

Vergaderjaar 2014–2015

33 853

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2014

In de motie van de leden Schouten en Ulenbelt¹ wordt de regering verzocht te onderzoeken welke consequenties de toepassing van de twee-woningen-regel, overeenkomstig de AOW, in de Anw heeft. Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek. Eerder is uw Kamer bij brief van 23 juni 2014 geïnformeerd over de implicaties van de invoering van de twee-woningen-regel in de Algemene nabestaandenwet (Anw) en over enkele aspecten van het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning².

Twee-woningen-regel

De Eerste Kamer heeft het bovengenoemde wetsvoorstel op 8 juli 2014 aangenomen. De wet is op 9 juli 2014 tot stand gekomen en gepubliceerd in het Staatsblad.³ De twee-woningen-regel zal met terugwerkende kracht tot en met 1 februari 2014 worden ingevoerd in de Algemene Ouderdomswet (AOW)⁴, maar wordt door de SVB al vanaf die datum toegepast en houdt kortweg in dat als twee mensen ieder een eigen woning huren of in eigendom hebben, die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen, zij ieder volledig de kosten van die woning dragen en op het adres van die woning staan ingeschreven in de Basisregistratie personen, er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. De twee-woningen-regel vormt in de AOW een uitzondering op het huisvestingscriterium bij de vaststelling of er sprake is

¹ Kamerstuk 33 853, nr. 13.

² Kamerstuk 33 853, nr.14.

³ Stb. 2014, 307.

⁴ Het daartoe nodige inwerkingtredingsbesluit zal binnenkort worden vastgesteld.

van een gezamenlijke huishouding en leidt tot een hogere uitkering (70% van het wettelijk minimumloon in plaats van 50%).

In de hele sociale zekerheid wordt sinds 1998 dezelfde definitie van «gezamenlijke huishouding» gehanteerd. Er is sprake van een gezamenlijke huishouding als er aan twee criteria is voldaan, namelijk dat twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) en zij financieel of anderszins voor elkaar zorgen (verzorgingscriterium). De gevolgen die zijn verbonden aan het voeren van een gezamenlijke huishouding zijn echter binnen de sociale zekerheid verschillend. Het voeren van een gezamenlijke huishouding in de AOW heeft als gevolg dat men als gehuwd of als echtgenoot wordt aangemerkt, wat van invloed is op de hoogte van de uitkering. Een gehuwde pensioengerechtigde heeft recht op een uitkering van 50% van het wettelijke minimumloon; een ongehuwde heeft recht op een uitkering van 70% van het wettelijk minimumloon. Bij de uitvoering van de AOW liep de SVB tegen uitvoeringsproblemen aan: de beoordeling was complex en de handhaving arbeidsintensief. Om deze reden, en om dat het niet het recht op de AOW-uitkering betrof maar alleen de hoogte van de uitkering, is besloten de twee-woningen-regel in de AOW in te voeren.

Bij de Anw ligt dit anders. Het begrip gezamenlijke huishouding is in de Anw niet van invloed op de *hoogte* van de uitkering, maar is cruciaal voor het *recht* op de nabestaandenuitkering. Alleen als twee mensen gehuwd zijn, geregistreerd partners zijn of een gezamenlijke huishouding voeren, kan er bij het overlijden van één van de partners recht op een nabestaandenuitkering ontstaan, indien zij ook aan de overige voorwaarden voldoen. Als een nabestaande met een Anw-uitkering weer opnieuw huwt, een geregistreerd partnerschap aangaat of een gezamenlijke huishouding gaat voeren, vervalt het recht op de nabestaandenuitkering. De consequenties van het invoeren van de twee-woningen-regel in de Anw moeten zodoende bezien worden ten aanzien van het ontstaan van het recht op nabestaandenuitkering en ten aanzien van het einde van het recht op nabestaandenuitkering. Een wijziging van het begrip gezamenlijke huishouding moet immers binnen een uitkeringsregeling gelden voor zowel het ontstaan als het einde van het recht.

Ontstaan van het recht op nabestaandenuitkering

Er ontstaat alleen recht op een nabestaandenuitkering als de overledene op de dag van overlijden voor de Anw verzekerd was, en de overledene en de nabestaande gehuwd of geregistreerde partners waren ten tijde van het overlijden, of als twee meerderjarige ongehuwd samenwonenden op het moment van overlijden een gezamenlijke huishouding voerden. Door toepassing van de twee-woningen-regel in de Anw zal er bij het overlijden van de partner geen sprake zijn van een gezamenlijke huishouding indien beiden een eigen woning huren of in eigendom hebben. Er zal dan geen recht ontstaan op een nabestaandenuitkering. De invoering van de twee-woningen-regel kan er dus toe leiden dat in minder gevallen recht op nabestaandenuitkering ontstaat.

Als voorbeeld neem ik twee personen, een AOW-gerechtigde en iemand onder de AOW-leeftijd, die het merendeel van de tijd bij elkaar verblijven en elkaar wederzijds verzorgen dan wel hun financiën delen. Ze hebben ieder een eigen woning waarvoor ieder zelf de kosten draagt en voldoen ook overigens aan alle voorwaarden voor de twee-woningen-regel. Zonder de twee-woningen-regel zou er sprake zijn van een gezamenlijke huishouding.

Sinds de invoering van de twee-woningen-regel in de AOW wordt de AOW-gerechtigde voor de AOW als alleenstaand aangemerkt. In het geval de AOW-gerechtigde komt te overlijden heeft de jongere partner in de huidige situatie recht op een nabestaandenuitkering omdat de nabestaande voor de Anw als lid van een gezamenlijke huishouding wordt beschouwd. Als de twee-woningen-regel ook in de Anw zou gelden, dan zou de jongere partner geen recht op nabestaandenuitkering hebben. De belanghebbende zou dan immers ook in de Anw als een alleenstaande aangemerkt moeten worden.

Einde van het recht op nabestaandenuitkering

Daarnaast zou het introduceren van de twee-woningen-regel in de Anw ertoe leiden dat de nabestaandenuitkering makkelijker kan doorlopen. Situaties waarbij een nabestaande met een nabestaandenuitkering een nieuwe partner vindt en de facto zijn leven met deze nieuwe partner deelt maar ieder zijn eigen woning behoudt, kunnen dan op grond van de twee-woningen-regel niet leiden tot de beëindiging van het recht op de nabestaandenuitkering. Er is immers geen sprake van een gezamenlijke huishouding van de nabestaande en zijn nieuwe partner. De hoogte van de uitkering (per 1 juli 2014 netto € 907,59 per maand exclusief vakantieuitkering voor een nabestaande zonder kinderen) zal in veel gevallen ruimschoots opwegen tegen de kosten van het aanhouden van een woning. Bij de twee-woningen-regel in de AOW speelde dit probleem in veel mindere mate, omdat in de AOW enkel de hoogte van de uitkering verandert en niet het recht. Het verschil in uitkeringshoogte is daardoor veel kleiner en het verschil weegt daarom niet snel op tegen de kosten van het behoud van de extra woning.

Een voorbeeldsituatie is een nabestaande met een nabestaandenuitkering die een nieuwe partner krijgt die AOW-gerechtigd is. Beiden beschikken over een eigen woning waarvoor ieder zelf de kosten draagt. Zonder de twee-woningen-regel zou er sprake zijn van een gezamenlijke huishouding. Sinds de invoering van de twee-woningen-regel in de AOW wordt de AOW-gerechtigde als alleenstaande aangemerkt en blijft de nabestaande voor de Anw als lid van een gezamenlijke huishouding aangemerkt. De AOW-gerechtigde behoudt in deze situatie de AOW uitkering ter hoogte van 70% van het wettelijke minimumloon, maar de nabestaande verliest zijn recht op de nabestaandenuitkering. Indien de twee-woningen-regel ook voor de Anw zou gelden, behouden zowel AOW-gerechtigde als de nabestaande de volledige uitkering.

Behoud nabestaandenuitkering vanwege verzorging

In de Anw geldt een uitzonderingssituatie voor het samenwonen met een hulpbehoevende. De Anw-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert of gaat voeren met een hulpbehoevende met het doel om deze te verzorgen, heeft recht op een nabestaandenuitkering van 50% van het wettelijk minimumloon. Dit geldt ook voor de Anw-gerechtigde die samenwoont omdat hij of zij zelf hulpbehoevend is. Als de twee-woningen-regel in de Anw zou worden ingevoerd, wordt de Anw-gerechtigde als alleenstaande aangemerkt en ontvangt die persoon een nabestaandenuitkering van 70% in plaats van 50% van het wettelijk minimumloon in de huidige situatie.

Uitvoeringsaspecten

De SVB heeft aangegeven dat de invoering van de twee-woningen-regel in de AOW uitvoerbaar is, ondanks dat de regel alleen in de AOW geldt. Klanten worden hierover geïnformeerd en in de praktijk blijkt dit goed

uitvoerbaar. De SVB zou de twee-woningen-regel ook in de Anw kunnen uitvoeren.

Conclusie

Ik acht de gevolgen, namelijk het ontbreken van het recht op nabestaandenuitkering en het te makkelijk doorlopen van het recht op nabestaandenuitkering bij het krijgen van een nieuwe partner, ongewenst en niet in overeenstemming met het doel van de Anw. Bovendien zou het opnemen van de twee-woningen-regel in de Anw het risico op een precedentwerking naar andere uitkeringsregelingen (zoals de Wet werk en bijstand) vergroten waarbij de gezamenlijke huishouding het recht op uitkering bepaalt. Deze precedentwerking voor andere sociale zekerheidsregelingen acht ik ongewenst. Ik ben daarom niet voornemens de twee-woningen-regel in de Anw in te voeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma