

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van [[]] tot wijziging van het Besluit onderstand BES in verband met het introduceren van een toeslag bij de AOV-gerechtigde leeftijd en enkele technische wijzigingen

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [[Datum openlaten]], nr. [[nr. invullen]];

Gelet op artikel 18.3, eerste, vierde en vijfde lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I. BESLUIT ONDERSTAND BES

Het **Besluit onderstand BES** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 1. Definities

2. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

- *minimumloon*: bruto minimumuurloon, genoemd in artikel 9 van de Wet minimumlonen BES, vermenigvuldigd met 80 uur;

B

In artikel 12, vierde lid, wordt 'Onze Minister stelt regels' vervangen door 'Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld'.

C

Artikel 17, derde lid, komt te luiden:

3. Indien recht bestaat op de toeslag, bedoeld in artikel 17a, bestaat er geen recht op de toeslag, bedoeld in het eerste lid.

D

In paragraaf 3.2 worden na artikel 17 twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 17a. Toeslag bij AOV-gerechtigde leeftijd

Het basisbedrag van de algemene onderstand, genoemd in artikel 13, wordt voor de alleenstaande, de alleenstaande ouder of de personen die een gezamenlijke huishouding voeren, die de leeftijd heeft bereikt of die de leeftijd hebben bereikt waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat op grond van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES, verhoogd met een enkelvoudige toeslag per twee weken van:

- a. indien de belanghebbende woonachtig is in het openbaar lichaam Bonaire: USD **PM**;
- b. indien de belanghebbende woonachtig is in het openbaar lichaam Sint Eustatius: USD **PM**.
- c. indien de belanghebbende woonachtig is in het openbaar lichaam Saba: USD **PM**.¹

Artikel 17b. Bovengrens onderstand

Het basisbedrag van de algemene onderstand, genoemd in artikel 13, en de toeslagen, genoemd in de artikelen 14 tot en met 17a, bij elkaar overschrijden niet de hoogte van het minimumloon.

E

In artikel 19 vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

F

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste, tweede en derde lid wordt 'de artikelen 13, 14, 15, 16 en 17' vervangen door 'de artikelen 13, 14, 15, 16, 17 en 17a'.
2. In het derde lid wordt 'artikel 13, 14, 15, 16 en 17' vervangen door 'de artikelen 13, 14, 15, 16, 17 en 17a'.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

¹ Op dit moment is het niet mogelijk de definitieve bedragen te noemen. De bedragen zijn afhankelijk van de hoogte van het wettelijk minimumloon, de AOV, de hoogte van het basisbedrag in de onderstand en de hoogte van de toeslagen in de onderstand. De definitieve bedragen kunnen pas worden vastgesteld als de bedragen en indexaties voor 2019 en 2020 bekend zijn.

Nota van toelichting

Algemeen

Aanleiding

Deze wijziging van het Besluit onderstand BES (hierna: het besluit) bevat de regels met betrekking tot de introductie van een toeslag voor de onderstandsgerechtigde die de leeftijd heeft bereikt waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat op grond van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES (Wet AOV BES). Op 29 juni 2018 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over een pakket aan maatregelen om de bestaanszekerheid van inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren². Het introduceren van een toeslag voor AOV-gerechtigden is hiervan een onderdeel. In de brief wordt gesproken van het introduceren van een toeslag voor alleenstaande AOV-gerechtigden. Om wetstechnische redenen wordt met dit besluit een toeslag voor alle AOV-gerechtigden geïntroduceerd. De toeslag heeft wel hetzelfde effect, namelijk dat alleenstaande AOV-gerechtigden uitkomen op de hoogte van het wettelijk minimumloon.

Vanuit bestuur en samenleving in Caribisch Nederland is meermaals aandacht gevraagd voor de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden. Het rapport 'onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland' van Regioplan heeft de noodzaak om de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden die woonachtig zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren, bevestigd³.

Doel en afweging instrument

Het doel van de toeslag is om de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden te verbeteren. De regering heeft ervoor gekozen om dit doel op korte termijn te bereiken door het introduceren van een toeslag in de algemene onderstand. Er is niet gekozen voor een generieke verhoging van het niveau van de AOV omdat een generieke verhoging van het niveau van de AOV ook ten goede zou komen aan paren. Dat komt omdat de AOV geïndividualiseerd is en geen rekening houdt met de leefsituatie; gehuwd zijn heeft geen invloed op de hoogte van het AOV-pensioen van elk van de partners. De regering ziet voor paren - los van de verhoging van 5 procent per 1 januari 2019⁴ - geen aanleiding voor een verdergaande generieke verhoging van de hoogte van het AOV-pensioen. Dit gezien de hoogte van het gezamenlijke AOV-pensioen voor paren ten opzichte van hun kosten voor levensonderhoud.

Om ervoor te zorgen dat de toeslag ten goede komt aan de AOV-gerechtigden die inkomensondersteuning het meest nodig hebben, acht de regering het wenselijk dat voor de toeslag een middelentoets geldt. Het introduceren van een dergelijke toets in de AOV ligt vanwege het verzekeringskarakter van die wet niet voor de hand. Vanwege het systeem in de onderstand waarbij rekening wordt gehouden met de leefsituatie en het inkomen en vermogen van de betrokkene, is voor nu gekozen voor een toeslag in de algemene onderstand.

² Kamerstukken II 2017/18, 34775 IV, nr. 45.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775 IV, nr. 45.

⁴ Vanwege de verlaging van de werkgeverspremies per 1 januari 2019 wordt het wettelijk minimumloon, anders dan via de reguliere bijstelling op basis van de prijsontwikkeling, verhoogd met 5 procent. Tegelijkertijd worden ook de AOV-, AWW- en onderstandsuitkeringen evenredig verhoogd.

In de kabinetsreactie ijkpunt bestaanszekerheid is een modernisering van het sociaalzekerheidsstelsel aangekondigd. Bij de AOV BES zal de regering – met het oog op het verzekeringskarakter van de AOV – bezien of het geïndividualiseerde systeem in de AOV kan worden omgezet naar een systeem waarbij rekening wordt gehouden met de leefsituatie, naar analogie van de Algemene ouderdomswet in Europees Nederland. Op deze manier zou in de toekomst kunnen worden voorkomen dat AOV-gerechtigde burgers die een volledige AOV hebben opgebouwd in het vangnet van de onderstand terechtkomen. De modernisering van de AOV BES en een eventuele stelselwijziging vergt echter tijd en moet zorgvuldig afgewogen worden in een breed afwegingskader waarbij wijzigingen in de lokale en regionale context worden bezien. Daarbij speelt ook de verandercapaciteit in de uitvoering een rol.

De toeslag voor AOV-gerechtigden

Het besluit kent voor de algemene onderstand een uitkeringssystematiek die uitgaat van een basisbedrag plus toeslagen die afhankelijk zijn van woon-, leef- en gezondheidssituatie. Het gaat om een toeslag voor zelfstandig wonen, het voeren van een gezamenlijke huishouding, ten laste komende kinderen en volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid. De toeslag voor AOV-gerechtigden sluit aan bij deze toeslagensystematiek. Daarom wordt een nieuw artikel toegevoegd aan paragraaf 3.2 van het besluit. De onderstandsgerechtigde die de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, komt in aanmerking voor de toeslag.

Op grond van artikel 9 van de Beleidsregel onderstand BES wordt de toeslag voor volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid toegekend aan AOV-gerechtigden. Met dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat die toeslag per 1 januari 2020 niet langer wordt toegekend aan de persoon die de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, een onvolledige AOV-uitkering heeft en in aanmerking komt voor de onderstand. De regering vindt het onwenselijk dat personen die de AOV-gerechtigde leeftijd hebben bereikt momenteel op basis van de Beleidsregels onderstand BES, zonder daaraan voorafgaande medische keuring, worden aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Met voorliggend wijzigingsbesluit komen AOV-gerechtigden niet langer in aanmerking voor de toeslag voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid.

Door het introduceren van de toeslag komt het inkomen van een alleenstaande die de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt en zelfstandig woont per maand uit op dat van het wettelijk minimumloon. Het inkomen van een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en die een onvolledige AOV-uitkering heeft, zelfstandig woont en een gezamenlijke huishouding voert, komt ook uit op het wettelijk minimumloon. Dit komt doordat het besluit het wettelijk minimumloon als bovengrens kent (artikel 17b). Ook voor onderstandsgerechtigden die jonger zijn dan de AOV-gerechtigde leeftijd en een gezamenlijke huishouding voeren, geldt dat zij met de onderstand en inkomsten uit arbeid bij elkaar het wettelijk minimumloon niet kunnen overschrijden (artikel 19).

Voorwaarden recht op algemene onderstand

De belanghebbende moet aan de voorwaarden voor het recht op algemene onderstand voldoen. Dit betekent onder meer dat getoetst wordt op inkomen en vermogen volgens de bepalingen van het besluit. In geval van een alleenstaande AOV-gerechtigde kan de som van de onderstand en overige inkomsten niet de hoogte van het wettelijk minimumloon overschrijden. In geval van een gezamenlijke huishouding kan voor een persoon die de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt de som van de onderstand en overige inkomsten niet de hoogte van het wettelijk minimumloon plus de toeslag voor

een gezamenlijke huishouding overschrijden. Aangezien twee gehuwden met een volledige AOV boven deze grens uitkomen, zal het in de praktijk met name gaan om mensen met een onvolledige AOV-uitkering. Een meer dan bescheiden vermogen staat in de weg aan de verlening van algemene onderstand. Een andere voorwaarde waaraan de betrokkene moet voldoen is een rechtmatig verblijf in de openbare lichamen dat, behoudens uitzonderingen, ten minste vijf jaar moet hebben geduurd.

Bij ministeriële regeling wordt de toeslag bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid gelijktijdig met dit wijzigingsbesluit verhoogd, zodat de onderstand voor een alleenstaande die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, gelijk wordt aan wat een alleenstaande AOV-gerechtigde ontvangt.

Toezicht en handhaving

Voor de uitvoering van de toeslag voor AOV-gerechtigden wordt aangesloten bij de aan de onderstand verbonden verplichtingen. Dit houdt in dat de belanghebbende of zijn gezin de voor de verlening van de onderstand van belang zijnde gegevens of de gevorderde bewijsstukken moeten verstrekken en ook anderzijds voldoende medewerking moeten verlenen. Het niet nakomen van die verplichtingen kan leiden tot beëindiging van de uitkering. De RCN-unit kan daarnaast namens de minister onderzoek instellen naar de feitelijke omstandigheden van de betrokkene om na te gaan of de betrokkene in werkelijkheid aan de genoemde voorwaarden voldoet.

Financiering

Naar schatting krijgen zo'n 1.000 alleenstaande AOV'ers een toeslag. Deze raming is gebaseerd op beschikbare gegevens over alleenstaande AOV-gerechtigden op de BES-eilanden. De totale uitgaven voor de toeslag worden geraamd op 2,7 miljoen euro in 2020, 2,8 miljoen euro in 2021, 2,9 miljoen euro in 2022 en 3 miljoen euro in 2023. Structureel gaat het om een bedrag van 3 miljoen euro per jaar. Hiervoor genoemde bedragen zijn inclusief uitvoeringskosten (in 2019 0,4 miljoen en structureel 0,1 miljoen).

Regeldruk

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk van dit wijzigingsbesluit in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers, bedrijven en professionals. Dit wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor professionals en bedrijven. Het wijzigingsbesluit heeft wel invloed op de ontwikkeling van de eenmalige en structurele administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers. Er is sprake van eenmalige inhoudelijke nalevingskosten van 15 minuten per persoon. In totaal gaat het om circa 250 uur in 2020. Dit zijn de kosten voor de doelgroep voor het kennismaken van de nieuwe regelgeving. Daarnaast heeft de introductie van de toeslag tot gevolg dat de doelgroep los van de aanvraag voor de AOV een aanvraag moet doen voor de onderstand om in aanmerking te komen voor de toeslag. Er is sprake van eenmalige administratieve lasten van circa 3 uur, het betreft de benodigde tijd voor de intake, een inlichtingengesprek en het aanleveren van informatie omtrent inkomen en vermogen. Uitgaande van circa 1.000 mensen komen de totale eenmalige kosten neer op circa 3.330 uur. De structurele inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten zijn afhankelijk van het aantal aanvragen van nieuwe AOV-gerechtigden per jaar.

Consultatie eilandbesturen

De wijziging van het besluit is op **PM** schriftelijk ter consultatie aangeboden aan de bestuurscolleges van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris van Sint Eustatius.

Uitkomsten voorhangprocedure

Op grond van artikel 18.3, negende lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is aan een wijziging van het Besluit onderstand BES een voorhangprocedure verbonden. Bij brief van **PM** heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het ontwerpbesluit voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en E

De term minimumloon komt door het nieuwe artikel 17b twee keer voor in het besluit. Daarom is de definitie van deze term geschrapt in artikel 19 en toegevoegd aan de opsomming in artikel 1. Daarop is ook het opschrift van het artikel aangepast. Ook is aan de term toegevoegd dat het gaat om het bruto minimumloon. Dit conform de formulering in artikel 9, eerste lid, van de Wet minimumlonen BES.

Artikel I, onderdeel B

Met deze wijziging is de formulering van de delegatiegrondslag in overeenstemming gebracht met aanwijzing 2.28 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel I, onderdeel C

In het nieuwe derde lid van artikel 17 is geregeld dat er slechts recht bestaat op één van de twee genoemde toeslagen. Er is voor gekozen om de toeslag bij arbeidsongeschiktheid uit te sluiten wanneer ook recht bestaat op de toeslag voor AOV-gerechtigden. Het is eenvoudiger vast te stellen of iemand de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, terwijl voor de beoordeling of iemand duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is een medische keuring nodig is.

In het derde lid zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit werd voorzien in overgangsrecht voor belanghebbenden op Saba. Dit overgangsrecht zorgde ervoor dat zij niet met een inkomensachteruitgang te maken kregen. Op 1 januari 2020 wordt de toeslag voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid verhoogd waardoor een volledig en duurzaam arbeidsongeschikte in de onderstand die zelfstandig woont uitkomt op het WML.. Dit nieuwe bedrag geldt ook voor de belanghebbende bedoeld in het derde lid (oud). Bovenop dit nieuwe verhoogde bedrag is de verhoging bedoeld in het derde lid (oud) niet meer nodig, omdat zij reeds uitkomen op een bedrag ter hoogte van het minimumloon. Daarom is deze bepaling geschrapt en vervangen door het hiervoor toegelichte nieuwe derde lid.

Artikel I, onderdeel D

Het nieuwe artikel 17a introduceert een toeslag voor AOV-gerechtigden die recht hebben op onderstand. Een onderstandsgerechtigde is degene die rechtmatig (voor vreemdelingen minstens 5 jaar) in een openbaar lichaam woonachtig is en naar het oordeel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aldaar in zodanige omstandigheden verkeert dat hij niet de middelen kan verwerven om in de noodzakelijk

kosten van het bestaan te voorzien (artikel 6 van het besluit)⁵. De alleenstaande AOV-gerechtigde met een volledig AOV-pensioen verkeerd in zodanige omstandigheden dat hij niet de middelen kan verwerven om in de noodzakelijk kosten van het bestaan te voorzien. Uit het rapport 'onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland' van Regioplan is gebleken dat een 'enkelvoudige' AOV-uitkering onvoldoende is om in het levensonderhoud te voorzien. Zoals aangegeven in het algemene deel van deze toelichting heeft de regering ervoor gekozen om de AOV-uitkering niet aan te passen. Daaruit blijkt dat het AOV-pensioen wel een voorliggende voorziening is, maar dat deze niet passend en toereikend is. Het AOV-pensioen staat derhalve niet aan verlening van onderstand in de weg.

Nadat het recht op onderstand is vastgesteld, moet de hoogte van de uitkering worden bepaald. De hoogte van de onderstandsuitkering wordt vastgesteld aan de hand van de toeslagensystematiek.

De alleenstaande AOV-gerechtigde heeft recht op het basisbedrag (artikel 13), de toeslag voor zelfstandig wonen (artikel 14) en de toeslag voor de AOV-gerechtigde. De totale som van de AOV en de aanvulling vanuit de onderstand komt uit op het wettelijk minimumloon per maand.

De AOV-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert heeft recht op het basisbedrag, de toeslag voor zelfstandig wonen, de toeslag voor een gezamenlijke huishouding (artikel 15) en de toeslag voor AOV-gerechtigden. De toeslag voor AOV-gerechtigden betreft evenals de toeslag voor volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid een enkelvoudige toeslag. Dit betekent dat als beide partners de AOV-gerechtigde leeftijd hebben bereikt de toeslag slechts één keer wordt verstrekt. De totale som komt voor hen uit op het wettelijk minimumloon plus de toeslag voor een gezamenlijke huishouding.

Aangezien het niet wenselijk is dat een uitkering van meer dan het wettelijk minimumloon wordt verstrekt, is in artikel 17b bepaald dat de totale som van de algemene onderstand plus de toeslagen de hoogte van het wettelijk minimumloon niet kan overstijgen. Dit sluit ook aan bij artikel 19 dat bepaalt dat inkomsten uit arbeid worden vrijgelaten voor zover de onderstand en de verworven inkomsten bij elkaar opgeteld de hoogte van het minimumloon niet overschrijden. Op het totale bedrag aan onderstand worden de overige inkomsten van de onderstandsgerechtigde in mindering gebracht.

Artikel I, onderdeel F

Dit betreft de aanpassing van een verwijzing. Op deze wijze is ook voor de toeslag voor AOV-gerechtigden geregeld dat het bedrag kan worden aangepast of herzien.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020 en heeft onmiddellijke werking. Dit betekent dat zowel onderstandsgerechtigden die al voor 1 januari 2020

⁵ In artikel 6 wordt ook het voldoen aan de plicht tot arbeidsinschakeling als voorwaarde genoemd. Op grond van artikel 5 geldt deze plicht echter niet voor degene die de AOV-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.

recht hebben op onderstand, als zij die op of na 1 januari 2020 recht op onderstand verkrijgen in aanmerking kunnen komen voor de toeslag voor alleenstaande AOV-gerechtigden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

CONCEPT