S V B Sociale Verzekeringsbank

Voorzitter Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 48 12

Aan de staatssecretaris van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum	ons kenmerk	telefoonnummer
16 mei 2013	RvB.73/13/NV/mwe	020 656 4812

Onderwerp: Uitvoeringstoets *Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW*

Mevrouw de Staatssecretaris,

Met uw brief van 22 maart 2013 (kenmerk: 2013-0000029370) heeft u mij verzocht de concept *Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW* (OBR) te beoordelen op uitvoerbaarheid.
De overbruggingsuitkering beoogt voor mensen die op of voor 1 januari 2013 reeds deelnemen 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 compensatie te bieden voor inkomensverlies tussen het einde van de VUT- of prepensioenregeling en de verhoogde AOW-leeftijd.
De overbruggingsregeling kent twee entreevoorwaarden. Om toegang te krijgen tot de overbruggingsregeling vindt een eenmalig toets op het inkomen en het vermogen plaats van zowel de rechthebbende als zijn partner.
Gedurende de looptijd van de overbruggingsuitkering geldt een inkomenstoets.
De OBR treedt inwerking met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013.

In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt waarbij de voorwaarden in de entreetoets zijn verruimd. De nieuwe voorwaarden leiden ertoe dat het aantal personen dat in aanmerking komt voor de overbruggingsregeling aanzienlijk is toegenomen. Op uw verzoek zijn de nieuwe voorwaarden verwerkt in deze uitvoeringstoets.

Op uw verzoek van 14 maart 2013 (kenmerk: 2013-0000026932) is de SVB reeds gestart met de voorbereidende werkzaamheden.

De SVB acht de regeling uitvoerbaar, maar hecht er aan om te benadrukken dat de OBR een complexe regeling is die gepaard gaat met hoge administratieve lasten voor de burger in relatie tot de duur en hoogte van de uitkering. Met name de dubbele controle op inkomen, zowel bij de entreetoets, als bij het bepalen van de hoogte van de uitkering kan voor onduidelijkheid zorgen. Ook vraagt het veel van de uitvoering door de SVB.

De SVB tracht mensen gericht te informeren over de OBR. Op basis van beschikbare gegevens uit de polisadministratie over wie op 1 januari 2013 een lopende VUT uitkering e.d. heeft, inkomens van de aanvrager en partner en gegevens over het vermogen, kan de SVB personen die mogelijk recht hebben op de OBR een bevorderde en voor ingevulde aanvraag toesturen. Aan overige personen zal in meer algemene zin worden gecommuniceerd over de OBR.

Invoering
De beoogde invoering per 1 oktober 2013 wordt mogelijk geacht. De SVB streeft ernaar alle terugwerkendekracht gevallen nog in 2013 uit te betalen. Dat wordt echter een grote opgave om te realiseren. Hiervoor dienen een groot aantal nieuwe medewerkers te worden geworven. Uiterlijk 1 juli dient de SVB helderheid te hebben over de inwerkingtreding van de OBR om voldoende tijd te hebben om te kunnen werven.

Effect op de uitvoeringskosten
De eenmalige uitvoeringskosten worden geraamd op € 815.000,-
De structurele uitvoeringskosten worden voor 2013 geraamd op ruim € 2,4 mln. De totale uitvoeringskosten in de periode 2013 tot 2020 als de laatste OBR gerechtigde uitstroomt worden geraamd op ruim € 9,2 mln.
Een toelichting op de uitvoeringskosten treft u in de bijlage aan.

Onderzocht wordt nog of de uitvoeringskosten voor 2014 en verder kunnen worden beperkt door de uitvoering te ondersteunen door de inkomensvaststelling te automatiseren. Voor 2013 is dat niet mogelijk. Doordat de hoogte van OBR in 2013 over het inkomen in gebroken maanden wordt bepaald, kan niet geautomatiseerd gebruik worden gemaakt van beschikbare inkomensgegevens uit de polisadministratie. Voor de jaren 2014 en later kan voor controle doeleinden wel gebruik worden gemaakt van beschikbare gegevens in de polisadministratie, omdat er een "gehele" maand overbrugging is, waarover het inkomen kan worden bepaald.

De nieuwe regelingen en wetswijzigingen volgen elkaar op. Terwijl Zodra de OBR is wordt geïmplementeerd is er al begonnen dient gestart te worden met de implementatie van het wetsvoorstel WWB maatregel 2014 en andere wetten. Het opeenvolgen van de nieuwe regelingen heeft tot gevolg dat projecten die een bijdrage leveren aan de taakstelling van de SVB niet kunnen worden gerealiseerd.

Invoering van de overbruggingsregeling heeft gevolgen voor andere projecten. Hierbij zijn twee elementen van belang:

- Technische beperkingen: Voor de implementatie van het wetsvoorstel worden aanpassingen verricht in de rekenregels van het systeem. In dit onderdeel van het systeem kunnen niet gelijktijdig verschillende wijzigingen worden aangebracht.

- Resource beperkingen: implementatie van het wetsvoorstel vergt schaarse programmeercapaciteit. Projecten waar momenteel programmeercapaciteit staat ingepland kunnen niet allemaal gelijktijdig worden ingevoerd.

De automatisering van herzieningen WWB voor ouderen kan niet worden gestart voor juli 2014. De automatisering van herzieningen WWB voor ouderen dient ook een bijdrage te leveren aan de efficiency in het kader van de taakstelling 2012-2015 (Rutte-1). Deze vertraging leidt tot een besparingsverlies van: € 312.000,- in 2014.
Tevens zal een project dat beoogt procesoptimalisaties in de AOW en de Anw te realiseren worden vertraagd. De vertraging leidt tot een besparingsverlies van: €446.000,-

Ik heb al eerder geconstateerd dat implementatie van spoedwetgeving veelal ten koste gaat van geplande projecten die een bijdrage leveren aan de efficiency, waardoor de taakstelling van de SVB komt hierdoor onder druk te staan.

In de bijlage treft u een aantal juridische opmerkingen bij de concept-regeling aan. Hierbij vraag ik met name uw aandacht voor de opmerking die betrekking heeft op de gestelde voorwaarde dat voor buitenlandse VUT uitkeringen geldt dat deze moeten zijn geëindigd of verlaagd als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 (Regelingen) staat dat geen recht bestaat op een overbruggingsuitkering als een buitenlandse uitkering eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd indien die uitkering was afgestemd op het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in het desbetreffende land.

Ambtelijk zijn reeds enkele juridische opmerkingen van redactionele aard gedeeld.

Voor vragen over of een toelichting op de uitvoeringstoets kan contact opgenomen worden met dhr. M. Tielen (MTielen@svb.nl / 020 - 656 5374).

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest, en stel het op prijs binnen 6 weken uw reactie te ontvangen.

Hoogachtend,

Mw. drs. N.A. Vermeulen MBA
voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage I – toelichting op de uitvoeringskosten

Eenmalige uitvoeringskosten

De OBR vergt een grote systeemaanpassing. Met de systeemaanpassing wordt onder meer een uitwisseling met de polisadministratie gerealiseerd (gegevens VUT e.d.) en inkomen. Tevens wordt een gegevensuitwisseling met de Belastingdienst gerealieerd voor het uitwisselen van vermogensgegevens. De OBR wordt gericht bevorderd en kan via mijnSVB.nl worden aangevraagd.

In verband met de terugwerkende kracht wordt voor personen die reeds AOW hebben, dient een aparte mailing te worden verstuurd. Voor nieuwe gerechtigden wordt voorlopig de aanvraag OBR gecombineerd met het aanvraagproces van de AOW.

De communicatie uitingen dienen te worden aangepast, alsmede de instructies voor de medewerkers. Tevens dienen de medewerkers te worden opgeleid.

	Uren	FTE	Tarief	€
HK				
Projectmanagement	674	0,5	€ 74	€ 49.876
Systeemaanpassing	6740	4,6	€ 101	€ 680.740
Mailing aan personen die reeds AOW hebben				
Ontwikkelen en geven opleiding	200	0,2	€ 66	€ 13.200
Aanpassen website, brochures, instructies e.d.	583	0,4	€ 66	€ 38.478
Totaal hoofdkantoor	8197	5,6		€ 782.294
VK				
Volgen opleidingen	720	0,5	€ 45	€ 32.400
Totaal vestigingen	720	0,5		€ 32.400
TOTAAL				**€ 814.694**

Structurele uitvoeringskosten

Voor het ramen van de structurele uitvoeringskosten zijn de volgende aannames gehanteerd:
Van de aanvragen in 2013 heeft 75% betrekking op personen aan wie al AOW is toegekend.
Verzekeringsloopbaan, leefvorm, inhoudingsgegevens en betaaladres e.d. zijn dan al vastgesteld.
De aanvraagbeoordeling beperkt zich tot de entreetoets en het vaststellen van de inkomens in de maand van OBR.
Aanname: behandeling van een dergelijke aanvraag duurt 60 minuten
Uitgegaan is van het door het ministerie geschatte aantal toekenningen OBR per jaar.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal gerechtigden	28704	23712	16848	11544	5928	4368

Aanname is dat ca. 2 x zoveel personen van de SVB een bevorderde aanvraagset ontvangen, omdat ze op basis van beschikbare gegevens mogelijk aan de voorwaarden voldoen.
Aanname is dat het aantal aanvragen 25 % hoger ligt dan het aantal toekenningen. (1 op de 5 aanvragen wordt afgewezen).

Gelet op de complexiteit van de OBR wordt aangenomen dat de helft van het aantal bevorderde aanvragen leidt tot een (telefonische) vraag; behandeltijd 7 minuten.

De volgende zware mutaties kunnen zich voordoen:
- wijziging in leefsituatie, incl overlijden (partner) tussen het moment van toekenning OBR e einddatum-OBR (van invloed op entreetoets én hoogte-OBR) : 5 %
- wijziging in inkomen : 16 % * aantal maanden OBR

Bezwaar: aanname is dat 10 % van het aantal afwijzingen op de aanvraag tot bezwaar leidt en 5 % van de mutaties-zwaar

Dit leidt tot de volgende raming:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HK								
Beroep	€ 34.556	€ 50.295	€ 37.118	€ 28.417	€ 17.742	€ 12.745	€ 3.176	€ 794
Totaal hoofdkantoor Tarief €74/u.	€ 34.556	€ 50.295	€ 37.118	€ 28.417	€ 17.742	€ 12.745	€ 3.176	€ 794
Fte hoofdkantoor 1 fte =1475 u	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
VK								
Telefoontjes nav mailing bevordering	€ 150.696	€ 124.488	€ 88.452	€ 60.606	€ 31.122	€ 22.932		
Uitvoeren beoordelingen aanvragen	€ 2.059.200	€ 1.205.100	€ 848.250	€ 544.050	€ 304.200	€ 163.800		
Mutaties totaal	€ 6.458	€ 444.263	€ 416.321	€ 546.226	€ 535.455	€ 474.728	€ 159.951	€ 19.472
Bezwaar	€ 96.876	€ 141.002	€ 104.060	€ 79.666	€ 49.741	€ 35.730	€ 8.904	€ 2.226
Totaal Vestigingen Tarief €45/u.	€ 2.313.230	€ 1.914.853	€ 1.457.083	€ 1.230.548	€ 920.518	€ 697.190	€ 168.855	€ 21.698
Fte vestigingen 1 fte =1360 u	37,8	31,3	23,8	20,1	15,0	11,4	2,8	0,4
TOTAAL	**€ 2.463.926**	**€ 2.039.341**	**€ 1.545.535**	**€ 1.291.154**	**€ 951.640**	**€ 720.122**	**€ 168.855**	**€ 21.698**
Fte totaal	**38,1**	**31,7**	**24,1**	**20,4**	**15,2**	**11,5**	**2,8**	**0,4**

Bijlage II – Juridisch commentaar

De SVB heeft drie juridische opmerkingen over de concept-ministeriële regeling.
De eerste opmerking betreft de definitie van "zelfstandige" (artikel 1 (Begripsomschrijvingen), eerste lid, aanhef en onderdeel g). De voorwaarden die in dat onderdeel worden gesteld, behoeven een nadere toelichting.
De tweede opmerking gaat over artikel 16 (Intrekking of herziening). In het tweede lid van dat artikel wordt artikel 17, tweede lid AOW van overeenkomstige toepassing verklaard. De SVB is van mening dat het tweede lid van artikel 17 AOW – waarin de zorgrelatie AOW is geregeld – ten onrechte van overeenkomstige toepassing is verklaard.
Ten slotte wordt opgemerkt dat in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 (Regelingen) de voorwaarde staat dat een buitenlandse uitkering moet zijn geëindigd of verlaagd als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd. Die voorwaarde valt moeilijk te rijmen met het nationale recht dat op buitenlandse uitkeringen van toepassing is.

De opmerkingen worden hieronder toegelicht.

2.1 Definitie van zelfstandige

Om als zelfstandige in de zin van deze regeling aangemerkt te worden, moet een persoon voldoen aan twee voorwaarden:

1. het urencriterium, bedoeld in artikel 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001, en
2. met ingang van 1 augustus 2004 in Nederland rechtmatig een bedrijf of beroep uitoefenen of hebben uitgeoefend.

Allereerst wordt opgemerkt dat in het algemene deel van de toelichting noch in de artikelsgewijze toelichting bij deze ministeriële regeling wordt toegelicht waarom deze voorwaarden worden gesteld. Met name ten aanzien van de tweede voorwaarde wordt een toelichting wenselijk geacht.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde blijkt dat ook een persoon die voor de voorziening in het bestaan *was* aangewezen op arbeid in eigen bedrijf of beroep als zelfstandige wordt aangemerkt. Het is in dat verband vreemd dat die persoon actueel aan het urencriterium moet voldoen. Die voorwaarde kan immers niet worden vervuld als de werkzaamheden in eigen bedrijf of zelfstandig beroep inmiddels zijn gestaakt. Een toelichting op dit punt is gewenst.

Voorts rijst de vraag waarom gekozen is voor de datum 1 augustus 2004. Het is niet duidelijk waarop dit is gebaseerd. De voorwaarde dat *met ingang van* 1 augustus 2004 rechtmatig een beroep of bedrijf moet zijn uitgeoefend roept voorts de vraag op of vereist is dat een persoon sinds 1 augustus 2004 onafgebroken arbeid heeft verricht in eigen bedrijf of zelfstandig beroep of dat de vermogensvrijstellingen bedoeld in artikel 3 (Vermogen) eveneens gelden indien het eigen bedrijf na die datum is gestart.

2.2 Zorgrelatie AOW

Artikel 16, tweede lid van de regeling bepaalt dat het tweede lid van artikel 17 AOW van overeenkomstige toepassing is. Die bepaling in de AOW gaat over de zorgrelatie en houdt in dat de herziening van een ouderdomspensioen van de norm voor alleenstaanden naar de norm voor gehuwden achterwege blijft indien:

a. sprake is van zorg voor een pensioengerechtigde die hulpbehoevend is als bedoeld in artikel 1, onderdeel j, van de Algemene nabestaandenwet;
b. door deze zorg een gezamenlijke huishouding ontstaat van twee pensioengerechtigden, en
c. de pensioengerechtigde en de hulpbehoevende pensioengerechtigde ieder beschikken over een woning en daarvoor de financiële lasten dragen.

Uit de tekst van artikel 17, tweede lid AOW blijkt dat de wetgever de figuur van de zorgrelatie uitdrukkelijk heeft voorbehouden aan personen die ieder de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging die leidde tot de introductie van de zorgrelatie in de AOW overweegt de wetgever:[1]

> De regering acht het – vanwege de uniformiteit in de verschillende socialezekerheidswetten – van belang het begrip gezamenlijke huishouding in tact te laten en uitstraling naar andere wetten te voorkomen. Vandaar dat de maatregel binnen de AOW is getroffen, hetgeen ook overeenkomt met de wensen van de Tweede Kamer. Zou de maatregel ook betrekking hebben op personen jonger dan 65 jaar, dan wordt de maatregel uitgebreid tot andere wetten, zoals de Wet Werk en Bijstand (WWB). Dan zou – hoewel een gezamenlijke huishouding aanwezig is – ook in die wet een uitzondering moeten worden opgenomen, waarvan niet te rechtvaardigen is dat die beperkt is tot zorg voor 65-jarigen. De doelstelling van dit wetsvoorstel zou daarmee worden verlaten.

Gelet hierop wordt verondersteld dat het niet de bedoeling is om de figuur van de zorgrelatie uit te breiden tot personen die recht hebben op een overbruggingsuitkering. Zij hebben immers de pensioengerechtigde leeftijd nog niet bereikt. In overweging wordt gegeven de verwijzing naar het tweede lid van artikel 17 te schrappen uit artikel 16 van de regeling.

2.3 Buitenlandse uitkeringen

Op grond van artikel 4, eerste lid in samenhang met artikel 5, aanhef en onderdeel l van de regeling geeft de beëindiging of verlaging van een buitenlandse uitkering vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd eveneens recht op een overbruggingsuitkering. Artikel 4, eerste lid, onderdeel a stelt echter wel als voorwaarde dat de beëindiging of verlaging van de buitenlandse uitkering het gevolg moet zijn van de verhoging van de AOW-leeftijd. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 (Regelingen) staat dat geen recht bestaat op een overbruggingsuitkering als een buitenlandse uitkering eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd indien die uitkering was afgestemd op het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in het desbetreffende land.

Opgemerkt wordt dat een beëindiging of verlaging van een buitenlandse uitkering per definitie geen verband kan houden met de verhoging van de AOW-leeftijd. Op buitenlandse uitkeringen is immers slechts de wetgeving van het desbetreffende land van toepassing. Een relatie met de Nederlandse AOW ontbreekt. De SVB is daarom van oordeel dat de hierboven genoemde voorwaarde uit artikel 4, eerste lid, onderdeel a niet kan gelden in relatie tot buitenlandse uitkeringen als bedoeld in artikel 5, onderdeel l van de regeling. Het is bovendien voor de SVB bijna niet mogelijk om na te gaan wat de reden is dat een buitenlandse uitkering geëindigd is of is verlaagd. De regeling is op dit punt dan ook niet uitvoerbaar.

---

[1] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 666, nr. 3.