

Minister ~~Breder~~ is akkoord met verzenden (21/10)



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

Aan Minister van SZW  
Minister voor APP

nota

kabinetsreactie op moties AOW-AOV hiaat zzp-ers

Datum  
12 mei 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)  
0

**Aanleiding**

Bijgaand ontvangt u een conceptreactie op twee moties van de leden Leijten en Peters over het AOW-hiaat van arbeidsongeschikte zzp-ers. Bij het Vragenuur op 18 april jl. heeft de TK een vraag gesteld aan de Minister voor APP over de onbeantwoorde Kamervragen. Met deze nota bieden wij een conceptbrief voor de TK aan waarin wordt ingegaan op beide moties en conceptantwoorden op de Kamervragen. De brief is op verzoek toegespitst op uw voorstel tot het verlengen van de OBR met 2 jaar en dekking binnen de SZW-begroting. Over dit laatste bestaat nog geen overeenstemming met Fin.

Inmiddels zijn op 20 juni weer Kamervragen gesteld door Palland en van Kent over de voortgang. Deze zijn in een separaat digidocdossier aan u voorgelegd. Ook separaat is het advies aan u voorgelegd om de SVB alvast formele opdracht te geven om te starten met de voorbereidingen. Alle brieven kunnen uit na akkoord volgende week met Financiën over de dekking.

**Geadviseerd besluit**

- Geadviseerd wordt om bijgaande conceptbrief en de antwoorden op Kamervragen over de uitvoering van de moties bij akkoord te tekenen.
- U wordt geadviseerd het verzenden van de Kamerbrief aan te houden tot er overeenstemming is met Financiën om kosten volgend voorjaar in te passen in de SZW-begroting.
- In bijgaande brief geeft u aan dat u geen mogelijkheid heeft gevonden om de groep van 3.700 zelfstandigen te compenseren zonder ingrijpende juridische precedentwerking. Een verlenging van de OBR van 2 jaar ziet u als enige mogelijkheid om een deel van de doelgroep te compenseren zonder het risico van juridische precedentwerking.

**Kernpunten**

- Op 4 oktober 2021 is een notaoverleg geweest met de TK over de problematiek van zelfstandigen die al arbeidsongeschikt waren voordat de AOW-leeftijd in 2013 verhoogd werd en waarvan de private uitkering niet doorloopt tot de nieuwe AOW-leeftijd. Naar aanleiding van de dilemmabrief van uw ambtsvoorganger zijn twee moties door de Kamer aanvaard van de leden Leijten en Peters. In de eerste motie wordt de regering verzocht te onderzoeken of ook andere groepen door het verhogen van de AOW-leeftijd mogelijk buiten hun schuld om benadeeld zijn. In de tweede motie wordt de

regering verzocht om voor de groep zelfstandigen die reeds ziek was voor de verhoging van de AOW-leeftijd in 2013 en geen toegang heeft tot de OBR of andere voorzieningen, een compensatieregeling inclusief dekking uit te werken.

**Datum**  
15 april 2022

**Onze referentie**

- De AOW-leeftijdsverhoging heeft gevolgen voor alle burgers en met name voor groepen die zich niet hebben kunnen voorbereiden en er nadeel van ondervinden in de vorm van een inkomenshiaat. Als flankerend beleid wordt de AOW-leeftijd daarom geleidelijk verhoogd en is de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR) in het leven geroepen. De OBR speelt een belangrijke rol als overgangsrecht bij de verhoging van de AOW-leeftijd.
- De OBR is een minimumregeling die het inkomen aanvult tot de hoogte van de AOW-uitkering. De OBR kent een inkomens- en vermogenstoets, maar is minder streng dan de bijstand vanwege de bijzondere omstandigheden bij de verhoging van de AOW-leeftijd. Het eigen huis wordt bijvoorbeeld uitgezonderd van de vermogenstoets.
- Bij de start van de OBR is het regime van de OBR door de politiek als voldoende aangemerkt, alhoewel er wel voortdurend discussie was over de onderbenutting, mede als gevolg van de inkomens- en vermogenstoets.
- In rechtszaken is door de Centrale Raad van Beroep over de verhoging van de AOW-leeftijd geconcludeerd dat de OBR een rol heeft bij de beoordeling of bij het verhogen van de AOW-leeftijd in het kader van het EVRM sprake is van een "individual and excessive burden". De individuele toetsing op inkomen en vermogen bij aanvraag samen met de toetsing bij een eventueel bezwaar en beroep, bieden volgens de CRvB voldoende waarborgen voor deugdelijk individueel feitenonderzoek en het voorkomen van schrijnende gevallen. Bij de conclusie of sprake is van een onevenredig zware last neemt de Raad ook in aanmerking dat men zich ten minste al vanaf 2012/2013 heeft kunnen instellen op de periode zonder AOW-pensioen.
- Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep kan voorts worden afgeleid dat los van de OBR juist de bijstand in Nederland voorkomt dat er sprake kan zijn van een "individual and excessive burden". De bijstand is in Nederland het vangnet bij uitstap om te voorkomen dat burgers onder het bestaansminimum terecht komen. Burgers hebben bij het aflopen van de OBR tien jaar de gelegenheid gehad om zich voor te bereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. Na afloop van de OBR is het algemene vangnet van de bijstand weer van kracht.
- In algemene zin kan dus worden geconcludeerd dat het overgangsrecht van de OBR voldoende waarborgen biedt en dat een vergelijking met de toeslagenaffaire, zoals door de SP tijdens het debat werd gedaan, niet opgaat.
- Bij de vormgeving van de OBR zijn de doelgroepen geïnventariseerd. In eerste instantie zou de regeling gericht worden op mensen van wie de Vut- of vergelijkbare uitkering al was ingegaan vóór de verhoging van de AOW-leeftijd. Vanuit oogpunt van gelijke behandeling zijn ook zelfstandigen met een private AOV-uitkeringen onder de OBR-doelgroep opgenomen. Mensen van wie de uitkering is ingegaan na 1-1-2013, worden geacht op tijd op de hoogte te zijn geweest van de AOW-leeftijdsverhoging om daarop te anticiperen.
- In uw reactie op de eerste motie, die gaat over de mogelijke andere doelgroepen, deelt u mede dat de doelgroep bij aanvang van de regeling onderzocht is, dat de regeling tussentijds is geëvalueerd met het oog op het niet-gebruik en dat nu geen andere groepen bekend zijn.

- In reactie op de tweede motie, die verzoekt om een compensatieregeling, is een aantal opties onderzocht om bedoelde groep tegemoet te komen (in de bijlage bij de brief). Het gaat om:

1. een brede genereuze compensatieregeling;
2. een langdurige verlenging van de OBR
3. een bedrag ineens met de voorwaarden van de OBR;
4. compensatie met een rol voor verzekeraars;
5. compensatie via de IOAZ;

Uiteindelijk komt alleen een verlenging van de OBR met 2 jaar in beeld als mogelijke compensatie.

- In de brief geeft u aan een verlenging van de OBR als enige mogelijkheid te zien om (een deel van) de doelgroep te compenseren zonder het risico van juridische precedentwerking. Het bieden van een andere, ruimere regeling stuit op gelijke behandeling. Een belangrijke kanttekening bij een verlenging van de OBR is dat dit disproportioneel belastend is voor de uitvoering, mede omdat naar verwachting maar een hele kleine groep (circa 10% van de doelgroep) aanspraak kan maken op de OBR. Dit impliceert jaarlijkse uitvoeringskosten van circa € 250.000 voor enkele tientallen uitkeringen. Zodoende is een beperkte verlenging van 2 jaar een proportionele tegemoetkoming.
- Het (langdurig) verlengen van de OBR brengt uitvoeringslasten en risico's met zich mee. Bij de totstandkoming van de regeling heeft de SVB in korte tijd een systeem moeten bouwen en medewerkers moeten opleiden om de complexe regeling tijdig te kunnen uitvoeren. In het systeem en het werkproces zijn onder meer de toets op inkomen en vermogen, alsmede de verrekening van overig inkomen ingebouwd. De SVB moet voor kleine aantallen gerechtigden zorgen dat de vereiste deskundigheid van de medewerkers en het OBR-systeem up-to-date en beschikbaar blijven. Dit is kwetsbaar voor de uitvoering van de OBR. Hierdoor zijn de uitvoeringskosten ook op de lange termijn relatief hoog. Het verlengen van de OBR is daarom ondoelmatig (relatief hoge uitvoeringskosten voor een zeer kleine en steeds kleiner wordende regeling) en raadt u deze oplossing af.
- Hierna wordt een toelichting gegeven op de 3.700 zelfstandigen waarvoor de Tweede Kamer verzoekt om een compensatieregeling. In de bijlage treft u tevens informatie aan over de OBR en de voorgeschiedenis van het dossier.

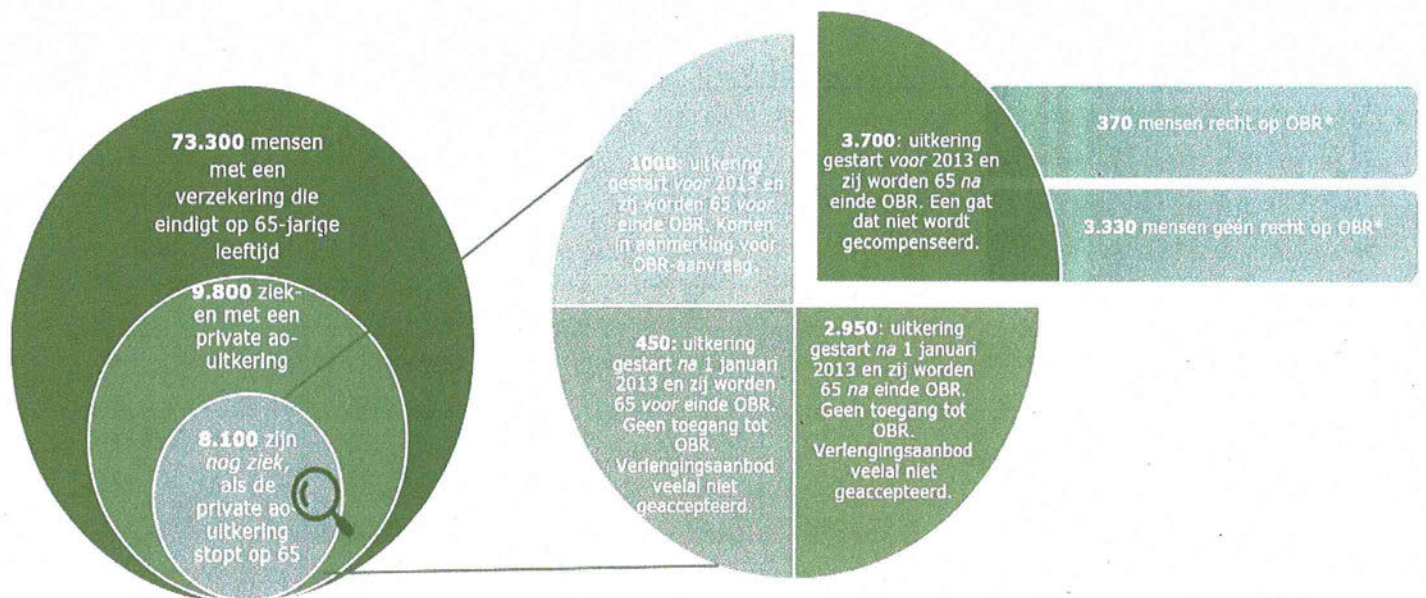
### **Toelichting**

#### *Duiding van de doelgroep van 3.700 personen uit de tweede motie*

- De oorsprong van de groep 3.700 personen is gelegen in een onderzoek van het bureau SEO naar de omvang van het aantal privaat verzekerden bij wie de afgelopen jaren een AOW-hiaat is vastgesteld.
- Hieruit blijkt dat er eind 2017 73.300 verzekerde zelfstandigen waren met een verzekerde eindleeftijd van 65 jaar. Hiervan zijn er 3.700 mensen waarbij de uitkering na 1-1-2023 eindigt op 65-jarige leeftijd en niet aansluit op de verhoogde AOW-leeftijd. Voor deze mensen geldt dat er geen compensatie vanuit de OBR mogelijk is voor de tussenliggende periode.

**Datum**  
15 april 2022

**Onze referentie**



\*De verwachting is dat 10% van de mensen zal voldoen aan de inkomens- en vermogensgrens in de periode van nu tot 2054.

#### Afbakening en (on)gelijke behandeling

- Met de zinsnede 'een groep van zelfstandigen die zonder ingrijpende juridische precedentwerking kan worden afgebakend', verwijst de motie naar een passage uit de brief van 1 februari 2021. Hier wordt bedoeld op de groep van 3.700 mensen met een arbeidsongeschiktheidsverzekering die nog ziek zijn op het moment dat zij 65 worden. De groep van circa 3.700 personen onderscheidt zich van andere potentieel OBR-gerechtigden, omdat zij pas ná 1-1-2023 de leeftijd van 65 jaar bereiken.
- De afbakening en compensatie zonder ingrijpende juridische precedentwerking is alleen mogelijk via een verlenging van de OBR met de huidige voorwaarden.
- Andere vormen van compensatie die gunstiger zijn dan de OBR, zouden leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen; namelijk van mensen die eerder zijn getoetst aan de voorwaarden van de OBR en daardoor niet in aanmerking kwamen. Een andere vorm van compensatie die gunstiger is dan de OBR brengt het risico met zich mee van juridische precedentwerking. Het leidt ertoe dat een compensatie niet alleen geldt voor nieuwe gevallen, maar ook met terugwerkende kracht voor oude (OBR) gevallen en mogelijk ook voor personen die eerder voor de OBR zijn afgewezen wegens de nu geldende voorwaarden.

#### Aanvullende informatie doelgroep

- In de brief wordt stil gestaan bij het feit dat het niet zeker is dat alle personen compensatie (via de OBR) nodig hebben om het AOW-hiaat te overbruggen. De private AOV kent namelijk een ander arbeidsongeschiktheids-criterium dan de publieke WIA. De zelfstandige heeft veelal een verzekering op basis van beroepsarbeidsongeschiktheid. Als de AOV is ingetreden, en de zelfstandige op grond van zijn polis een uitkering ontvangt, dan is het mogelijk dat hij of zij daarnaast nog andere werkzaamheden verricht of andere inkomsten geniet. Deze werkzaamheden en de daaruit verkregen inkomsten hoeven niet altijd van invloed te zijn op de private uitkering.
- Van deze groep zijn verder geen individuele inkomens- en vermogensgegevens bekend (evenmin op huishoudniveau). Deze gegevens zijn nodig om te kunnen beoordelen of men voldoet aan de inkomens- en vermogenstoets van de OBR. De verwachting bestaat dat een beperkt deel van de doelgroep compensatie (via de OBR) nodig heeft om het AOW-hiaat te kunnen overbruggen. Eerder hebben alle andere personen die geen toegang hebben gehad tot de OBR hun AOW-hiaat zelf moeten overbruggen.

### Financiële gevolgen verlengen OBR

- De cumulatieve kosten van het verlengen van de OBR-regeling met twee jaar, bedragen naar schatting 1,7 miljoen euro in de jaren 2023 tot en met 2026. In de conceptbegroting van SZW voor 2023 is geen reservering opgenomen voor dit dossier.
- Dekking voor het dossier zal gevonden moeten worden in de SZW-begroting. In de begrotingsregels van het kabinet is afgesproken dat het kabinet in het voorjaar integraal besluit over uitgaven aan nieuwe beleidsvoornemens. Een besluit om de OBR te verlengen kan echter niet wachten tot het voorjaar van 2023.
- Het ministerie van Financiën is akkoord met de aanpak om nu een verlenging aan te kondigen, maar de dekking pas in het voorjaar van 2023 te bezien.

Datum

15 april 2022

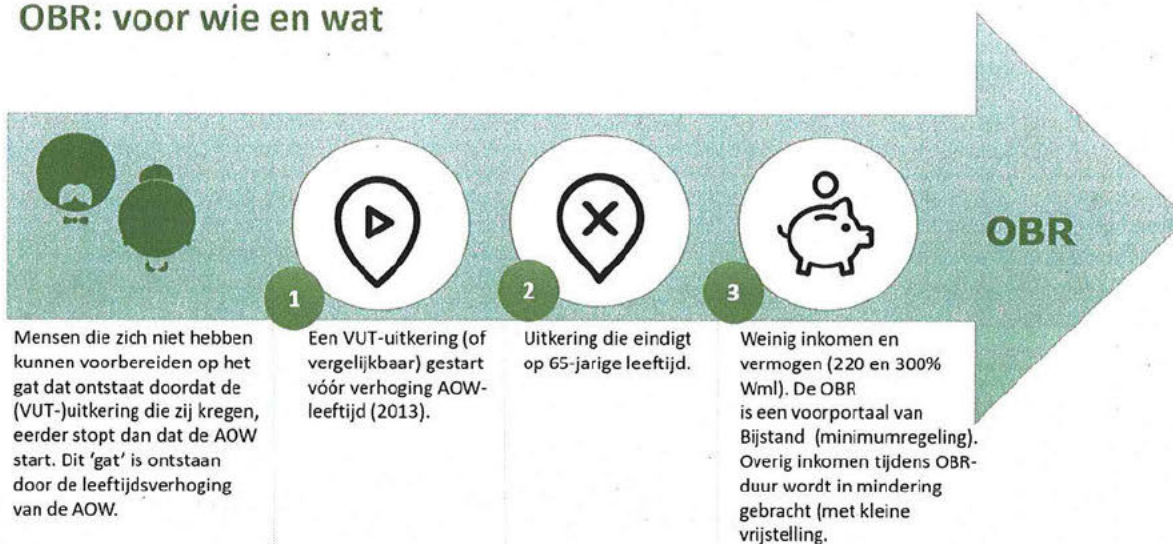
Onze referentie

### Bijlage

In deze bijlage vindt u achtergrondinformatie over het dossier. Er is een weergave van het doel- en doelgroep van de OBR, een overzicht van de voorgeschiedenis en een tijdslijn van de inhoudelijke ontwikkelingen van de OBR opgenomen.

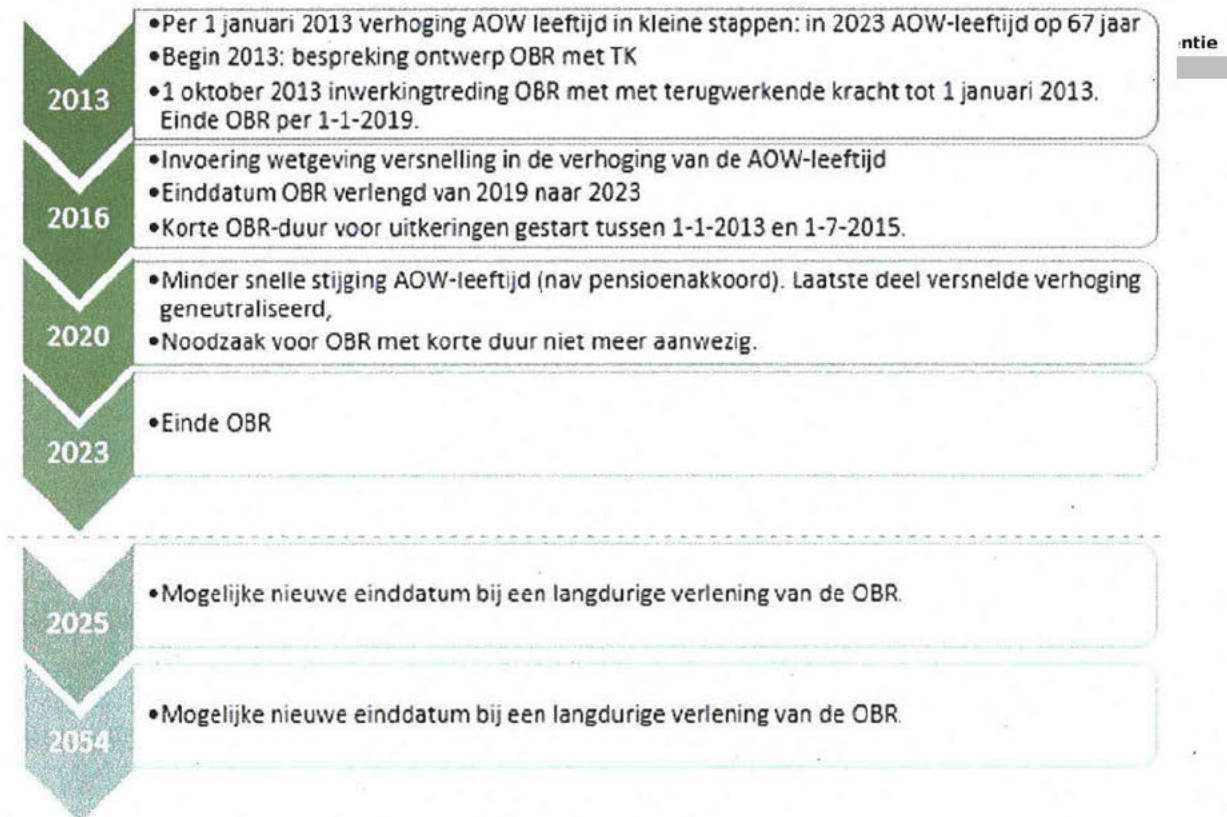
#### 1. Doel en doelgroep OBR

### OBR: voor wie en wat



## 2. Tijdslijn leeftijdsverhoging AOW en OBR

Datum  
15 april 2022



## 3. Voorgeschiedenis

De OBR is een minimumregeling met een inkomens- en vermogenstoets (vermogensgrens Box 1, exclusief woning). Bij de totstandkoming van de Overbruggingsregeling AOW (OBR) in 2013, zijn ook zelfstandigen met een reeds lopende private arbeidsongeschiktheidsregeling onder de werking van de OBR gebracht. Evenals bij mensen met een prepensioen of VUT-regeling wordt voor hen het gat tussen 65 jaar en de AOW-leeftijd opgevuld. Het CDA en SP hebben de laatste jaren, bij de begrotingsbehandeling van SZW, aandacht gevraagd voor zelfstandigen met een AOW-hiaat waarvoor de OBR onvoldoende soelaas biedt. Dit dossier kent al een lange voorgeschiedenis, die wordt met onderstaande tijdslijn toegelicht:

#### SZW-begrotingsbehandeling 2019, toezegging

- Tijdens het debat over de begroting SZW 2019 in november 2018, is toegezegd een onderzoek te starten naar het vraagstuk van de gevolgen van de verhoging van de AOW-leeftijd in relatie tot de private arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV): het AOW-AOV-hiaat.

#### November 2019, onderzoek en Kamerbrief

- Aanbieding SEO-onderzoek aan de Tweede Kamer + Kamerbrief

#### Begrotingsbehandeling 2020, motie

- Motie van de leden Palland en Van Kent, waarin de regering verzocht wordt breed te onderzoeken hoe zelfstandigen die door ziekte niet in staat zijn (geweest) zich voor te bereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd, financieel kunnen worden ondersteund.

#### 11 juni 2020, Kamerbrief

- Met de brief van 11 juni 2020 is invulling gegeven aan de motie en is ingegaan op de specifieke situatie van de groep van 8.100 AOV-verzekerden. Hierbij is aangegeven dat voor een deel van deze arbeidsongeschikte zzp'ers in beginsel de OBR open staat tot 1 januari 2023 en dat een verruiming van de regeling voor bepaalde groepen of in tijd (langer openhouden van de OBR) niet wenselijk is. Een ander deel van de groep heeft een verlengingsaanbod van de verzekeraars gehad, maar heeft daar geen gebruik van gemaakt. Verder is in de brief aangegeven dat er geen andere mogelijkheden zijn binnen het publieke domein zijn gevonden met uitzondering van de Participatiewet. Er is aldus geen brede oplossing geboden voor deze diverse groep.

#### 29 oktober 2020, hoorzitting

- Hoorzitting naar aanleiding van de kamerbrief van 11 juni 2020 met o.a. vertegenwoordigers van SEO, ZZP-Nederland, KBO Brabant en Verbond van Verzekeraars. In aansluiting daarop hebben de leden Van Kent en Palland een initiatiefnota bij de Kamer ingediend. Hierin vragen deze leden aandacht voor onderstaande groepen.

#### 1 februari 2021, Kamerbrief

- Reactie op initiatiefnota, met de schets van een aantal lastige dilemma's.