

NOTA VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Algemeen

Paragraaf 1.1. Aanleiding

Deze wijziging van het Besluit onderstand BES (hierna: het wijzigingsbesluit) bevat een aantal verbeteringen in de toeslag voor de onderstandsgerechtigde die de leeftijd heeft bereikt waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat op grond van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES (hierna: toeslag AOV). Op 18 december 2019 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd over een aantal aanpassingen in de voorwaarden voor de toeslag AOV vanwege het belang van het verbeteren van de inkomenspositie van ouderen in Caribisch Nederland. Het gaat om een verruiming van de vermogensvrijlating voor AOV-gerechtigden, de introductie van een pensioenvrijlating en het verschuiven van de toeslag zelfstandig wonen naar de toeslag AOV voor AOV-gerechtigden¹.

De regering maakt van de gelegenheid gebruikt een aantal andere wijzigingen door te voeren in het besluit. Het gaat achtereenvolgens om het betrekken van arbeidsdeskundig onderzoek bij de beoordeling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, het uitsluiten van fraudevorderingen van socialezekerheidswetten in de vermogenstoets en het vastleggen van controlevoorschriften.

Paragraaf 1.2. Aanpassing voorwaarden toeslag AOV

In de kabinetsreactie onderzoek ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland² is per 1 januari 2020 een toeslag aangekondigd om de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden te verbeteren. Om ervoor te zorgen dat de toeslag ten goede komt aan de AOV-gerechtigden die inkomensondersteuning het meest nodig hebben, is gekozen voor een toeslag via de onderstand. In het systeem in de onderstand wordt rekening gehouden met de leefsituatie en het inkomen en vermogen van de betrokkene.

Met de toeslag komen alleenstaande AOV-gerechtigden op maandbasis uit op het niveau van het wettelijk minimumloon. Ook gehuwden met een gezamenlijk inkomen onder het wettelijk minimumloon kunnen in aanmerking komen. De hoogte van de aanvulling vanuit de onderstand is afhankelijk van de woon- en leefsituatie van de betrokkene en het inkomen en vermogen. De wijziging van het Besluit onderstand BES in verband met de toeslag is op 6 mei 2019 na een toets op uitvoerbaarheid door de RCN-unit SZW, consultatie bij de eilandbesturen, de voorhangprocedure in beide Kamers en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gepubliceerd in het Staatsblad³.

In de aanloop naar inwerkingtreding van de regelgeving op 1 januari 2020 hebben de eilandbesturen in hun reactie op de voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid van 2 augustus 2019 zorgen geuit over het aantal mensen dat in aanmerking zal komen voor de toeslag⁴. Hierbij is specifiek gewezen op de inkomens- en vermogenstoets. Ouderen die gespaard hebben voor hun oude dag zouden door de vermogenstoets buiten de boot vallen, aldus de eilandbesturen. De eilandbesturen zijn van mening dat zo min mogelijk beperkende voorwaarden zouden moeten gelden om in aanmerking te komen voor de toeslag.

Het doel van de toeslag is om de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden en gehuwden met AOV en een gezamenlijk inkomen onder het wettelijk minimumloon te verbeteren. Op basis van signalen van de eilandbesturen heeft de regering geconcludeerd dat het een risico is dat door de voorwaarden die aan de onderstand zijn verbonden, het doel van de maatregel niet bereikt wordt. Vanwege het belang van het verbeteren van de inkomenspositie van ouderen in Caribisch Nederland zijn daarom op 18 december 2019 een aantal aanpassingen om in aanmerking te komen voor de toeslag aangekondigd⁵. Het gaat om een verruiming van de vermogensvrijlating

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 42.

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

³ Stb. 2019, 188.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 8.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 42.

voor AOV-gerechtigden, de introductie van een pensioenvrijlating en het verschuiven van de toeslag zelfstandig wonen naar de toeslag voor AOV-gerechtigden. Omdat alle relevante partijen het doel en de urgentie onderschrijven om de inkomenspositie van ouderen in Caribisch Nederland te verbeteren, heeft het kabinet de RCN-unit SZW toestemming gegeven om, anticiperend op de inwerkingtreding van de benodigde regelgeving, vanaf 1 januari 2020 volgens de aangepaste voorwaarden te werken. Hierover zijn beide Kamers met de brief 18 december 2019 geïnformeerd.

Verruiming vermogensvrijlating en pensioenvrijlating

Voor het realiseren van de verruiming van de vermogensvrijlating en de introductie van een pensioenvrijlating heeft een wijziging van artikel 6 van de Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019 plaatsgevonden⁶. Het is gezien de aard en het belang van de middelentoets wenselijk om deze toets te verankeren in het Besluit onderstand BES in plaats van in beleidsregels. Dit komt de kenbaarheid van de middelentoets ten goede. De onderdelen die zien op de vermogensvrijlating en de pensioenvrijlating betreffen feitelijk een technische wijziging, omdat in de praktijk niet wordt afgeweken van de beleidsregel.

Verschuiving toeslag zelfstandig wonen

Om de toeslag zelfstandig wonen voor AOV-gerechtigden te verschuiven naar de toeslag AOV is een wijziging in het Besluit onderstand BES nodig. Deze aanpassing is daarom onderdeel van het wijzigingsbesluit. Het begrip zelfstandig wonen beperkt zich tot de situatie waarin geen ander dan de alleenstaande, de alleenstaande ouder of het gezin zijn hoofdverblijf heeft in de woning van de alleenstaande, de alleenstaande ouder of het gezin. In de praktijk komt het voor dat een woning door meerdere mensen wordt bewoond, maar waarbij één persoon in overwegende mate de woonlasten draagt. Bij AOV-gerechtigden komt dit relatief vaak voor. De belanghebbende bij wie dit aan de orde is, kent de RCN-unit SZW eveneens de toeslag zelfstandig wonen toe. In de voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland⁷ zijn beide Kamers geïnformeerd dat de werkwijze ten principale zou worden bezien en tot die tijd de werkwijze zou worden gedoogd.

Uit gesprekken met de uitvoering is naar voren gekomen dat de toepassing van het begrip 'zelfstandig wonen' met name tot problemen leidt bij AOV-gerechtigden. Dit omdat het bij AOV-gerechtigden relatief vaak voorkomt dat een woning door meerdere mensen wordt bewoond, maar waarbij één persoon in overwegende mate de woonlasten draagt. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om AOV-gerechtigden in aanmerking te laten komen voor een hoger onderstandsbedrag ongeacht of zij zelfstandig wonen. Dit door het bedrag van de toeslag zelfstandig wonen voor AOV-gerechtigden te verschuiven naar de toeslag AOV. Tegelijkertijd wordt voor de rest van de onderstandspopulatie de toepassing van de toeslag zelfstandig wonen in lijn gebracht met de definitie in het Besluit onderstand BES.

Het doel van de wijziging is om de inkomenspositie van alleenstaande AOV-gerechtigden en gehuwden met AOV en een gezamenlijk inkomen onder het wettelijk minimumloon te verbeteren. Deze noodzaak is recent ook bevestigd in het rapport 'Oog voor ouderen in Caribisch Nederland' van de Nationale Ombudsman. Los van het feit dat de aanpassing begunstigend werkt voor AOV-gerechtigden die een aanvraag doen voor de onderstand, betekent de aanpassing ook een verbetering voor de uitvoering.

Paragraaf 1.3. Betrekken arbeidskundig onderzoek bij de beoordeling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid

Op grond van artikel 17, tweede lid, van het Besluit onderstand BES is iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt als die persoon als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte en gebrek volledig en duurzaam niet in staat is om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. In de uitvoeringspraktijk is naar voren gekomen dat op basis van een medische oordeel wordt vastgesteld dat iemand gedeeltelijk arbeidsongeschikt is als gevolg van ziekte en gebrek, terwijl de betrokkene in de praktijk niet in staat is om doelgerichte handelingen in een arbeidsorganisatie te verrichten die resulteren in producten of diensten die een economische

⁶ Staatscourant 2019, 70775.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IV, nr. 61.

waarde hebben. Bijvoorbeeld als iemand slechts in beperkte mate aaneengesloten kan werken, niet beschikt over basale werknemersvaardigheden of niet in staat is om een taak uit te voeren in een arbeidsorganisatie. Het gevolg is dat de betrokkene niet in aanmerking komt voor de toeslag voor volledig duurzaam arbeidsongeschikten en tegelijkertijd niet de mogelijkheden heeft om inkomen uit arbeid te verwerven. Het is voor deze betrokkene niet mogelijk om een inkomen te verwerven waarmee in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan worden voorzien.

Met het wijzigingsbesluit wordt daarom geregeld dat de beoordeling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid wordt gebaseerd op een medisch onderzoek en, voor zover dat naar het oordeel van Onze Minister nodig is, ook op basis van een arbeidsdeskundig onderzoek. Het doel van het combineren van een medisch onderzoek en een arbeidsdeskundig onderzoek is om een beter beeld te kunnen vormen van de mogelijkheden van betrokkene.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om volledig en duurzaam arbeidsongeschikten een structurele ontheffing te verlenen van de plicht tot arbeidsinschakeling. Op basis van artikel 5, tweede lid, van het besluit kan de minister in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling verlenen. Dit artikel wordt ook gebruikt om volledig en duurzaam arbeidsongeschikten een ontheffing te verlenen van de plicht tot arbeidsinschakeling. Deze ontheffing wordt met de introductie van artikel 5, vierde lid, geformaliseerd.

Paragraaf 1.4. Uitsluiten fraudevorderingen socialezekerheidswetten van vermogenstoets

Net als in Europees Nederland kan de situatie dat verzwegen (buitenlands) vermogen een knelpunt vormt in de handhaving, zich in de onderstand in Caribisch Nederland voordoen. Dit kan het geval zijn als door verzwegen bezit de inlichtingenplicht wordt geschonden en het recht op onderstand als gevolg daarvan herzien of ingetrokken moet worden. De onterecht of tot een te hoog bedrag verstrekte onderstand wordt teruggevorderd. Als de betrokkene vervolgens opnieuw een aanvraag doet op de onderstand, wordt de terugvordering van de verstrekte onderstand als schuld meegenomen in de vermogensberekening. De schuld wordt afgetrokken van het (geconstateerde) bezit van de gerechtigde. Daardoor kan het vermogen onder de toepasselijke vermogensgrens komen te liggen. Dit betekent dat betrokkene (weer) recht heeft op onderstand, ongeacht de aanwezige middelen. Het niet naleven van een verplichting levert zodoende voordeel op voor de belanghebbende, ten opzichte van burgers die de regels naleven. Dit valt niet te rechtvaardigen.

De onderstand vormt het sluitstuk van de sociale zekerheid. De regering en de maatschappij hechten veel waarde aan dit vangnet, dat een mooie uiting is van solidariteit in onze samenleving. Solidariteit impliceert echter ook dat alleen een beroep gedaan kan worden op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is. Misbruik ondermijnt het draagvlak van de sociale voorzieningen. Handhaving is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed werkend stelsel van sociale zekerheid. Fraude mag nooit lonen.

Om de onterecht gunstige positie van mensen met fraudevorderingen bij de toegang tot het recht op onderstand weg te nemen, zijn fraudevorderingen ontstaan uit alle socialezekerheidswetten met inbegrip van strafrechtelijke afgedane sancties in Caribisch Nederland en Europees Nederland uitgesloten van de vermogenstoets in de onderstand. De wijziging bevat een prikkel voor de belanghebbende om het bezit aan te wenden en (daarmee) in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien of fraudevorderingen af te lossen. Het vormt daarnaast een stimulans voor de uitkeringsinstanties om actief invulling te blijven geven aan de handhaving. De wijziging is in lijn met de voorgenomen wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets zoals op 16 januari 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer⁸.

Fraudevorderingen ontstaan uit alle socialezekerheidswetten in Caribisch Nederland en Europees Nederland worden uitgesloten van de vermogenstoets in de onderstand door deze schulden niet langer aan te merken als een 'schuld' die afgetrokken mag worden van de aanwezige bezittingen. Onder de uit te sluiten fraudevorderingen wordt verstaan de terugvordering bij de schending van de inlichtingenplicht in de onderstand, de bestuurlijke boete bij de Wet ongevallenzekerheid BES

⁸ Kamerstukken 35374.

en de Wet ziekteverzekering BES en de (strafrechtelijke) boete bij de Wet algemene ouderdomsverzekering BES, Wet algemene weduwen- en wezenverzekering BES en Cessantiawet wegens schending van de inlichtingenplicht. Onder de uit te sluiten fraudevorderingen uit Europees Nederland wordt verstaan de terugvordering en bestuurlijke boete wegens schending van de inlichtingenplicht. Bij de uitsluiting van fraudevorderingen wordt geen onderscheid gemaakt in de ontstaansgrond van fraude. Ook fraudevorderingen uit andere ontstaansgronden dan 'vermogensfraude' leiden tot een onterecht gunstige positie bij de vermogenstoets. Iedereen moet de verplichtingen naleven en fraude mag voor niemand lonend zijn. Daarbij past geen onderscheid naar ontstaansgrond.

De wijziging heeft gevolgen voor personen die gefraudeerd hebben met socialezekerheidsregelingen in Caribisch Nederland of Europees Nederland en die een beroep doen op de onderstand in Caribisch Nederland. Het gaat alleen om personen bij wie er bezit tegenover de schulden staat, waarover zij redelijkerwijs kunnen beschikken. De belanghebbende moet het bezit eerst te gelde maken, voordat een beroep op onderstand kan worden gedaan. Net zoals dit van iedere andere burger wordt verlangd. Zijn er geen aanzienlijke bezittingen, dan staat de middelentoets ook na de wijziging niet in de weg aan het recht op onderstand.

Paragraaf 1.5. Vastleggen van controlevoorschriften

In het wijzigingsbesluit is een grondslag opgenomen om controlevoorschriften op te stellen voor de onderstand. De per 1 januari 2016 ingevoerde Wet kinderbijslagvoorziening BES bevat al een artikel 15 inzake controlevoorschriften. Het besluit onderstand BES, mist een dergelijke grondslag. De RCN-unit SZW heeft aangegeven behoefte te hebben aan een grondslag om controlevoorschriften te kunnen vaststellen, teneinde een steviger handvat te hebben om het uitvoeringsproces goed te laten verlopen.

Door het opnemen van de grondslag kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid controlevoorschriften vaststellen voor de onderstand. Het gaat hierbij om voorschriften voor de controle van gegevens voordat de vertegenwoordiging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overgaat tot een toekenning en om de controle of nog steeds recht op een bepaalde regeling bestaat. Het doel van het stellen van controlevoorschriften is daarmee om een rechtmatige uitvoering van de regelingen te borgen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de controlevoorschriften niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de regelingen. De rechthebbende, alsmede degene die in aanmerking wenst te komen voor een bepaalde regeling, moet deze controlevoorschriften opvolgen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de betrokkene tijdig vragen moet beantwoorden en documenten ter inzage als bewijsstukken moet aanbieden.

Hoofdstuk 2. Financiering en regeldruk

Paragraaf 2.1. Financiering

Bij de totstandkoming van de regelgeving voor de toeslag AOV voor AOV-gerechtigden zijn de totale uitgaven geraamd⁹. Vanwege een gebrek aan betrouwbare gegevens over het inkomen en vermogen van AOV-gerechtigden is hierbij niet gecorrigeerd voor mensen die niet in aanmerking komen op basis van inkomen- en vermogen. De aanpassing van de inkomens- en vermogenstoets leidt daarom niet tot aanvullende financiële kosten. De financiële kosten van het verschuiven van de toeslag zelfstandig wonen naar de toeslag AOV voor AOV-gerechtigden zijn naar verwachting nihil. Dit omdat voor de rest van de mensen in de onderstand (niet AOV-gerechtigden) de definitie van zelfstandig wonen strenger zal worden toegepast dan in de huidige uitvoeringspraktijk en tegelijkertijd voor AOV-gerechtigden ruimer.

Het betrekken van een arbeidsdeskundig onderdeel bij de beoordeling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid (paragraaf 1.3) gaat gepaard met extra uitvoeringskosten. Het gaat om circa 10 beoordelingen per jaar à 500 dollar per beoordeling. Deze financiële kosten worden opgevangen binnen het huidige budget voor uitvoeringskosten.

Het uitsluiten van fraudevorderingen uit socialezekerheidswetten (paragraaf 1.4) heeft naar verwachting geen financiële consequenties omdat dit in de praktijk weinig voorkomt. Het introduceren van controlevoorschriften (paragraaf 1.5) heeft geen financiële effecten.

Paragraaf 2.2. 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 nalevingkosten voor professionals en bedrijven. Het wijzigingsbesluit heeft wel invloed op de ontwikkeling van de eenmalige en structurele administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers. Er is sprake van eenmalige inhoudelijke nalevingkosten van 15 minuten per persoon voor mensen die voornemens zijn om een aanvraag voor onderstand in te dienen. Uitgaande van circa 1.000 mensen komen de totale eenmalige kosten neer op circa 250 uur. Dit zijn de kosten voor het kennismaken van de nieuwe regelgeving.

Het verschuiven van de toeslag zelfstandig wonen naar de toeslag AOV voor AOV-gerechtigden (paragraaf 1.2) heeft tot gevolg dat de woonsituatie niet langer een rol speelt bij het bepalen van de hoogte van de toeslag. Het aanleveren van informatie omtrent de woonsituatie is daardoor niet langer noodzakelijk bij de aanvraag. Dit zal naar verwachting 5 minuten schelen bij de aanvraag. De structurele inhoudelijke nalevingkosten en administratieve lasten zijn afhankelijk van het aantal aanvragen van nieuwe AOV-gerechtigden per jaar. Uitgaande van 1.000 mensen gaat het om circa 83 uur.

Het betrekken van een arbeidsdeskundig onderdeel bij de beoordeling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid (paragraaf 1.3) en het uitsluiten van fraudevorderingen uit socialezekerheidswetten (paragraaf 1.4) heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

Het introduceren van controlevoorschriften (paragraaf 1.5) heeft geen gevolgen voor de eenmalige en structurele administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers. De RCN-unit SZW vraagt al informatie op voor het toekennen van de onderstand voor de controle of nog steeds recht op onderstand bestaat. Daarbij moet worden aangemerkt dat de controlevoorschriften niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van het besluit.

Hoofdstuk 3. Ontvangen commentaren en adviezen

⁹ Stb. 2019, 188 (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.).

Paragraaf 3.1. Consultatie eilandbesturen

...

Paragraaf 3.2. Internetconsultatie

...

Paragraaf 3.3. Adviescollege toetsing regeldruk

...

Paragraaf 3.4. Uitkomsten voorhangprocedure

...

CONCEPT

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Het onderhavige wijzigingsbesluit zorgt ervoor dat de term 'pensioengerechtigde leeftijd' herhaaldelijk voorkomt in het besluit. Daarom wordt in artikel 1 een verkorte aanduiding van die term opgenomen. Daarnaast worden de omvangrijke omschrijvingen in de artikelen 5, 7 en 17a vervangen door de verkorte aanduiding.

Artikel I, onderdeel B

Aan artikel 4 wordt de term 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' toegevoegd. Deze term en de definitie daarbij staan nu in artikel 17, tweede lid, van het besluit. Aangezien dit wijzigingsbesluit ervoor zorgt dat de term meer dan één keer voorkomt in het besluit wordt de definitiebepaling verplaatst. Bovendien is het logischer om de definitiebepaling op te nemen in het hoofdstuk dat alle begripsbepalingen bevat.

Artikel I, onderdeel C

Het nieuwe artikel 5, vijfde lid, regelt dat volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid beoordeeld wordt op basis van een verzekeringsgeneeskundig en voor zover nodig een arbeidskundig onderzoek. Zie hiervoor de toelichting in paragraaf 1.3. De zinsnede 'voor zover nodig' betekent dat arbeidsdeskundig onderzoek alleen wordt gedaan als de situatie hiertoe aanleiding geeft.

Het nieuwe artikel 5, vierde lid, regelt dat de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is geen plicht heeft tot arbeidsinschakeling. Dit betreft de vastlegging van de bestaande uitvoeringspraktijk.

Artikel I, onderdeel D

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Artikel I, onderdeel E, F en G

Het nieuwe artikel 11a bevat de grondslag om controlevoorschriften vast te stellen bij ministeriële regeling. De formulering van dit artikel is ontleend aan artikel 15 van de per 1 januari 2016 ingevoerde Wet kinderbijslagvoorziening BES. Doordat het tweede lid de verplichting bevat om de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het besluit, kan het tweede lid van artikel 11 vervallen. Het derde lid bevat de verplichting voor de belanghebbende om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de uitvoerende instantie en diens functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Het tweede lid van artikel 12, waarin diezelfde verplichting is opgenomen, kan daarom vervallen. Deze aanpassing sluit aan bij de wijzigingen die zijn doorgevoerd door de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten.¹⁰

Artikel I, onderdeel H

Het nieuwe artikel 14, tweede lid, regelt dat de belanghebbende die recht heeft op de toeslag bij de pensioengerechtigde leeftijd (artikel 17a) geen recht heeft op de toeslag bij zelfstandig wonen. In plaats van de toeslag voor zelfstandig wonen bestaat recht op de verhoogde toeslag bij de pensioengerechtigde leeftijd.

Artikel I, onderdeel I

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Artikel I, onderdeel J

De bedragen in artikel 17a worden verhoogd met de bedragen die horen bij de toeslag voor zelfstandig wonen, bedoeld in artikel 14. De nieuwe bedragen worden op grond van artikel 21 per 1 januari 2021 geïndexeerd.

Artikel I, onderdeel K en L

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, hoofdstuk 6.

In het nieuwe artikel 18a wordt de vermogenstoets bij de onderstand geregeld. In het huidige artikel 18 staat dat alle vermogens- en inkomensbestanddelen tot de middelen worden gerekend. Wat onder vermogen valt is nu nader uitgewerkt in de Beleidsregels toepassing Besluit onderstand BES 2019. Het ligt gezien de aard en het belang van de vermogenstoets echter meer voor de hand dit op het niveau van het besluit te regelen. Hetgeen dat nu is vastgelegd in de artikelen 6, 7 en 8 van de beleidsregels wordt daarom nu vastgelegd in het besluit. Daarnaast wordt de uitsluiting van schulden uit fraudevorderingen geregeld.

Artikel 18a

Het eerste lid bevat de hoofdregel dat onder vermogen wordt verstaan de bezittingen minus de schulden van de alleenstaande of het gezin. Het tweede en vierde lid bevatten een aantal uitzondering op die regel.

Over de uitzondering in het tweede lid, onderdeel c, wordt het volgende opgemerkt. In principe wordt de economische waarde van het hoofdverblijf niet tot het vermogen gerekend. De minister kan anders besluiten als het redelijker is dat die waarde wel tot de middel wordt gerekend. Dit kan aan de orde zijn als de woning een aanzienlijke overwaarde heeft, er voor de alleenstaande of het gezin andere geschikte woonruimte beschikbaar is en er voor de vervreemding geen familierechtelijke obstakels in de vorm van mede-eigendom zijn.

Het derde lid bevat de vermogensgrens die geldt bij het vrijlaten van vermogen dat al voor de onderstandsverlening aanwezig was. Bij de vermogensgrens wordt onderscheid gemaakt naar gelang de pensioengerechtigde leeftijd al dan niet is bereikt. De grens ligt hoger bij personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt zodat recht wordt gedaan aan het vermogen dat zij hebben opgebouwd als oudedagsvoorziening. Als er sprake is van een gezinssamenstelling geldt dat ten minste één van de gezinsleden de pensioengerechtigde leeftijd bereikt moet hebben om in aanmerking te komen voor de hogere vermogensgrens.

Het vierde lid regelt de uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets. Dit in navolging van het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets.¹¹ De meeste Europees Nederlandse sociale wetgeving kennen een terugvorderingsmogelijkheid en de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Daarnaast kan in Europees Nederland ook een geldboete op grond van het strafrecht worden opgelegd die verband houdt met het schenden van de inlichtingenplicht, maar waarbij de grondslag van de overtreding is gelegen in het Wetboek van Strafrecht. In Caribisch Nederland is het beeld wisselender. Soms kan er teruggevorderd worden en een bestuurlijke boete opgelegd worden, soms zijn bepaalde artikelen in de specifieke wetten strafbaar gesteld. Ook een bestuurlijk boete komt voor. Deze vier ontstaansgronden van schulden (een terugvordering, een geldboete die op grond van het Wetboek van Strafrecht wordt opgelegd, een bestuurlijke boete, of een geldboete die op grond van overtreding van artikelen in de sociale wetgeving in Caribisch Nederland strafbaar zijn gesteld) worden in het vierde lid onderscheiden. De schulden die hieruit zijn ontstaan worden niet meer als schuld meegenomen in vermogenstoets. In het voorgestelde vierde lid is een lijst opgenomen met wetten waarvan de daaruit ontstane vorderingen op de belanghebbende niet meer als schuld worden meegenomen.

Artikel 19

Aan het eerste lid wordt toegevoegd dat ook inkomsten uit kinderalimentatie worden vrijgelaten voor zover die inkomsten tezamen met de onderstand de hoogte van het minimumloon niet overschrijden. De achtergrond van deze vrijstelling is dat de ouder door middel van de ontvangen kinderalimentatie kan voldoen aan zijn onderhoudsplicht en kan voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van het kind of de kinderen. Ook sluit dat niet aan bij het breed gedragen belang dat alle kinderen kansrijk kunnen opgroeien. Als er samenloop is tussen inkomsten uit kinderalimentatie én uit arbeid geldt dat deze worden vrijgelaten voor zover deze beide inkomsten tezamen met de onderstand de hoogte van het minimumloon niet overschrijden.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35374, nr. 2.

Het nieuwe tweede lid regelt een beperkte pensioenvrijlating voor de belanghebbende die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. De vrijlating geldt voor pensioenen uit de tweede pijler (pensioen opgebouwd bij een werkgever) en de derde pijler (pensioen dat zelfstandig particulier is opgebouwd). Het gaat hier nadrukkelijk niet om pensioen dat van overheidswege wordt ontvangen, zoals een pensioen op grond van de Wet algemene ouderdomsverzekering BES of de Algemene Ouderdomswet. De vrijlating geldt alleen als het inkomen is verworven door een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. De pensioenvrijlating staat los van de vrijlating voor inkomen uit arbeid of kinderalimentatie en kan dus gelden bovenop die vrijlating. Er kan op deze wijze een totaal inkomen worden verworven dat ligt boven het wettelijk minimumloon.

Artikel I, onderdeel M

In de artikelen 18 en 19 zijn nieuwe bedragen geïntroduceerd. Deze bedragen moeten jaarlijks worden geïndexeerd. Dit gebeurt conform de indexatie bedoeld in artikel 21. In dit artikel wordt daarom de verwijzing naar de artikelen 18 en 19 toegevoegd.

Artikel I, onderdeel N

Deze bepaling komt overeen met de per 1 juli 2019 vervallen leden twee en drie van artikel 24. Die bepaling was ingevoerd met artikel I, onderdeel I, van het besluit van Besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van het Besluit onderstand BES in verband met het introduceren van een toeslag bij de AOV-gerechtigde leeftijd en enkele technische wijzigingen. In de brief aan beide Kamers van 18 december 2019¹² heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten weten dat het nodig is om terugwerkende kracht te kunnen verlenen voor aanvragen ingediend voor 1 januari 2021. In de uitvoering wordt momenteel geanticipeerd op deze wijziging. Dit onderdeel formaliseert deze uitvoering.

Artikel I, onderdeel O

De toezichthoudende ambtenaren voor het Besluit onderstand BES zijn aangewezen in de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren SZW-regelgeving BES. Dit is een ministeriële regeling. De formulering van de grondslag in artikel 41, eerste lid, wordt hiermee in overeenstemming gebracht. Aangezien artikel 4 van de Bekendmakingswet regelt dat ministeriële regelingen in de Staatscourant worden geplaatst kan het tweede lid van artikel 41 vervallen.

Artikel I, onderdeel P

Het nieuwe artikel 41a regelt het overgangsrecht ten aanzien van het uitsluiten van fraudevorderingen van de vermogenstoets. Het overgangsrecht maakt duidelijk dat fraudevorderingen die voor de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit als schuld in de zin van artikel 18a van het besluit worden aangemerkt, na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit als schuld aangemerkt blijven. Dat is ook het geval wanneer er sprake is van vermogensmutaties en de daaruit voortvloeiende vermogenstoets. Het overgangsrecht is van toepassing op personen aan wie onderstand is toegekend voor de dag van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Het gaat hierbij dus niet om de datum van afgifte van de beschikking tot verlening van de onderstand, maar over de dag vanaf wanneer het recht op onderstand bestaat. Het overgangsrecht blijft van toepassing voor zolang *dat* recht op onderstand bestaat. Het gaat dus om een onafgebroken recht op onderstand.

ARTIKEL II

Dit besluit, met uitzondering van artikel I, onderdeel N, treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Artikel I, onderdeel N, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad en werkt terug tot en met 1 april 2020. De inwerkingtreding wijkt af van de vaste verandermomenten zodat de periode van terugwerkende kracht zo kort als mogelijk is. De terugwerkende kracht is niet belastend voor de belanghebbenden, maar juist voordelig. Op deze manier kan er geen onduidelijkheid over bestaan dat de onderstand, voor aanvragen die gedaan zijn voor 1 januari 2021, met terugwerkende kracht kan worden toegekend vanaf 1 januari 2020 (de dag waarop het Besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van Besluit onderstand BES in verband

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 42.

met het introduceren van een toeslag bij de AOV-gerechtigde leeftijd en enkele technische wijzigingen (Stb. 2019, 188) in werking is getreden). Uiteraard mits aan de overige voorwaarden is voldaan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

CONCEPT