

## Waarom uitsluiting van AOW-ers van individuele inkomens toeslag niet langer te verdedigen is

### Voorgeschiedenis

1. Per 1-1-2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Deze maakte een einde aan diverse categoriale bijstandsregelingen van gemeenten voor personen tot 65 jaar. Voor deze groepen was alleen nog individuele bijzondere bijstand mogelijk, op basis van maatwerk en enkel betrekking hebbend op daadwerkelijk gemaakte onvermijdelijke kosten.  
Uitgezonderd hiervan waren chronisch zieken, gehandicapten en ouderen, omdat zij geen belemmering vormden voor de uitstroom uit de bijstand. Voor deze groepen bleef categoriale bijzondere bijstand mogelijk.
2. Een van de nieuwe elementen in de WWB was de langdurigheidstoelage voor langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief. Daarmee kregen mensen die 5 jaar of langer een laag inkomen hadden (tot maximaal 110% van het sociaal minimum, in de praktijk vaak tot 100%) in 2004 recht op een toeslag van € 327 (alleenstaanden) tot € 466 (gehuwden) per jaar, bedragen die in principe periodiek worden bijgesteld. Personen van 65 jaar en ouder hadden geen recht op deze toeslag.
3. Per 1-1-2009 is de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd naar gemeenten. De gemeenten kregen hierbij een grote beleidsvrijheid om zelf de voorwaarden voor deze toeslag, in het bijzonder de hoogte van de toeslag, de duur van het laag inkomen en de inkomensgrens, vast te leggen in een gemeentelijke verordening.
4. Met de invoering van de Participatiewet per 2015 werden de nog bestaande categoriale bijzondere bijstandsregelingen voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen afgeschaft. Daarnaast werd de langdurigheidstoelage vervangen door de individuele inkomens toeslag. Deze toeslag mag niet meer categoriaal verstrekt worden.

### **Waarom zijn de argumenten om AOW-ers uit te sluiten van de individuele inkomens toeslag achterhaald?**

Bij de discussie in de Tweede Kamer over de decentralisatie van de langdurigheidstoelage in 2009, waarbij o.m. de vraag vanuit de TK was of dit niet het risico opriep van ongelijke behandeling van ouderen vanaf 65 jaar t.o.v. mensen onder de 65 jaar, werd dit door de staatssecretaris tegen gesproken. Hierbij voerde hij de volgende argumenten aan.

- a. Voor de groep ouderen is in de WWB voorzien in een categoriale bijstandsregeling. Het is daarom niet logisch om de leeftijdsgrens van 65 jaar bij de langdurigheidstoelage te schrappen;
- b. Voor de langdurigheidstoelage geldt een inkomensgrens van maximaal 110% van het minimum, en:
- c. de AOW en de bijstandsnorm voor 65-plussers (later omgezet in de AIO) zijn aanmerkelijk hoger dan voor 65-minners.

#### Ad a

Het eerste argument is met de afschaffing van de categoriale bijstandsregeling voor ouderen bij de invoering van de Participatiewet achterhaald. De nog wel gehandhaafde categoriale regeling voor een tegemoetkoming in de vorm van een

collectieve (aanvullende) zorgverzekering met een (kleine) korting op de premie kan qua voorziening in de noodzakelijke bestaanskosten bij lange na niet bieden wat de voormalige categoriale bijstandsregeling voor ouderen bood.

#### Ad b

Het tweede argument gaat als gevolg van de decentralisatie van de langdurigheidstoelage evenmin op. De inkomensgrens van 110% van het sociaal minimum is door de landelijke overheid losgelaten. Volgens onderzoek van de FNV (lokale monitor 2016) had 28% van de onderzochte gemeenten een inkomensgrens van 100%, 50% een inkomensgrens van 101% t/m.110%, en 22% een inkomensgrens boven de 110% van het minimum.

#### Ad c

Wanneer we de huishoudens van ouderen met een laag inkomen vergelijken met huishoudens onder de AOW-leeftijd die voor de langdurigheidstoelage/individuele inkomensstoelage in aanmerking komen, dan blijkt dat relatief veel huishoudens vanaf de AOW-leeftijd met hun inkomen onder de gemeentelijke inkomensgrenzen van 110% of 120% van de individuele inkomensstoelage blijven. Het gaat dan om huishoudens met een AIO-uitkering, of met alleen AOW of met AOW en een klein aanvullend inkomen. Met andere woorden: deze groepen ouderen hebben vergeleken met huishoudens onder de AOW-leeftijd, die met deze inkomensgrenzen een inkomensstoelage krijgen, een lager inkomen.

*Deze bevindingen weerspreken het belangrijkste argument dat ten grondslag ligt aan de uitsluiting van mensen vanaf de AOW-leeftijd voor de individuele inkomensstoelage, namelijk dat er een positief verschil dient te zijn tussen het minimum vanaf de AOW-leeftijd en het minimum van huishoudens onder de AOW-leeftijd.*

### **Een substantiële groep**

Het betreft een substantiële groep. Het aantal personen met een AIO-uitkering bedroeg medio 2019 54.000, en er is sprake van een aanzienlijk niet gebruik (48% tot 56%, onderzoek Algemene Rekenkamer, 2019). Het aantal huishoudens met een hoofdkostwinner van 65 jaar of ouder met een inkomen tot 110% van het minimum bedroeg in 2018 249.000, met een inkomen tot 120% van het minimum 366.000 (cijfers CBS).

### **Uitspraken Centrale Raad van Beroep**

Er zijn verschillende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, waarin geoordeeld wordt dat de verschillen in normbedragen en voorwaarden tussen de bijstand (Participatiewet) en AIO enerzijds en de AOW anderzijds niet aangemerkt kunnen worden als zijnde in strijd met het beginsel van non-discriminatie naar leeftijd.

Twee uitspraken hebben betrekking op de kostendelersnorm, die in geval van bijstand of AIO van toepassing kan zijn en niet bij een (volledige) AOW, en die in hoger beroep bestreden werd met o.a. een beroep op discriminatie op grond van leeftijd (ECLI:NL: 2018:548, uitspraak van 27-2-2018, en ECLI:NL:CRVB:2018:1418, uitspraak van 17-4-2018).

Een andere zaak betrof een hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Amsterdam, waarin belanghebbende met een AIO-uitkering een door de gemeente Amsterdam toegekende individuele inkomensstoelage van € 50 te laag vond omdat er aangesloten had moeten worden bij de hoogte van de langdurigheidstoelage onder de WWB met een hogere norm voor pensioengerechtigden. De rechtbank had het beroep

tegen het besluit van de gemeente niet ontvankelijk verklaard. In hoger beroep stelde belanghebbende dat met de hoogte van de toegekende toeslag ongeoorloofd onderscheid werd gemaakt naar leeftijd. Ook in deze zaak oordeelde de CRVB dat niet gesproken kon worden van ongelijke behandeling van gelijke gevallen omdat er sprake is van wetten met verschillende doelstellingen. De Participatiewet is een voorziening en de AOW een volksverzekering. De wetgever heeft grond gezien voor andere normbedragen. Voor pensioengerechtigden gelden hogere normbedragen. Deze kunnen daarom geen aanspraak maken op een individuele inkomenstoelage. De ongelijke behandeling vloeit voort uit de normen die voor pensioengerechtigden gelden. Er is dus geen sprake van ongeoorloofd onderscheid naar leeftijd. Ook pensioengerechtigden met een op de Participatiewet gebaseerde AIO-aanvulling kunnen geen aanspraak maken op een individuele inkomenstoelage. Voor zover voor de laatst genoemde groep pensioengerechtigden met een AIO-aanvulling al kan worden gezegd dat sprake is van gelijke gevallen, dan vloeit de ongelijke behandeling voort uit de normen die voor pensioengerechtigden gelden en is dus, anders dan appellant meent, ook in zoverre geen sprake van een ongeoorloofd onderscheid naar leeftijd. Zie: ECLI:NL:CRVB:2019:2263.

### Commentaar op deze uitspraken

Op de eerste plaats merk ik op dat in de laatste zaak de gemeente de persoon met een AIO-uitkering een individuele inkomenstoelage had toegekend, hoewel dit volgens de vigerende wetgeving niet was toegestaan (bevestigd in de uitspraak van de CRVB hierboven). Het hoger beroep bij de CRVB handelde om de hoogte van de toeslag. Belanghebbende stelde dat aangesloten zou moeten worden bij hoogte van de categoriale bijstandsuitkering voor ouderen, die gold onder de WWB, en beriep zich daarbij op ongelijke behandeling naar leeftijd. Dit laatste werd door de CRVB afgewezen, omdat de AOW en de Participatiewet verschillende doelstellingen hebben en de normbedragen voor pensioengerechtigden hoger zijn dan die voor de bijstand. Dit geldt ook voor de AIO, zijnde een voorziening, die thans door de SVB wordt uitgekeerd en voorheen door de gemeente. Over de (onrechtmatige) inkomenstoelage die belanghebbende had, zijnde overigens een schamelbedrag van € 50, werd geen uitspraak gedaan. Aangenomen mag worden dat belanghebbende deze toeslag dus mocht behouden, omdat deze toeslag als zodanig niet in het geding was bij de procedure voor de rechtbank en het hoger beroep bij de CRVB.

### Rekenvoorbeeld van het onrecht

Tabel 1

Deze tabel toont de netto minimuminkomens per 1-7-2019, waar huishoudens aan getoetst worden bij toekenning van de individuele inkomenstoelage<sup>1)</sup>. Dat verschilt per gemeente:

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.

Tabel 2

Deze tabel toont het netto jaarinkomen van gepensioneerden, inclusief vakantietoeslag, bij verschillende bedragen voor aanvullend pensioen.

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

#### Cijfermatige conclusie

Zoals u ziet heeft een alleenstaande gepensioneerde met een aanvullend pensioen van 50 euro per maand een netto jaarinkomen van 14.462 euro. Met dat inkomen zou deze alleenstaande als niet-gepensioneerde recht hebben op de individuele inkomenstoelage in alle gemeenten waar de inkomensgrens 120% van het sociaal minimum of hoger is. Hetzelfde geldt voor gehuwden. Zij zijn op dit moment echter wettelijk uitgesloten van de toeslag. Naar onze mening is er hier sprake van een ongelijke behandeling op grond van leeftijd, die niet langer te verdedigen is.

#### **Algemene Conclusie**

Het uitgangspunt bij de uitsluiting van ouderen voor de langdurigheidstoelage en later de individuele inkomenstoelage was dat de normbedragen voor de AIO en de AOW aanzienlijk hoger zijn dan die van de bijstand. Dit laatste is echter met de decentralisatie van de langdurigheidstoelage en de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand voor ouderen met de participatiewet niet meer vol te houden. Bij gemeenten die voor deze toeslag een inkomensgrens van 110% of hoger van het minimum aanhouden is de werkelijke situatie dat huishoudens onder de AOW-leeftijd met hetzelfde inkomen als AIO- en AOW-gerechtigden en die een individuele inkomenstoelage ontvangen daarmee een zelfde of zelfs hoger netto inkomen ontvangen dan AIO- of AOW-gerechtigden.

Hoewel veel ouderen met een laag inkomen aan de financiële voorwaarden voor de individuele inkomenstoelage voldoen komen zij daarvoor niet in aanmerking. Huishoudens onder de AOW-leeftijd met hetzelfde netto inkomen komen derhalve met de individuele inkomenstoelage, gemiddeld een bedrag van € 350 tot € 525 per jaar, uit boven het netto jaarinkomen van AIO- en AOW-gerechtigden. Er is dus sprake van ongelijke behandeling.

Het uitgangspunt voor de uitsluiting van ouderen van de individuele inkomenstoelage, dat de normbedragen van de AIO en de AOW hoger zijn dan die van de bijstand, moge op zich juist zijn, de praktijk is dat de individuele inkomenstoelage bij inkomensgrenzen van 110% of 120% en hoger ertoe leiden dat bijstandsgerechtigden per saldo een hoger inkomen ontvangen dan huishoudens met volledige AOW.

De grondslag achter deze uitsluiting, namelijk dat er een verschil dient te zijn tussen het minimum van huishoudens onder en vanaf de AOW-leeftijd, heeft in de wettelijke besluitvorming en politieke discussie een normerende rol gespeeld.

Deze grondslag heeft zijn betekenis verloren. Naar onze mening is er sprake van een ongelijke behandeling op grond van leeftijd, die niet langer te verdedigen is.

**KBO-Brabant roept daarom de Tweede Kamer op de uitsluiting van AIO- en AOW-gerechtigden voor de individuele inkomenstoeslag ongedaan te maken, door de uitsluitingsbepaling in artikel 36, lid 1 van de Participatiewet, te schrappen.**

*Werkgroep Bestaanszekerheid KBO-Brabant 2022*