

Individuele inkomenstoelage voor ouderen?

Het niet toekennen van langdurigheidstoelage, c.q. individuele inkomenstoelage aan ouderen met een langdurig laag inkomen is niet langer houdbaar

Door Henk Weijnen

1. Voorgeschiedenis

In een reactie op het wetsvoorstel "Wijziging WWB i.v.m. de decentralisering van de langdurigheidstoelage van juni 2008 (TK, 2007-2008, Nota n.a.v. het verslag, kamerstuk 31441, nr. 7) stelde de Landelijke Cliëntenraad al dat de uitsluiting van ouderen van de langdurigheidstoelage (later vervangen door de individuele inkomenstoelage) in dit wetsvoorstel een vorm van ongelijke behandeling opriep.



De Landelijke Cliëntenraad legt in haar reactie duidelijk het dilemma uit waar het bij deze wetswijziging (ongewijzigd ingegaan per 1-1-2009) omging. Dat was dat als gevolg van deze decentralisatie, waarbij gemeenten de beleidsvrijheid kregen om de voorwaarden voor de langdurigheidstoelage in te vullen (referteperiode, doelgroep, inkomensgrenzen, hoogte van de toeslag e.d.) in plaats van de tot dan toe geldende centrale richtlijnen in de WWB, het risico van ongelijke behandeling opdoemt. In concreto ging de discussie er over dat personen met een langdurig laag inkomen onder de AOW-leeftijd wél in aanmerking kwamen voor de langdurigheidstoelage en personen boven die leeftijdsgrens met een langdurig laag inkomen niet. De toenmalige staatssecretaris stelde (namens de regering) dat van onge-

lijke behandeling geen sprake was, omdat in de (toenmalige) WWB voor de groep ouderen met AOW met een laag inkomen voorzien was in een categoriale bijstandsregeling (de zgn. 65-plus regeling). Bovendien gold voor de langdurigheidstoeslag een inkomensgrens van 110% van het minimum en de AOW en de bijstandsnorm voor 65-plussers (later omgezet in AIO) waren aanmerkelijk hoger dan voor 65-minners.

Waar het echter om ging in de TK was dat met de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag de inkomensgrens in feite los gelaten werd, waardoor m.a.w. het risico van leeftijdsdiscriminatie zich wél zou kunnen voordoen. Daarop werd een tweede verdedigingslinie door de regering in stelling gebracht. Deze hield in dat categoriale bijzondere bijstand weliswaar vrij besteedbaar is, maar toch bestemd is voor bepaalde extra kosten die de betreffende groep, in tegenstelling tot andere groepen, moet maken. Het is dus ten principale een kostenvergoeding en kan niet als inkomen worden aangemerkt.

Het is waarschijnlijk deze redenering die de Landelijke Cliëntenraad tot de conclusie leidde : “zo beschouwd zal de categoriale bijzondere bijstand voor 65-plussers de ongelijke behandeling niet kunnen wegnemen”.

Ter toelichting op de discussie in de TK enkele letterlijke citaten uit de Nota n.a.v. het verslag. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het loslaten van onder- en bovengrenzen voor de langdurigheidstoeslag bij dit wetsvoorstel en over de mogelijke ongelijke behandeling als gevolg daarvan, o.a. P.v.d.A., SP en CU.

Een vraag van de P.v.d.A.-fractie was: “in hoeverre de regering het logisch acht om 65-plussers niet langer uit te sluiten van de langdurigheidstoeslag, nu de hoogte daarvan niet meer eenduidig gelijk wordt getrokken met het verschil tussen 65-plussers en 65-minners” (zie Nota n.a.v. het verslag, pag. 8).

In antwoord hierop wees de regering op de aparte ouderennorm voor personen van 65 jaar en ouder met onvolledige AOW-rechten. Deze norm is hoger dan het sociaal minimumniveau van personen jonger dan 65 jaar. Verder was van een eenduidige gelijktrekking overigens ook nu al geen sprake meer, doordat 65-plussers naast de AOW recht hebben gekregen op generieke inkomensemolumenten in de vorm van de Tegemoetkoming AOW en het ouderenforfait bij de buitengewone uitgaven (N.B. dit laatste is inmiddels afgeschaft). Bovendien hebben de gemeenten de wettelijke mogelijkheid t.a.v. personen van 65 jaar en ouder om categoriale bijzonde-

re bijstand te verlenen. De regering acht het daarom niet logisch om de leeftijdsgrens van 65 jaar bij de langdurigheidstoelage te schrappen.

Curieus in deze is verder nog het antwoord van de regering op een vraag van de CU-fractie. De vraag luidde: "de leden van de CU-fractie vragen de regering of het mogelijk is dat iemand én categoriale bijzondere bijstand krijgt én langdurigheidstoelage". "Dit is, zo antwoordt de regering, mogelijk indien men aan de voorwaarden voldoet. Het recht op langdurigheidstoelage staat niet in de weg aan het verkrijgen van categoriale bijzondere bijstand. Wel heeft de wetgever bepaald dat bij de verstrekking van bijzondere bijstand de ontvangen langdurigheidstoelage door het college in aanmerking kan worden genomen".

Dit deel van de nota n.a.v. het verslag eindigt dan als volgt. "Kerngedachte van de (bijzondere) bijstand is dat er altijd maatwerk moet worden geleverd. Dat betekent dat bij de verlening van bijzondere bijstand, voor een bepaald gebruiksgoed bijvoorbeeld, enerzijds rekening kan worden gehouden met reeds verleende langdurigheidstoelage. Anderzijds moet eveneens conform art. 35, eerste lid, nagegaan worden of er bijzondere omstandigheden zijn waarom na ontvangst van de langdurigheidstoelage bijzondere bijstand nodig is".

2. Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet per 2015 werd de categoriale bijzondere bijstand voor ouderen afgeschaft en werd de langdurigheidstoelage vervangen door de individuele inkomenstoelage.

Allereerst kan opgemerkt worden dat de argumentatie van de regering in 2008 dat personen die de AOW-leeftijd hebben bereikt niet in aanmerking zouden komen voor de langdurigheidstoelage, omdat er in de WWB een categoriale bijzondere bijstandsregeling was voor deze groep, wanneer er sprake was van een langdurig laag inkomen, niet meer staande gehouden kan worden.

De nog wel gehandhaafde categoriale regeling voor een tegemoetkoming in de vorm van een collectieve aanvullende verzekering dan wel een korting op de premie van deze verzekering, kan qua voorziening in de noodzakelijke bestaanskosten van de groep ouderen met een laag inkomen niet bieden wat bij de voormalige categoriale bijzondere bijstand voor ouderen aan compensatie mogelijk was. Alleen een klein deel van de zorgkosten, t.w. de deelname aan een collectieve aanvullende zorgverzekering (die over het algemeen wat minder premie vergt of een ruimer pakket biedt)

dan wel een kleine korting op de premie van de zorgverzekering behoort tot de mogelijkheden.

3. Gevolgen decentralisatie langdurigheidstoeslag/individuele inkomensstoeslag

Met de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag vanaf 2009 hebben veel gemeenten de inkomensgrens om daarvoor in aanmerking te komen verhoogd. Onder de eerdere WWB was een inkomensgrens van 100% van het sociaal minimum bij veel gemeenten gebruikelijk.

Reeds in een rapport van de Inspectie Werk en Inkomen van het Ministerie van SZW d.d. oktober 2010 werd vastgesteld dat 20% van de gemeenten in de Verordening een hogere inkomensgrens dan 100% heeft aangehouden. Bijna 8% van de gemeenten had een percentage van 110% van de bijstandsnorm, 4% een percentage van 115%, en 8% een grens van 120%. Bij gemeenten met een hogere grens dan 100% heeft een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19-8-2008 een rol gespeeld (06/1163 WWB + 06/4515 WWB (hoewel betrekking hebbend op de oude regeling langdurigheidstoeslag hebben gemeenten deze lijn voortgezet onder de nieuwe regeling).

Bij gemeenten die een grens van 100% aanhielden werd echter wel (soms of vaak, dat is niet gerapporteerd) toegestaan dat een bepaald bedrag werd bijverdiend. Bij de ene gemeente ging het om een bedrag van de maximale vrijlating ex art. 31, lid 2 van de WWB. Andere gemeenten lieten inkomsten, ongeacht de hoogte, gedurende 3 of 6 maanden binnen de referentieperiode buiten beschouwing of hanteerden een vast bedrag, zoals € 150 per jaar, € 1500 of € 3.850 gedurende de gehele referentieperiode, of een bedrag van één tot zes maal de relevante langdurigheidstoeslag. In deze gevallen, net als in de gevallen waarbij uitgegaan wordt van een inkomen boven de 100%, verliest betrokkene niet het recht op een langdurigheidstoeslag.

De hoogte van de toeslag lag in 2009 volgens dit onderzoek behoudens een enkele uitzondering tussen de € 485 en € 500 voor gehuwden, voor alleenstaande ouders tussen € 435 en € 450, en voor alleenstaanden tussen € 341 en € 350.

Qua referentieperiode (aantal jaren laag inkomen) werd door bijna 80% van de gemeenten een termijn van 3 jaar gehanteerd. N.B. In de oude regeling van de langdurigheidstoeslag, ingevoerd in 2004, was de referentieperiode 5

jaar.

Het rapport vermeldt verder dat uit cijfers verkregen van het CBS blijkt dat het aantal huishoudens dat in 2009 een langdurigheidstoeslag heeft ontvangen 145.740 bedraagt, een stijging met 31% t.o.v. 2008. De toename wordt veroorzaakt door de verruiming van de doelgroep als gevolg van de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag.

Zie verder: rapport "De langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd", Inspectie Werk en Inkomen, Min. SZW, oktober 2010.

De conclusie van dit verhaal is dat reeds kort na de inwerkingtreding van de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag duidelijk was dat de vroegere centrale inkomensgrens van maximaal 110% van het minimum door een aantal gemeenten (12% in 2009) niet in acht genomen werd.

Daarmee verliest m.i. ook het argument van de regering in 2008 dat de grens van 110% mede een reden was om de langdurigheidstoeslag niet toe te staan aan ouderen met een langdurig laag inkomen zijn grond.

4. Recente gegevens over individuele inkomens- slag

Er zijn inmiddels diverse onderzoeken gedaan naar de individuele inkomens-
toeslag. Ik beperk mij hier tot twee recente onderzoeken.

Volgens de lokale monitor 2016 van de FNV, waarin het sociale beleid van 144 gemeenten is onderzocht, had in 2016 28% van de gemeenten een inkomensgrens van 100%, 50% een inkomensgrens van 101 t/m. 110%, 4% een inkomensgrens van 111% t/m.119% en 18% een inkomensgrens van 120% of hoger.

Wat betreft de referteperiode hield 10% een periode korter dan 3 jaar een laag inkomen aan, 80% een periode van 3 jaar en 10% een periode langer dan 3 jaar.

De hoogte van de inkomens-
toeslag varieerde in 2016 van € 162 tot € 1137. Hierbij is in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt naar leefvorm, maar is uitgegaan van het hoogste bedrag dat door de gemeente verstrekt kan worden (dus het hoogste bedrag is doorgaans de toeslag voor gehuwden en samenwonenden, het laagste voor alleenstaanden).

Het gemiddelde bedrag was € 528. In Rotterdam had men met een inkomensgrens van 100% al na 1 jaar recht op een extra toeslag van € 1137.

Een tweede onderzoek is dat van Frankhuis en Twistvliet, Financieel en Juridisch Adviseurs, "Individuele Inkomens-
toeslag. Het categoriaal maatwerk

in de glazen bol”, d.d. september 2019.

Door dit bureau is de gang van zaken bij de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag in 50 gemeenten onderzocht. Ik vermeld enkele uitkomsten.

De referteperiode was in 35 gemeenten 3 jaar, in 8 gemeenten 5 jaar en in 1 gemeente, Rotterdam, 1 jaar. Van 6 gemeenten was geen informatie hierover te verkrijgen. Dit betekent dat de referteperiode van de gedecentraliseerde individuele inkomenstoeslag volgens het onderzoek van Frankhuis en Twistvliet inmiddels in 82% van de onderzochte gemeenten, waarvan de hoogte van de toeslag bekend is (44 van de 50 gemeenten) 3 jaar of korter bedraagt. In de WWB was een periode van 5 jaar wettelijk vastgelegd.

Wat betreft de inkomensgrens zijn er 19 gemeenten met een inkomensgrens van 100% t/m. 105%, 16 met een inkomensgrens van 110%, 3 met een inkomensgrens van 115 of 120% en 2 gemeenten met een inkomensgrens van 130%. Bij 8 gemeenten was hierover geen informatie te verkrijgen. M.a.w. de helft van de gemeenten, waarvan de inkomensgrens bekend was, hanteerde een inkomensgrens van 110% of hoger.

De hoogte van de toeslag varieerde van € 80 (Almelo) tot € 512 (Oost Gelre) voor alleenstaanden. Voor gehuwden/samenwonenden varieerde de toeslag van € 115 (Almelo) tot € 791 (Oost Gelre).

Conclusie: er zijn dus hele grote verschillen tussen gemeenten, vooral wat betreft de hoogte van de toeslag.

In dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op de wetgevingsgeschiedenis van de individuele inkomenstoeslag en de wijze waarop een groot aantal gemeenten de toeslag hebben uitgewerkt. Bij veel onderdelen van dit wetgevingsproces worden door de auteurs kritische kanttekeningen geplaatst. Ook bij de wijze waarop de gemeenten vorm hebben gegeven aan de toeslag worden kanttekeningen geplaatst, waarbij een groot aantal gemeenten bij naam worden genoemd.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies. Ik noem de volgende.

1. We moeten van de individuele inkomenstoeslag af maar we kunnen er nog niet van af zolang andere problemen in het huidige stelsel en samenleving nog niet zijn opgelost, o.a. de veel te hoge huren, waarmee vaak geen rekening wordt gehouden bij de toeslag.

2. De individuele toeslag moet vooralsnog blijven, maar de hoogte ervan moet landelijk vastgesteld worden, rekening houdend met de samenstelling van huishoudens en een realistisch bedrag waarmee een huishouden ook iets kan, bijvoorbeeld een goede nieuwe wasmachine in plaats van een tweedehandsje van de kringloopwinkel.
3. De individuele inkomenstoelage is een doekje voor de bloeding die is ontstaan in het verleden door lang van een laag inkomen te moeten rondkomen,
4. Gemeenten, vraag niet zoveel informatie op aan de burger. Het merendeel van de burgers weet niet van het bestaan van deze regeling. Het bedrag van de toeslag is te laag om fraude-interessant te zijn, dus bankafschriften en allerlei andere gegevens over 3 jaar opvragen is waanzin.
5. Als we om te beginnen de laagste inkomens zodanig zouden verhogen dat we de individuele inkomenstoelage, de kwijtscheldingsregelingen etc. kunnen afschaffen zouden we aanzienlijk op de kosten van het ambtelijk apparaat uitsparen.

5. Vergelijking netto-inkomen van huishoudens die voor de inkomenstoelage in aanmerking komen bij verschillende inkomensgrenzen en van huishoudens met AOW of AIO

We vergelijken hier het minimuminkomen van huishoudens met AIO en enkel AOW of AOW met een klein aanvullend inkomen met huishoudens met een langdurig laag inkomen onder de AOW-leeftijd, die in aanmerking komen voor de inkomenstoelage bij verschillende inkomensgrenzen die gemeenten hanteren. De vraag hierbij is of huishoudens met een langdurig laag inkomen vanaf de AOW-leeftijd met hun netto inkomen onder een van de voorkomende inkomensgrenzen die gemeenten hanteren voor de individuele inkomenstoelage vallen. Anders geformuleerd: voldoen huishoudens met AIO, AOW en een klein pensioen aan de financiële voorwaarden van de inkomenstoelage?

Het verschil tussen het minimum vanaf de AOW-leeftijd en het minimum van huishoudens onder de AOW-leeftijd was (en is m.i nog steeds) het belangrijkste argument om ouderen met een laag inkomen niet in aanmerking te laten komen voor de langdurigheidstoelage c.q. de individuele inkomenstoelage.

5.1. Vergelijking netto inkomen bij verschillende inkomensgrenzen voor de individuele inkomenstoelage met het netto inkomen van ouderen met AIO en enkel AOW

We presenteren hieronder eerst de netto-minima bedragen van de AIO, de AOW (zonder aanvullende inkomsten) en de bijstand op jaarbasis voor alleenstaanden en gehuwden/samenwonenden. Eenouderhuishoudens komen bij ouderen zeer weinig voor. Bij het berekenen van de bedragen is rekening gehouden met de vakantietoelage, de tegemoetkoming voor de AOW, de loonheffing en met alle heffingskortingen, dus inclusief de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting. Door de heffingskortingen komt de loonheffing bij alle groepen uit op 0. Voor de AIO en AOW-bedragen voor gehuwden/samenwonenden is uitgegaan van de situatie dat beide partners daar recht op hebben.

Tabel 1: netto minimumbedragen (afgerond) per jaar AIO, AOW en bijstand per 1-7-2019

Netto jaarbedrag	Bijstand	AIO	AOW
Alleenstaand	12.365	13.848	14.690
Gehuwd/samenwonend	17.664	18.858	20.228

De tabel laat zien dat de netto AOW inderdaad aanmerkelijk hoger is dan de netto bijstand, voor alleenstaanden 18,8% hoger, voor gehuwden 14,5%. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door de tegemoetkoming voor de AOW (bovenop de AOW), de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting die in mindering gebracht worden op de loonheffing. Ook het tarief voor de belasting is voor ouderen lager, maar als gevolg van de heffingskortingen komt dit, zoals gezegd, ook voor de "kale" AOW uit op 0. Het verschil tussen de netto AIO en de netto bijstand is kleiner. De AIO is 11,99% hoger voor alleenstaanden en voor gehuwden 6,76% dan de bijstand.

Wat zijn de vergelijkingsbedragen bij hogere inkomensgrenzen voor de individuele inkomenstoelage, inclusief de toeslag?

Voor de hoogte van de toeslag worden door gemeenten, zoals hierboven vermeld, zeer verschillende bedragen gehanteerd. We gaan uit van de meest recente cijfers uit het onderzoek van Frankhuis en Twistvliet uit

2019 onder 50 gemeenten. Voor alleenstaanden komt het gemiddelde bedrag in dit onderzoek uit op € 354 en voor gehuwden/ samenwonenden (zonder kinderen) op € 523. De hoogste bedragen in dit onderzoek waren € 512 voor alleenstaanden en € 791 voor gehuwden/samenwonenden, i.c. de gemeente Oost-Gelre.

Uitgaande van deze bedragen en inkomensgrenzen van 105% tot en met 140% levert dit de volgende inkomensbedragen op voor huishoudens die in aanmerking kunnen komen voor de individuele inkomensvoet.

Tabel 2: netto minimumbedragen (incl. vakantietoeslag) per jaar per 1-7-2019 (afgerond) bij verschillende inkomensgrenzen voor toekenning van de individuele inkomensvoet¹⁾

Inkomensgrens	Alleenstaanden	Gehuwden/samenwonenden zonder kinderen
105% minimum	12.983	18.548
110% minimum	13.602	19.431
115% minimum	14.208	20.304
120% minimum	14.838	21.197
130% minimum	16.075	22.964
140% minimum	17.311	24.730

1) De bedragen zijn overgenomen van de website van de gemeenten Krimpenerwaard. Dezelfde bedragen worden o.a. vermeld door de gemeenten gemeenten Noord-West Friesland en Drechtsteden.

Wanneer we deze bedragen vergelijken met die in tabel 1 dan blijkt dat bij de AIO het netto jaarinkomen voor alleenstaanden ongeveer op 110% van het minimum uitkomt, voor gehuwden ligt de AIO net beneden de grens van 110%. De AOW voor alleenstaanden ligt op bijna 120%, voor gehuwden op bijna 115% van het minimum.

Het verschil in netto inkomen van huishoudens onder en boven de AOW-leeftijd wordt nog wat kleiner wanneer we de inkomensvoet, gemiddeld € 354 (alleenstaanden) of € 523 (gehuwden/samenwonenden), bij het netto inkomen van huishoudens onder de AOW-leeftijd optellen (in de tabel

niet meegerekend).

Hierbij moet bedacht worden dat deze toeslag van jaar op jaar wordt toegekend, zolang de inkomenssituatie ongewijzigd blijft. Bij de bijstand, ook bij werkenden met een laag inkomen, kan het inkomen – en dit komt relatief vaak voor – toenemen bij werkaanvaarding of hogere beloning, bij andere bijverdiensten of vermogenstoename of bij wijziging van de leefvorm. Voor ouderen met een laag inkomen blijft het inkomen veelal tot het levenseinde ongewijzigd, uitgezonderd wanneer bij gehuwden een van de partners overlijdt of in een verpleeghuis wordt opgenomen. In deze laatste situaties wordt de AOW-norm voor een van de partners van het betreffende huishouden verlaagd.

Deze uitkomst betekent dat het argument van opeenvolgende regeringen dat ouderen met een langdurig laag inkomen niet in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage/individuele inkomensloeslag, omdat hun netto inkomen aanmerkelijk hoger zou zijn dan dat van huishoudens met een minimumuitkering, niet langer houdbaar is. Als gevolg van de decentralisatie van de langdurigheidstoelage/individuele inkomensloeslag verstrekt de meerderheid van de gemeenten inmiddels een inkomensloeslag bij een netto inkomen tussen 110% en 120% aan huishoudens met een langdurig laag inkomen beneden de AOW-leeftijd. Maar ouderen met een langdurig laag inkomen rond de inkomensgrens van ca. 110% (alleenstaanden met AIO) of 115% (AOW voor gehuwden) of 120% (AOW voor alleenstaanden) komen daar niet voor in aanmerking. Er zijn voorts nog enkele gemeenten die een hogere inkomensgrens aanhouden (130% tot 150%).

Het lijkt mij daarom evident dat er wel degelijk sprake is van ongelijke behandeling op grond van leeftijd en dat de bepaling in artikel 36, lid 1 van de Participatiewet, inhoudende dat huishoudens vanaf de AOW-leeftijd geen recht hebben op de individuele inkomensloeslag, ingetrokken dient te worden.

Een andere mogelijkheid, wetstechnisch waarschijnlijk moeilijker, zou kunnen zijn dat categoriale bijzondere bijstand voor ouderen opnieuw mogelijk wordt.

Voor de AIO geldt m.i., omdat deze uitkering al als een bijstandsuitkering wordt aangemerkt, zowel in de voormalige WWB als door de SVB die de uitvoering van deze regeling overgenomen heeft van de gemeenten, dat er al lang geen deugdelijke gronden zijn om deze huishoudens uit te sluiten van de individuele inkomensloeslag.

Er is overigens een aantal gemeenten die een aparte inkomenstoelage voor senioren hebben, bijvoorbeeld de gemeente Breda. Breda kent een seniorentoeslag van € 250 per jaar voor huishoudens vanaf de AOW-leeftijd met een laag inkomen gedurende 3 jaar. Voor alleenstaande ouderen is de inkomensgrens € 1.270 netto per maand (d.i. € 15.240 per jaar) en voor gehuwden/samenwonenden € 1.643 per maand (€ 19.716 per jaar). Deze grenzen liggen boven 110% van het minimum (gehuwden) of boven de 120% (alleenstaanden).

5.2. Cijfers over aantal ouderen met AIO en AOW en aanvullend inkomen

De AIO

Hoewel er een relatief groot aantal ouderen is met een onvolledige AOW is het aantal personen met een Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) beperkt. Het laatste cijfer over het aantal AOW-ers met een onvolledig pensioen dateert van 2010 (CBS). Het betrof 507.390 personen. Dit aantal is inmiddels waarschijnlijk sterk toegenomen. In een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken uit 19-11-2007 werd de verwachting uitgesproken dat dit aantal in 2020 op zou lopen tot ruim 930.000 (brief staatssecretaris SZW over Onvolledige AOW-opbouw, 19-11-2007). De meeste mensen met een onvolledige AOW hebben voldoende pensioen opgebouwd om boven het sociaal minimum van de AIO uit te komen of hebben eigen vermogen. Daarnaast is er echter sprake van aanzienlijk niet-gebruik, vooral onder AOW-ers die in grotere huishoudens leven. In een onderzoek van de SVB uit 2007 werd reeds vermeld dat 1/3 van de mensen met een onvolledige AOW ten onrechte geen gebruik zou maken van aanvullende bijstand. Volgens een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (13 november 2019) doet 48 tot 56 procent van de rechthebbende huishoudens geen beroep op de AIO-uitkering.

Het aantal huishoudens met onvolledige AOW en aanvullende bijstand (tegenwoordig AIO) bedroeg eind 2006 27.450. In 2015 waren er 41.207 huishoudens met AIO. Actuele cijfers zijn er alleen over het aantal personen met AIO: eind juli 2019 bedroeg dit 54.000 personen (CBS). Volgens Harry van Dalen, demograaf bij het NIDI, is er vanaf 2011 een stabilisatie opgetreden, maar vanaf 2023 wordt weer een sterke stijging verwacht (H. van Dalen, in Demos, jrg. 33, n3.).

De AOW, zonder of met een klein aanvullend inkomen

Over het aantal huishoudens met alleen AOW of een klein aanvullend inkomen zijn alleen wat oudere cijfers bekend van het CBS.

Over het jaar 2010 zijn de CBS-cijfers als volgt.

Tabel 3: Aantal huishoudens met 65-plussers naar hoogte van aanvullend inkomen, bruto per maand, 2010

Inkomen/aantal huishoudens	Alleenstaande ≥ 65 jaar	Paar, een of beide ≥ 65 jr.	Overig huishouden met lid ≥ 65 jaar	Totaal aantal h.h. met lid ≥ 65 jr.
Geen aanvullend inkomen	5.000	0	0	5.000
tot € 50	17.000	7.000	1.000	25.000
50- 100	13.000	3.000	0	16.000
100- 250	100.000	22.000	1.000	124.000
250- 500	199.000	74.000	2.000	274.000
500-1000	224.000	190.000	7.000	420.000
≥ 1000	262.000	539.000	142.000	943.000

Het CBS geeft de volgende toelichting op de tabel.

Slechts 5.000 65-plus huishoudens hadden naast de AOW geen andere inkomsten. Dat is 0,3% van alle 65-plus huishoudens. Bij 170.000 65-plus huishoudens waren de extra inkomsten minder dan € 250 per maand. Het aantal 65-plus huishoudens met minder dan € 250 aanvullende inkomsten is tussen 2000 en 2010 van 214.000 tot 170.000 gedaald.

Bijna 400.000 ontvingen naast de AOW huurtoeslag. Voor 34.000 huishoudens was dit de enige inkomensbron naast de AOW. Bijna 9 van 10 huishoudens van 65-plussers ontving naast de AOW en eventueel huurtoeslag nog inkomsten uit aanvullend pensioen of vermogen.

Het bruto inkomen van 65-plussers bestaat gemiddeld voor bijna 40% uit de AOW. Het aanvullend pensioen draagt voor 35% bij aan het bruto inkomen, inkomen uit vermogen gemiddeld 6%.

Alleenstaande vrouwen hadden het meest te maken met geringe aanvullende inkomsten.

5.3. Vergelijking netto inkomen bij verschillende inkomensgrenzen voor de individuele inkomens toeslag en netto inkomen van ouderen met AOW en een klein aanvullend pensioen

Ook bij een klein aanvullend inkomen naast de AOW kan het netto inkomen beneden de grenzen van de toekenning van de individuele inkomens toeslag blijven. Bij welk inkomen vanaf de AOW-leeftijd worden de grenzen bereikt die gelden voor de individuele inkomens toeslag voor huishoudens onder de AOW-leeftijd?

Aan de hand van rekentool 'Berekenhet.nl' hebben we de netto jaarinkomens van alleenstaanden en gehuwden/samenwonenden verkregen voor de volgende inkomens: enkel AOW, AOW + aanvullend inkomen van € 50 t/m € 550 per maand. Zie tabel 4 hieronder. Bij gehuwden gaan we er in deze berekening van uit dat beide partners AOW en eenzelfde bedrag aan pensioen hebben (dus geldt in de derde kolom van onderstaande tabel voor hen het dubbele bedrag aan aanvullend pensioen dat in de eerste kolom genoemd wordt).

Vakantietoeslag, loonheffing en heffingskortingen zijn bij de berekening meegenomen.

Tabel 4: netto jaarinkomen AOW en pensioen (afgerond) voor alleenstaanden en gehuwden bij verschillende bedragen voor aanvullend pensioen, per juli 2019

Inkomen netto per jaar	Alleenstaanden	Gehuwden/samenwonenden, beide AOW/beide zelfde pensioen
Enkel AOW	13.896	19.102
AOW + 50 p.p. per maand	14.462	20.234
AOW + 100 „	15.028	21.364
AOW + 150 „	15.593	22.496
AOW + 200 „	16.159	23.628
AOW + 250 „	16.693	24.760
AOW + 300 „	17.146	25.892

AOW + 350	„	17.600	27.022
AOW + 400	„	18.052	28.154
AOW + 450	„	18.506	29.192
AOW + 500	„	18.945	30.098
AOW + 550	„	19.374	31.006

Bij vergelijking met de bedragen in tabel 2 kunnen we de volgende conclusies trekken bij welk inkomen van huishoudens met enkel AOW of AOW en een klein aanvullend pensioen de grenzen die gelden voor de individuele inkomenstoelage bereikt worden. M.a.w. bij welk inkomen, gesteld dat de inkomenstoelage ook voor huishoudens vanaf de AOW-leeftijd zou gelden, zouden zij dan daarvoor in aanmerking komen? Het beeld verschilt voor alleenstaanden en gehuwden.

Alleenstaanden met enkel AOW zouden dan bij een inkomensgrens tot 115% daarvoor in aanmerking komen. Bij een aanvullend pensioen van € 50 per maand (€ 600 per jaar) zou dat ook van toepassing zijn bij een inkomensgrens van 120% van het minimum, bij een aanvullend pensioen van € 100 tot € 150 per maand (€ 1200 tot € 1.800 per jaar) bij een inkomensgrens van 130%, en bij een aanvullend pensioen tot € 300 per maand (€ 3.600 per jaar) bij een inkomensgrens van 140% van het minimum.

Gehuwden met enkel AOW zouden bij een inkomensgrens van 110% dan in aanmerking komen voor deze toeslag. Gehuwden met AOW en een aanvullend pensioen van € 50 per maand per persoon (samen dus € 600 per jaar) zouden bij een inkomensgrens van 115% en 120% daarvoor in aanmerking komen.

Gehuwden met AOW en een aanvullend pensioen van € 150 per maand per persoon (samen € 1.800 per jaar) zouden bij een inkomensgrens van 130% voor de toeslag in aanmerking komen, en gehuwden met een aanvullend pensioen van € 200 per maand per persoon (samen € 2.400 per jaar) bij een inkomensgrens van 140% van het minimum.

Deze uitkomsten bevestigen wat hierboven op basis van globale cijfers al geconcludeerd werd, namelijk dat ook huishoudens met enkel AOW en AOW en een klein aanvullend pensioen aan de inkomensvoorwaarden voor de individuele inkomenstoelage vaak voldoen, althans in de huidige

situatie waar de meerderheid van de gemeenten in Nederland een inkomensgrens van 110% of hoger hanteert. De consequentie van deze uitsluiting van ouderen met AIO of enkel AOW of AOW met een klein aanvullend pensioen van de inkomenstoelage is dat zij in vergelijking met huishoudens beneden de AOW-leeftijd die wel in aanmerking komen voor de inkomenstoelage in veel gevallen op een lager inkomen uitkomen.

5.4. Aantal huishoudens met AIO, AOW en AOW en een laag inkomen

Voor het aantal huishoudens met AIO, AOW en AOW met een laag inkomen verwijs ik naar par. 5.2. Doorgaans wordt de lage inkomensgrens van het CBS aangehouden, die is afgeleid van het sociaal minimum voor een alleenstaande in 1979, geïndexeerd voor de sindsdien opgetreden prijsontwikkeling. Volgens deze armoedegrens waren er in 2015 56.600 huishoudens met een hoofdkostwinner van 65 jaar of ouder en een laag inkomen. Voor het jaar 2010 vermeldt het CBS dat er 170.000 huishoudens waren met AOW en een aanvullend inkomen tot € 250 bruto per maand. Voor 2015 gaat het om 85.500 huishoudens met een laag inkomen (besteedbaar inkomen gemiddeld € 8.400 per jaar).

Gaan we uit van de grens van 120% van het sociaal minimum, die bij relatief veel gemeenten (bijna 20% volgens de lokale monitor 2016 FNV) aangehouden wordt als grens voor de individuele inkomenstoelage dan betreft het volgens cijfers van het CBS 366.700 huishoudens met een hoofdkostwinner van 65 jaar of ouder (2015).

Verzoek aan de staatssecretaris van SZW en leden Tweede Kamer

Kennis genomen hebbende van bovenstaande gegevens constateren wij dat er door de uitsluiting van huishoudens vanaf de AOW-leeftijd voor de individuele inkomenstoelage vergeleken met huishoudens onder de AOW-leeftijd in dezelfde financiële omstandigheden sprake is van ongelijke behandeling.

Wij verzoeken u deze ongelijke behandeling ongedaan te maken door de bepaling in artikel 36, lid 1 van de Participatiewet dat personen vanaf de AOW-leeftijd niet in aanmerking komen voor deze toeslag te schrappen.

Henk Weijnen, 23-9-2020