

Vergaderjaar 2013–2014

**33 928**

## **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met wijziging van de voorwaarden voor de vrijwillige verzekering over een achterliggende periode**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 april 2014 en het nader rapport d.d. 25 april 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 25 maart 2014, no. 2014000613, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met wijziging van de voorwaarden voor de vrijwillige verzekering over een achterliggende periode, met memorie van toelichting.*

*Het onderhavige voorstel tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) beoogt, samen met een aangekondigd ontwerp tot wijziging van het Besluit Wfsv<sup>2</sup>, de voorwaarden voor vrijwillige verzekering voor de AOW over achterliggende tijdvakken aan te scherpen. Aanleiding hiervoor is dat migranten die zich vrijwillig in de AOW inkopen en zich vervolgens niet permanent in Nederland vestigen, de inkoopregeling anders gebruiken dan beoogd bij totstandkoming ervan.<sup>3</sup> Het voorliggende voorstel scherpt mede met het oog op die situatie de criteria voor toegang tot de vrijwillige verzekering aan. De aangekondigde aanpassing van het Besluit Wfsv voorziet in een aanzienlijke verhoging van de minimumpremies voor de vrijwillige verzekering. Voorts krijgt het voorstel terugwerkende kracht vanwege de aankondigingseffecten tot de datum waarop het voornemen voor de bedoelde wetgeving is bekend gemaakt, te weten bij brief aan de Tweede Kamer*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 maart (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 202).

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2.

van 24 maart 2014.<sup>4</sup> Daarin is de inhoud van het voorliggende voorstel uiteengezet. Bij die brief is het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv gevoegd.<sup>5</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de voorgestelde arbeidsverledeneis. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 maart 2014, nr. 2014000613, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 4 april 2014, nr. W12.14.0076/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Het komt de Afdeling voor dat de aangekondigde aanpassing van de minimumpremie in het Besluit Wfsv het signaleerde probleem al in belangrijke mate oplost. Voorts maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde arbeidsverledeneis in relatie tot de uitgangspunten van de AOW als volksverzekering. De Afdeling adviseert in de toelichting nader op een en ander in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

### 1. Arbeidsverledeneis

Blijkens de toelichting bestaan de maatregelen om het omschreven onbedoeld gebruik tegen te gaan uit een combinatie van de volgende maatregelen:

- verhoging van de minimumpremie voor de vrijwillige verzekering in het Besluit Wfsv tot de hoogte van de premie die behoort bij het actuele, dat wil zeggen op het tijdstip van de indiening van de aanvraag, geldende wettelijk minimum(jeugd) loon over een kalenderjaar in Nederland. Daarmee wordt de minimumpremie aanzienlijk verhoogd, maar ligt deze nog steeds onder kostendekkend niveau.<sup>6</sup>
- de in het voorliggende voorstel voorgestelde wijziging van de AOW waarmee de criteria voor toegang tot de vrijwillige verzekering worden aangescherpt: verlenging van de eis dat de betrokkene één jaar verplicht verzekerd moet zijn voor de AOW naar vijf jaar, met als bijkomende eis, dat de betrokkene in die vijf jaar arbeid verricht, alsmede de bepaling dat vrijwillige verzekering niet mogelijk is voor tijdvakken waarin de betrokkene in een andere staat verplicht verzekerd was (hierna: anti-cumulatieregel).

De Afdeling heeft er begrip voor dat maatregelen worden getroffen om de regeling van de vrijwillige verzekering beter af te stemmen op de situaties waarvoor zij is bedoeld. De Afdeling merkt het volgende op.

De Afdeling acht de aangekondigde verhoging van de minimumpremie tot een niveau dat dichterbij komt bij een kostendekkend niveau passend uit een oogpunt van financiële beheersbaarheid, alsmede vanuit het gezichtspunt dat het om een vrijwillige verzekering gaat waarbij de aan het stelsel van

<sup>4</sup> Brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 maart (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 202).

<sup>5</sup> Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met wijziging van de premievaststelling voor de vrijwillige ouderdomsverzekering over een achterliggende periode (bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 maart (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 202).

<sup>6</sup> Brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 maart (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 202). In het in de toelichting genoemde voorbeeld betekent het een stijging van de premie van € 9.600 naar € 95.300.

de AOW ten grondslag liggende solidariteitsbeginsel niet speelt.<sup>7</sup> De in het voorliggende voorstel voorgestelde aanscherping van de criteria voor toegang tot de vrijwillige verzekering begrijpt de Afdeling vanuit de wens om de toegang tot de vrijwillige verzekering beter af te stemmen op de gevallen waarvoor deze is bedoeld en daarbij dubbele verzekering te voorkomen.

Het komt de Afdeling voor dat, gelet op de aard en omvang van de problematiek, de aangekondigde aanpassing van de minimumpremie in het Besluit Wfsv het gesignaleerde probleem al in belangrijke mate oplost. De hoogte van de premie zal immers de aantrekkingskracht van het gesignaleerde onbedoelde gebruik van de inkoopregeling sterk verminderen. Doordat de premiestelling meer kostendekkend zal worden, nemen ook de budgettaire risico's af.

Voorts is de Afdeling van oordeel dat de verlenging van de periode waarover de betrokkene verplicht verzekerd moet zijn geweest om voor de vrijwillige verzekering in aanmerking te komen en de voorgestelde anti-cumulatieregeling de regeling beter afstemmen op de situaties waarvoor deze is bedoeld.<sup>8</sup> De Afdeling merkt evenwel op, dat de eis dat de betrokkene niet alleen vijf jaar verplicht verzekerd moet zijn geweest, maar ook vijf jaar al dan niet in dienstbetrekking arbeid moet hebben verricht, op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de AOW als volksverzekering, waarbij het arbeidsverleden van de verzekerde geen rol speelt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en in het bijzonder op de voorgestelde arbeidsverledeneis, gelet op het karakter van de AOW, en zo nodig het voorstel aan te passen.

#### 1. Arbeidsverledeneis

De Afdeling acht verhoging van de minimumpremie tot een meer kostendekkend niveau passend, onder meer vanuit het oogpunt van financiële beheersbaarheid. Zij is ook van oordeel dat de voorgestelde periode van 5 jaar verplicht verzekerd zijn om in aanmerking te komen voor inkoop en het voorstel tot het voorkómen van dubbele verzekering bijdragen aan het tegengaan van onbedoeld gebruik van de inkoopregeling. Zij stemmen de regeling beter af op de situaties waarvoor deze is bedoeld.

Naast bovengenoemde maatregelen bevat het voorstel de eis dat betrokkene ook vijf jaar, in dienstbetrekking of als zelfstandige, arbeid moet hebben verricht alvorens te mogen inkopen. Deze eis is eveneens opgenomen met het oogmerk onbedoeld gebruik tegen te gaan. Het komt de Afdeling voor dat enkel door de hogere minimumpremie de aantrekkingskracht van het onbedoelde gebruik van de inkoopregeling al belangrijk zal verminderen. De Afdeling merkt daarbij op dat de arbeidsverledeneis op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de AOW als volksverzekering, waarbij het arbeidsverleden van de verzekerde geen rol speelt.

<sup>7</sup> Toelichting bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met wijziging van de premievaststelling voor de vrijwillige ouderdomsverzekering over een achterliggende periode (bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 maart (Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 202).

<sup>8</sup> In dit verband wordt in paragraaf 4 van de toelichting opgemerkt dat voor het bepalen of is voldaan aan de vijfjaarstermijn de tijdvakken van verplichte ouderdomsverzekering elders binnen de EU worden meegeteld.

De regering onderschrijft dat door de hogere minimumpremie het gebruik van de inkoopregeling, en daarmee het onbedoeld gebruik, zal dalen. Ondanks dat kan er een aantrekkingskracht blijven uitgaan van de vrijwillige verzekering, met als gevolg daarvan de mogelijkheid van onbedoeld gebruik. Inkoop kan nog steeds een gunstige investering in de oudedagsvoorziening van betrokkene zijn. In de eerste plaats omdat de minimumpremie nog niet kostendekkend is. En in de tweede plaats omdat de AOW-uitkering geëxporteerd mag worden. Wie Nederland verlaat ontvangt een AOW-uitkering naar Nederlandse levensstandaard. De levensstandaard in het buitenland is veelal lager dan de Nederlandse. Dat maakt ook het betalen van een hoger inkoopbedrag nog de moeite waard.

Dit rechtvaardigt, naast premieverhoging, maatregelen die onbedoeld gebruik zoveel mogelijk tegengaan. De arbeidsverledeneis hoort daarbij. Bij het door de uitvoering gesignaleerde onbedoeld gebruik blijkt dat betrokkenen niet naar Nederland kwamen om te werken, maar enkel met het oogmerk om als ingezetene verplicht verzekerd te raken en zo in te kunnen kopen. Zonder het stellen van een arbeidseis zou dit ook in de toekomst mogelijk blijven. Van iemand die gebruik maakt van een faciliteit die het Nederlandse socialezekerheidsstelsel biedt mag echter bovendien verwacht worden dat deze gedurende een langere periode ook door werk een bijdrage levert aan dat stelsel. Vandaar dat aan de arbeidseis een minimumduur van vijf jaar is gesteld alvorens kan worden ingekocht.

De arbeidsverledeneis staat naar het oordeel van de regering niet op gespannen voet met de uitgangspunten van de AOW als volksverzekering. Allereerst is het zo dat toelating tot de verplichte verzekering voor de AOW niet alleen openstaat voor ingezetenen. Deze staat ook open voor personen die niet in Nederland wonen, maar al dan niet in dienstbetrekking wel in Nederland werkzaam zijn. De voorgestelde arbeidseis in de inkoopregeling AOW, een vrijwillige verzekering, staat dus niet op zich. De verplichte verzekering voor de AOW kent al een arbeidseis.

Voorts gaat het bij de inkoopregeling om een faciliteit waarvoor, binnen kaders, andere voorwaarden gesteld kunnen worden dan voor de verplichte verzekering. Ook nu al verschillen het karakter van vrijwillige en verplichte verzekering op onderdelen. Anders dan bij de verplichte verzekering hebben personen bij de inkoopregeling de keuze om er al dan niet gebruik van te maken. De verplichte verzekering gaat uit van de solidariteitsgedachte. Een groot deel van de verplicht verzekerden betaalt meer dan een kostendekkende premie en draagt zo bij aan de dekking van de AOW-lasten voor verplicht verzekerden met een laag of geen inkomen. De vrijwillige verzekering kent deze solidariteit niet. De potentiële inkoper weegt af of de te betalen premie opweegt tegen het te ontvangen AOW-bedrag. Dit blijkt uit het feit dat personen met een hoog inkomen nagenoeg niet inkopen; de te ontvangen AOW-uitkering staat voor hen niet in verhouding tot de te betalen hoge premie. Nagenoeg alle inkopers hebben geen of een laag inkomen en betalen de minimumpremie.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het bovenstaande aangepast.

*2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*2. Redactionele aanpassingen*

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting nog een aantal technisch-redactionele verbeteringen aan te brengen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.14.0076/III**

- Gelet op de beoogde terugwerkende kracht tot de datum van de brief waarmee het onderhavige wetsvoorstel is aangekondigd, 24 maart 2014, in artikel II van het wetsvoorstel expliciet te voorzien in terugwerkende kracht tot 24 maart 2014.
- In paragraaf 4 van de toelichting verduidelijken dat het in verband met verordening 883/2004 meetellen van tijdvakken waarin de verzekerde in een andere EU-staat verzekerd was, ook geldt voor tijdvakken waarin de verzekerde in de Europese Economische Ruimte of Zwitserland was verzekerd.