141	1.903

Om te achterhalen wat de redenen voor mogelijk niet-gebruik zijn geweest zijn een beperkt aantal klanten hierop bevraagd.

In totaal zijn er drie telefonische onderzoeken uitgevoerd onder mogelijke OBR-klanten die geen aanvraag hebben ingediend:

1. Eind 2013 zijn 80 klanten die geen aanvraag hebben ingediend, bevraagd naar de redenen waarom zij geen aanvraag hebben ingediend.
2. In mei/juni 2016 zijn 112 klanten gebeld die in 2014 65 jaar zijn geworden en 40 klanten die in 2015 65 jaar zijn geworden. Dit zijn klanten die op basis van de polisadministratie voldoen aan voorwaarden van de OBR, maar geen aanvraag hebben ingediend.
3. In mei/juni 2016 zijn 91 klanten gebeld die in het eerste kwartaal van 2016 65 jaar zijn geworden en die op basis van de polisadministratie voldoen aan voorwaarden van de OBR, maar geen aanvraag hebben ingediend.

Redenen mogelijk niet-gebruik in telefonische onderzoeken naar jaar waarin iemand 65 jaar wordt.

Jaar	2013	2014	2015	2016
Heeft overige inkomstenbronnen	32	61	23	53
Denkt dat OBR lening is	32	20	4	18
Onduidelijkheid in communicatie	12	13	5	10
Overig	4	18	8	10
Totaal gebeld	80	112	40	91

In 2013 was het nog mogelijk de OBR met terugwerkende kracht aan te vragen. Van de 80 gebelde klanten, gaven 57 aan van deze mogelijkheid gebruik te willen maken. Voor de groepen uit 2014 en 2015 speelde deze terugwerkende kracht niet. De groep in 2016 heeft 6 maanden recht op OBR, waardoor zij voor de resterende maanden OBR kunnen aanvragen. Van de 91 gebelde klanten, gaven 47 aan alsnog te willen aanvragen voor de resterende maanden.

Uit het bevragen van klanten die op basis van gegevens onder de inkomensvoorwaarden leken te vallen, blijkt een deel op basis van aanvullende inkomsten waarschijnlijk een te hoog inkomen te hebben om in aanmerking te komen voor de OBR. Dit komt omdat de SVB over niet-aanvragers alleen inzicht heeft in inkomens uit de Polisadministratie. Bij het indienen van de aanvraag vraagt SVB overige inkomsten op, zoals inkomsten van zelfstandigen (deze zitten niet in de Polisadministratie). Hierdoor ligt het werkelijke niet-gebruik waarschijnlijk lager dan in de hiervoor gepresenteerde cijfers over mogelijk niet-gebruik.

Conclusie

Per saldo kan gesteld worden dat het lagere gebruik van de OBR verklaard kan worden doordat de potentiële doelgroep veel kleiner was dan bij de initiële raming verondersteld was, doordat de potentiële doelgroep het overbruggingsprobleem (gedeeltelijk) zelf heeft opgelost en doordat er sprake was van niet-gebruik.

De beoogde doelgroep van de OBR is beter in staat gebleken om het AOW-gat op te vangen dan aanvankelijk gedacht.

De uitkomsten ten aanzien van het mogelijk niet-gebruik van de OBR geeft aanleiding om dienstverlening vanuit de SVB te verhogen. De SVB is daartoe al gestart om de voorlichting aan potentiële OBR-gerechtigden aan te scherpen. Zo wordt in de bevorderingsbrief uitdrukkelijk vermeld dat de OBR geen lening is. Ook zal er een rappelbrief verzonden worden op het moment dat iemand 64 jaar en 11 maanden is geworden.

Daarnaast wil ik het mogelijk maken dat een OBR-uitkering met terugwerkende kracht tot maximaal 1 jaar, kan worden aangevraagd (tot het moment waarop de AOW-leeftijd is bereikt).

Voor de aanvraagtermijn met terugwerkende kracht wordt op deze wijze aangesloten bij de aanvraagtermijn zoals die in de AOW geldt. Het vasthouden aan een einddatum voor de aanvraag vloeit voort uit het feit dat de OBR een overbruggingsuitkering is, die eindigt zodra de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. Dit is in overeenstemming met het karakter van de OBR: een uitkering ter overbrugging tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd.

Zodra de wijziging van de OBR in werking treedt, zal de SVB een nieuwe werkwijze omarmen waarbij de SVB, conform huidige werkwijze, mensen voor hun 65^e jaar gericht aanschrijft als men in de doelgroep valt en in aanvulling hierop als nieuwe werkwijze mensen vervolgens rappelleert bij 65 jaar en 3 maanden als geen aanvraag is ingediend, maar uit de inkomensgegevens van de Polisadministratie blijkt dat mogelijk wel recht zou bestaan. Voor de effectiviteit van deze laatste werkwijze is het nodig dat de OBR met terugwerkende kracht kan worden ontvangen.

De wijziging van de OBR in combinatie met een gerichte rappellering van OBR-gerechtigden, zal het niet-gebruik van de OBR naar verwachting terugdringen. Verder zal door de (versnelde) verhoging van de AOW-leeftijd de overbruggingstermijn komende jaren toenemen. Dit zal naar mijn verwachting eveneens leiden tot een vermindering van het niet-gebruik. Ik merk hierbij op dat het uiteindelijk aan de burger is om al dan niet gebruik te maken van de OBR als minimumvoorziening. Het terugdringen van het niet-gebruik zal leiden tot hogere uitgaven. Deze uitgaven passen binnen het huidige (meerjarige) budgettaire kader van de OBR. Omdat tegelijkertijd de realisatiecijfers over 2015 nog niet waren verwerkt (in afwachting van het uitgevoerde onderzoek) is er per saldo sprake van een (structurele) neerwaartse bijstelling. Deze wordt verwerkt in de SZW-begroting van 2017.

Ten slotte wil ik u laten weten dat De Centrale Raad van Beroep op 18 juli 2016 in een aantal uitspraken heeft beslist dat de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd in het algemeen is toegestaan. Een tijdelijk verlies aan inkomen (AOW-gat) van één maand levert geen onevenredig nadeel op voor de pensioengerechtigde. Daarnaast is de Centrale Raad onder meer van oordeel dat met de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd in het algemeen een behoorlijk evenwicht is behouden tussen het algemene belang van de samenleving en de individuele belangen van pensioengerechtigden. De AOW-leeftijd wordt geleidelijk aan verhoogd en er is een compensatieregeling voor pensioengerechtigden met weinig

inkomen en vermogen. Er is niet uitgesloten dat in specifieke individuele gevallen mogelijk wel sprake kan zijn van een onevenredig nadeel. In de zaken waarin de Centrale Raad nu heeft beslist, was dat echter niet het geval of was dat nog niet vast te stellen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma