

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een verplichte volksverzekering voor wie in Nederland woont of ter zake van in Nederland verricht werk aan de Nederlandse loonbelasting is onderworpen.¹ De financiering van de AOW vindt plaats door middel van een omslagstelsel. Dit betekent dat alle werkenden een inkomensafhankelijke AOW-premie betalen en dat met deze premies de uitkeringen aan de AOW-gerechtigden van dat moment worden gefinancierd. Dit stelsel veronderstelt solidariteit tussen werkenden en AOW-gerechtigden. De AOW-premie is onderdeel van de loonheffing. De AOW-premie is verschuldigd over de eerste twee belastingschijven. Het premiepercentage is sinds 1998 bevroren op 17,90%. Het sindsdien oplopende tekort wordt gefinancierd uit de algemene middelen. In 2013 bedroegen de uitgaven aan de AOW € 32,9 miljard, waarvan € 23,6 miljard premie-gefinancierd en € 9,3 miljard uit de algemene middelen.

Wie in de 50 jaar voor zijn AOW-leeftijd altijd verzekerd is geweest, bouwt een volledig pensioenbedrag op. Mensen die in het buitenland woonden voordat zij zich voor het eerst in Nederland vestigen zullen daarom geen volledige verzekeringsopbouw hebben bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Gedurende de jaren in het buitenland is men namelijk niet verzekerd voor de AOW. Voor ieder niet verzekerd jaar vindt een korting op het AOW-pensioen plaats van 2% per jaar. Ouderen in Nederland met een gekort AOW-pensioen kunnen recht hebben op algemene bijstand in de vorm van de algemene inkomensvoorziening ouderen (AIO) als zij onvoldoende andere (pensioen)inkomsten dan wel eigen vermogen hebben.

¹ Zie de artikelen 6 en 6a van de AOW. Op grond van artikel 6, derde lid, AOW is de kring van verzekerden nader afgebakend in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

Bij de inwerkingtreding van de AOW in 1957 werd voorzien in een faciliteit om dit zogenoemde AOW-tekort te kunnen repareren binnen de AOW zelf. Er kwam een vrijwillige verzekering die de mogelijkheid bood zich in te kopen voor de niet-verzekerde periode, hierna te noemen de AOW-inkoopregeling. Bij de mensen die naar Nederland kwamen werd speciaal gedacht aan hen die uit de toenmalige Overzeese Rijksdelen repatrieerden.² Mensen die in de jaren '50 van de 20^e eeuw repatrieerden kwamen naar Nederland om zich hier blijvend te vestigen. Het was in het belang van Nederland dat zij bij het bereiken van de AOW-leeftijd niet in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren door een AOW-tekort.

De vrijwillige AOW-inkoopregeling is sinds de introductie ervan niet wezenlijk gewijzigd.

2. Onbedoeld gebruik

Migratiepatronen zijn de afgelopen jaren veranderd. De arbeidsmigranten en hun gezinsleden die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen, hebben zich voor een belangrijk deel blijvend in Nederland gevestigd. Nu is het niet meer vanzelfsprekend dat mensen die naar Nederland komen zich hier blijvend vestigen. Voor grote groepen migranten geldt dat de open grenzen hen ook toestaan om te komen en te gaan. Daarnaast geldt dat hoogopgeleiden vaak maar voor een beperkte tijd naar Nederland komen, om vervolgens elders in de wereld een nieuwe baan te aanvaarden.

De migratie naar en uit Nederland stijgt consequent, maar heeft een vluchtiger karakter gekregen. Het aantal mensen dat naar Nederland kwam groeide van ruim 95.000 in 1995 tot bijna 160.000 in 2012. In dezelfde periode steeg het aantal mensen dat uit Nederland vertrok van 82.000 tot 144.000. Van de buiten Nederland geboren immigranten die in de jaren 2000–2009 naar Nederland kwamen, was ruim een derde vóór 2010 weer vertrokken.

Daarbij zijn er grote verschillen tussen groepen immigranten. Van de niet-westerse immigranten in 2000, bijvoorbeeld, had ruim een derde Nederland na tien jaar weer verlaten. Van de westerse immigranten was dit bijna 60%, waaronder een groot deel arbeidsmigranten.³ Tot slot stijgt het aantal migranten in Nederland uit de EU. De verwachting is dat dit aantal ook in de toekomst nog zal toenemen. Zo bedroeg in het jaar 2010 het hoogste aantal EU-migranten op enig moment 576.270, maar waren er in totaal over het hele jaar 704.020 EU-migranten. Veel van die migranten komen dus tijdelijk naar Nederland.

De complexer wordende migratie heeft ook zijn weerslag op de AOW en roept de vraag op of de voor migranten bedoelde vrijwillige AOW-inkoopregeling uit de jaren '50 nog wel toegesneden is op de migratie in deze tijd. Eind 2012 ontvangen 311.494 personen in het buitenland een AOW-uitkering, een stijging van 39% ten opzichte van 2005. Het aantal personen dat AOW inkoop toont eveneens een aanmerkelijke stijging.

² Kamerstukken II 1954/55, 4009, nr. 3, p. 64.

³ «De Nederlandse migratiekaart», WODC, 2011, pagina 298 ev.

Aantal inkopers AOW

2008	2009	2010	2011	2012	2013
150	145	344	309	448	836 ¹

¹ voorlopig cijfer

Bron: SVB.

Inkopers zijn overwegend immigranten met geen dan wel een laag inkomen in de niet verzekerde jaren. Indien in het betreffende jaar dat wordt ingekocht geen of weinig inkomen in het herkomstland is ontvangen, wordt de minimumpremie betaald. Deze bedraagt in 2014 € 507, ofwel 10% van de maximumpremie (tot 2001 bedroeg die minimumpremie 5%). Van alle inkopers had 71% geen inkomen in de niet-verzekerde jaren en een kwart had een gemiddeld inkomen van minder dan € 5.000 euro per jaar. Migranten kunnen zich dus op vrijwillige basis inkopen en doen dit meestal tegen de minimale premie.

Inkopers blijven niet meer altijd in Nederland. Sedert 1998 zijn 700 AOW-inkopers weer vertrokken uit Nederland met medeneming van hun AOW-rechten, waarvan voor zover nu bekend 100 permanent. Het is lastig in detail de bewegingen na te gaan, maar de Sociale verzekeringsbank (SVB) ontvangt aanvragen, waarbij het niet waarschijnlijk is te veronderstellen dat betrokkene zich inkoop om zich vervolgens ook na pensionering blijvend in Nederland te vestigen. Zo zijn er op Oost-Europese arbeidsmigranten gerichte bureaus actief die tijdelijke arbeidsmigranten in Nederland adviseren om zich in te kopen. Ook is er recent het voorbeeld van verzekeringsmigratie; personen uit Oost Europa die rond hun 60e naar Nederland zijn gekomen en bij binnenkomst direct een aanvraag voor inkoop van AOW hebben ingediend. Nadat dit verzoek was afgewezen omdat er (nog) geen sprake was van verzekering op basis van ingezetenschap hebben betrokkenen hier als zelfstandige inkomen verworven en zijn zij op grond daarvan voor de AOW verzekerd geraakt en hebben vervolgens direct de ontbrekende AOW-jaren alsnog ingekocht. Wanneer een dergelijke persoon 60 jaar is geworden op 31 december 2013 en de minimumpremie betaalt, koopt hij de ontbrekende 44 opbouwjaren in voor in totaal ongeveer € 9.600.⁴ Met deze inkoop ontvangt betrokkene voor het ingekochte deel na pensionering tot aan overlijden ca. 88% van een volledige AOW-uitkering. Dit komt neer op een AOW-uitkering van ongeveer € 8.800 per jaar tot aan het overlijden. De uitkering is exporteerbaar. Dit recente voorbeeld laat zien dat iemand zonder band van betekenis met Nederland op zeer gunstige voorwaarden na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd levenslang van een welvaartsvast AOW-pensioen kan genieten. Hiervoor zijn aanzienlijk minder premies betaald dan verplicht verzekerden doorgaans hebben afgedragen. De hoogte van het AOW-pensioen is gebaseerd op de Nederlandse levensstandaard, terwijl de levensstandaard in het buitenland vaak lager ligt. Het belang van Nederland bij de AOW-inkoopregeling, voorkomen dat mensen in Nederland onder het

⁴ Dit voorbeeld is gebaseerd op de huidige wetgeving. Deze persoon bereikt op 31 december 2019 de AOW-leeftijd van 66 jaar. Zijn aanvangsleeftijd is dan 16 jaar. In het Regeerakkoord «Bruggen slaan» is opgenomen dat de AOW-leeftijd vanaf 2016 geleidelijk wordt verhoogd naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021 en vervolgens wordt gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting. Daarmee wordt na 2015 een versnelling aangebracht in het tempo waarmee de AOW-leeftijd wordt verhoogd als gevolg van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP).

bestaansminimum raken en beroep op de bijstand moeten doen, is in deze gevallen niet aan de orde.

De band van inkoopers AOW met Nederland wordt steeds minder evident. Het is aannemelijk dat dit onbedoeld gebruik gezien de groeiende migratiebewegingen en het verder open stellen van de grenzen binnen de EU toe zal nemen. Actueel in dit verband is het beëindigen van de eis van de tewerkstellingsvergunning voor Bulgaarse en Roemeense werknemers per 1 januari 2014.

Met het onbedoelde gebruik van de AOW-inkoopregeling als gevolg van de gunstige inkoopvoorwaarden door groepen migranten die niet de intentie hebben om hier te werken of zich ook na pensionering hier blijvend te vestigen wordt de solidariteit in de AOW naar de mening van de regering onaanvaardbaar onder druk gezet. Het kan ook leiden tot hoge ongewenste uitgaven in de toekomst. De aantallen feitelijke inkoopers mogen nu nog niet verontrustend zijn, in potentie is die groep echter vele malen groter en groeiende zoals de migratiestromen laten zien. De inkomsten uit de inkooppremie worden op dit moment genoten, maar de hogere AOW-uitgaven liggen in de toekomst. De last van de toename van de AOW-uitgaven komt vanwege de omslagfinanciering uiteindelijk bij de toekomstige generaties te liggen.

De regering wil het moment dat een zodanig onbedoeld beroep op de vrijwillige AOW-inkoopregeling tot financieel niet beheersbare uitgaven leidt niet afwachten en komt daarom nu met maatregelen. Die maatregelen zijn temeer nodig omdat het onbedoeld gebruik van de inkoopregeling AOW niet alleen de AOW treft, maar ook de zorg raakt. Een AOW-pensioengerechtigde die woont of gaat wonen in een andere lidstaat of land waarmee een sociaalverzekeringsverdrag is gesloten, heeft recht op betaling van zijn vrijwillige en verplichte Nederlandse ouderdomspensioen. Wanneer de pensioengerechtigde in het land waar hij woont geen recht heeft op ouderdomspensioen van dat woonland, heeft hij op basis van het Nederlandse ouderdomspensioen recht op zorg voor hem en zijn gezinsleden volgens het stelsel van het land waar hij woont. De kosten van die zorg komen echter ten laste van Nederland. Dat recht stoelt niet op de nationale Nederlandse wetgeving maar op de Europese coördinatieverordening 883/2004 en op bilaterale socialeverzekeringverdragen. De pensioengerechtigde dient wel de Nederlandse zorgpremie te betalen. De hoogte van die zorgpremie wordt evenwel bepaald aan de hand van de vraag waar de pensioengerechtigde woont. De pensioengerechtigde kan ook aanspraak maken op zorgtoeslag. Ook de hoogte van de zorgtoeslag wordt bepaald aan de hand van de vraag waar de pensioengerechtigde woont. Tevens hebben gepensioneerden en hun gezinsleden binnen de EU/EER/Zwitserland het recht om zonder toestemming zorg in te roepen in Nederland.

3. Doel van het voorstel

De regering wil het onbedoeld gebruik van de AOW-inkoopregeling als gevolg van veranderde migratiepatronen tegengaan. Voor inkoop moet sprake zijn van een meer betekenisvolle band met Nederland. Ook wil zij de hoogte van de inkooppremie meer kostendekkend maken, dat wil zeggen meer in overeenstemming brengen met de later te ontvangen AOW-uitkering. Daarom stelt de regering in de eerste plaats nadere voorwaarden alvorens ontbrekende verzekeringsjaren voor de AOW kunnen worden ingekocht. Daarbij gaat het om de voorwaarde dat men werkt, de duur van de periode van verrichte arbeid en de duur van verplicht verzekering. De AOW-inkoopregeling speelt hierdoor in op de veranderde migratiepatronen en komt weer meer in lijn met de oorspron-

kelijke bedoeling van de regeling. Daarnaast wordt de minimuminkooppremie per in te kopen jaar verhoogd. Namelijk naar het niveau van de premie die in het jaar van inkoop zou moeten worden betaald over het op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag dan geldende wettelijk minimumloon (WML) over een kalenderjaar in Nederland. In de huidige situatie is de minimuminkooppremie gebaseerd op de situatie in het verleden, namelijk het feitelijke buitenlands inkomen in het in te kopen jaar en het toen geldende premiepercentage. Het voorstel baseert de minimuminkooppremie op het heden, het premiepercentage en het WML in het jaar van inkoop, wat een verhoging inhoudt. Hierdoor komt de premie betaald voor vrijwillige inkoop meer in lijn met de betaalde premie voor de verplichte verzekering AOW. De voorgestelde nieuwe minimumpremie geldt ook indien de maximumpremie in het verleden onder deze nieuwe minimumpremie ligt. Als alternatief is ook nog de mogelijkheid bezien om de duur van de in te kopen periode te maximeren. De AOW-inkoopregeling is thans zo vorm gegeven dat de volledige ontbrekende periode vanaf de aanvangsleeftijd moet worden ingekocht. Van deze mogelijkheid is echter afgezien omdat dit haaks zou staan op de bedoeling van de regeling, namelijk het voorkomen dat mensen in Nederland onder het bestaansminimum raken en een beroep op de bijstand moeten doen.

Deze voornemens vergen naast wijziging van het Besluit Wfsv (Besluit Wet financiering sociale verzekeringen), waartoe een algemene maatregel van bestuur (amvb) is opgesteld teneinde de minimumpremie te verhogen – een amvb die zal worden voorgehangen bij het parlement⁵ –, ook een wijziging van de AOW die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. Door de inkoopregeling niet geheel af te schaffen blijft de overheid mensen stimuleren om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen voor een eventueel te repareren AOW-tekort. De mogelijkheid van inkoop ondersteunt bijvoorbeeld kinderen van expats die meegaan naar het buitenland vóór het moment dat hun AOW-opbouw aanvangt en daarna terugkeren naar Nederland. Zij hebben bij terugkeer een AOW-tekort. De extra eisen zijn te rechtvaardigen omdat de Nederlandse AOW gebaseerd is op solidariteit tussen werkenden en AOW-gerechtigden en open blijft staan voor mensen met een meer duurzame band met Nederland.

4. Aanvullende voorwaarden AOW-inkoopregeling

Wie verplicht verzekerd is voor de AOW kan zich inkopen voor de ontbrekende verzekeringsjaren voor de AOW. Nadere beperkende voorwaarden zijn er op dit moment niet. Zoals hierboven is uiteengezet, bleven mensen die naar Nederland kwamen bij het ontstaan van de inkoopregeling meestal permanent hier. Die band met Nederland is met de huidige migratiepatronen niet meer vanzelfsprekend. Het is daarom van belang de regeling meer te richten op mensen die zich naar verwachting blijvend in Nederland zullen vestigen.

Het voorstel stelt daartoe drie nieuwe, nadere eisen aan inkoop van AOW-pensioen. De eerste eis is dat iemand alleen kan inkopen als hij op het moment van inkoop in Nederland verplicht verzekerd is en in Nederland of op het continentaal plat al dan niet in loondienst arbeid verricht. Dat is ofwel iemand die in Nederland of het buitenland woont en in Nederland arbeid verricht in een dienstbetrekking en onderworpen is aan de Nederlandse loonbelasting, ofwel iemand die hier woont en als

⁵ In artikel 71, tweede lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen is voorgeschreven dat de voordracht voor de bedoelde amvb niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

zelfstandige (zzp'er) arbeid verricht en daaruit inkomsten verwerft. Degene die op het moment van inkoop weliswaar verplicht verzekerd is als ingezetene, iemand die in Nederland woont, maar niet in Nederland in dienstbetrekking of als zelfstandige arbeid verricht, kan in tegenstelling tot de huidige situatie niet meer inkopen (de arbeidsvoorwaarde).

In de tweede plaats wordt voorgesteld dat de verplichte verzekering tenminste vijf jaar moet hebben geduurd en dat er tenminste vijf jaar in dienstbetrekking of als zelfstandige arbeid is verricht. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen de eis van vijf jaar verplichte verzekering (de verzekeringsvoorwaarde) en de eis van vijf jaar arbeid hebben verricht (de arbeidsverledenvoorwaarde). Het betreft hier niet een aaneengesloten periode van vijf jaar; perioden waarin aan de voorwaarden wordt voldaan kunnen bij elkaar worden opgeteld. Verplicht verzekerd zijn op grond van wonen is dus ook voor deze duureis niet voldoende. Deze eis heeft eveneens als doel de mogelijkheid van inkoop te beperken tot mensen die door arbeid hebben bijgedragen aan het socialezekerheidsstelsel. Deze periode van vijf jaar sluit aan bij de huidige voor het verlenen van het Nederlanderschap geldende eis dat de verzoeker tenminste vijf jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland moet hebben.⁶ In dat kader speelt de termijn van verblijf een belangrijke rol voor het ingeburgerd zijn en het hebben van een band met Nederland. Wel mogen bij de tijdvakken van verplichte verzekering opgebouwd in Nederland (de verzekeringsvoorwaarde), de tijdvakken van verplichte ouderdomsverzekering elders binnen de EU/EER/Zwitserland worden meegeteld. Europese regelgeving, Verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna Verordening 883), eist deze samentelling ook.⁷ Ook de tijdvakken waarin arbeid is verricht (de arbeidsvoorwaarde) elders binnen de EU/EER/Zwitserland mogen worden meegeteld.

De duureis voor de verplichte verzekering is een aanvulling op een al bestaande voorwaarde in de AOW-inkoopregeling. Nieuwe elementen in bovenstaande twee nadere eisen zijn de voorwaarden met betrekking tot arbeid. Bij het door de uitvoering gesignaleerde onbedoeld gebruik blijkt immers 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 voorwaarden met betrekking tot arbeid zou dit ook in de toekomst mogelijk blijven. Van iemand die gebruik maakt van een faciliteit die het Nederlandse socialezekerheidsstelsel biedt mag echter verwacht worden dat deze ook door arbeid in dienstbetrekking of als zelfstandige, gedurende een langere periode, een bijdrage levert aan dat stelsel.

Bovenstaande twee eisen betekenen onder meer het volgende. De persoon die vóór het bereiken van de AOW-leeftijd de vijf jaar verplichte verzekering en de vijf jaar arbeid, ook na samentelling, niet haalt kan niet inkopen. Dit kan zich voordoen als iemand minder dan vijf jaar vóór de AOW-leeftijd naar Nederland komt. Komt deze persoon minder dan vijf jaar vóór de AOW-leeftijd in Nederland, maar heeft hij elders binnen de EU/EER/Zwitserland voldoende tijdvakken opgebouwd en gaat hij in Nederland direct aan het werk, dan kan hij wel inkopen. De persoon die elders binnen de EU/EER/Zwitserland voldoende tijdvakken heeft opgebouwd en na zijn komst in Nederland wil inkopen, maar niet in dienstbetrekking of als zelfstandige arbeid verricht, kan niet inkopen. Zoals hierboven aangegeven, moet men ook een bijdrage door arbeid aan het sociaalverzekeringstelsel in Nederland leveren.

⁶ Zie artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁷ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2004, L 166).

De vijfjaarsperiode behoeft niet een aaneengesloten periode van vijf jaar te betreffen en perioden waarin aan de voorwaarden wordt voldaan kunnen bij elkaar worden opgeteld. De vijfjaarsperiode behoeft niet direct te starten op de dag waarop iemand verplicht verzekerd raakt in Nederland. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin iemand die verplicht verzekerd raakt, pas twee jaar na het ontstaan van de verplichte verzekering gaat werken. Als hij vijf jaar blijft werken, dan voldoet hij pas zeven jaar na het ontstaan van de verplichte verzekering aan de voorwaarden om te kunnen inkopen.

Het voorstel stelt als derde eis voor inkoop van AOW dat iemand alleen jaren kan inkopen waarin hij niet in het buitenland onderworpen is geweest aan een wettelijk verplichte ouderdomsverzekering. Deze eis volgt eveneens uit Verordening 883; iemand kan namelijk maar in één lidstaat en niet dubbel verzekerd zijn. Binnen de EU/EER/Zwitserland kennen alle lidstaten inmiddels een verplichte ouderdomsverzekering. De daaruit voortvloeiende prestaties verliest een migrant niet, pensioen opgebouwd in andere lidstaten mag altijd worden geëxporteerd. De elders vóór de komst naar Nederland verzekerde tijdvakken worden samengeteld. Deze samengetelde duur bepaalt het aantal jaren waarover iemand niet kan inkopen.

Verordening 883 (art. 14) kent voor vrijwillige verzekeringen als hoofdregel dat iemand die krachtens de wetgeving van een andere lidstaat in die lidstaat verplicht verzekerd is, in Nederland niet gelijktijdig kan deelnemen aan een stelsel van vrijwillige verzekering. Van de hoofdregel mag volgens Verordening 883 (art 14 lid 3) worden afgeweken als onder meer de wetgeving van het land dat de vrijwillige verzekering aanbiedt dat uitdrukkelijk of stilzwijgend toelaat. De AOW laat dat tot op heden stilzwijgend toe. De inkoper mag zich op grond van de huidige regeling ook inkopen over jaren waarin hij elders een verplicht ouderdomspensioen heeft opgebouwd. Met het onderhavige voorstel komt daaraan een einde. Samentelling van verzekerde tijdvakken en van tijdvakken waarin loondienst of als zelfstandige werkzaamheden zijn verricht, kan ook plaatsvinden op grond van bilaterale socialeverzekeringoverdragen, voor zover die verdragen daarin voorzien.

Daar waar een inkoper nu als hij inkoopt alle ontbrekende AOW-verzekeringsjaren voorafgaand aan de verplichte verzekeringsjaren moet inkopen, zal hij als gevolg van dit voorstel alleen het aantal jaren kunnen inkopen, waarvoor hij in het verleden niet tevens elders verplicht verzekerd was. Het aantal in te kopen jaren zal daarom naar verwachting lager komen te liggen dan het gemiddelde van 16,5 jaar in de periode 2008–2013. Het bedrag waarvoor hij kan inkopen ligt echter hoger, omdat de minimumpremie wordt verhoogd.

Naar het oordeel van de regering zijn alle drie genoemde nadere eisen nodig om het oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk tegen te gaan. De verhoging van de minimumpremie middels wijziging van het Besluit Wfsv zal het gebruik, en daarmee ook het oneigenlijk gebruik, van de AOW-inkoopregeling doen dalen. Ondanks dat blijft er een aantrekkingskracht uitgaan van deze vrijwillige verzekering. In de eerste plaats omdat de hogere 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 het betalen van een hoger inkoopbedrag nog steeds de moeite waard en rechtvaardigt de aanvullende eisen.

De aanvullende eisen sluiten aan bij de Verordening 883 dan wel de uitgangspunten van de AOW als volksverzekering. Dat laatste geldt ook voor de voorwaarden met betrekking tot arbeid in de AOW-inkoopregeling, een vrijwillige verzekering. De toelating tot de verplichte verzekering voor de AOW staat namelijk niet alleen open voor ingezetenen. Deze staat ook open voor personen die niet in Nederland wonen, maar in dienstbetrekking of als zelfstandige wel in Nederland arbeid verrichten. De verplichte verzekering voor de AOW kent dus een arbeidvoorwaarde. De voorwaarden met betrekking tot arbeid in de inkoopregeling staan daarmee niet op zich. Tegelijkertijd kunnen, binnen kaders, voor de inkoopregeling andere voorwaarden gesteld 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 minimum-premie.

5. Inkomensgevolgen

Zoals gezegd zijn migratiepatronen complexer geworden. De beslissing om naar Nederland te komen of te vertrekken is een eigen keuze van mensen, evenals de beslissing om een AOW-tekort aan te vullen en de wijze waarop men dit wil doen. Kwantificeren van de algemene inkomenseffecten van een combinatie van de voorstellen voor de minimumpremieverhoging en de minimum duur van verplichte verzekering is daardoor niet mogelijk.

In het algemeen valt het volgende te zeggen over de inkomenseffecten. Voor de mensen waarvoor inkoop bedoeld is, zij die na binnenkomst in Nederland blijven, geldt het volgende:

- Inkopers die nu de minimumpremie betalen behouden een voordeel, de schatkist betaalt nog mee aan de AOW-uitkering. Mensen van wie het geheel aan ingekochte en verplichte AOW-opbouw samen met het elders opgebouwde verplichte ouderdomspensioen onder bijstandsniveau komt kunnen zo nodig een beroep doen op de algemene bijstand voor ouderen (aanvullende inkomensvoorziening ouderen).
- Wie niet inkoop kan zo nodig ook een beroep doen op de algemene bijstand voor ouderen. Veel factoren kunnen voorkomen dat dit het geval is: al in het buitenland opgebouwd pensioen, aanvullend pensioen van de werkgever in Nederland, investering van de uitgespaarde inkooppremie in een andere pensioen- of spaarvoorziening, vermogen of een partner met voldoende middelen. Het aantal ouderen dat beroep doet op algemene bijstand is dan ook beperkt. Eind 2013 waren dat 40.500 huishoudens, oftewel ongeveer 20% van het aantal huishoudens in Nederland met een AOW-tekort.

Wie voortijdig uit Nederland vertrekt na inkoop heeft naast de relatief gunstige premie ook het voordeel van een AOW-uitkering op het niveau van de Nederlandse levensstandaard. De levensstandaard in het buitenland is vaak lager dan die in Nederland. En er kan sprake zijn van buitenlands pensioen.

In paragraaf 2 is de casus aangehaald van de 60-jarige inkoper uit Oost Europa met geen of een laag inkomen. Zoals beschreven kan deze inkoper in de huidige situatie voor circa € 9.600 zijn volledige AOW-tekort van 44 jaar repareren. Hiermee bouwt hij een AOW-verzekering op van 88%, wat neer komt op een jaarlijkse AOW-uitkering van gemiddeld circa € 8.800. Na wijziging van de inkoopregeling moet de 60-jarige 5 jaar premie hebben betaald als werkende en kan hij alleen inkopen over niet verzekerde jaren. De voorstellen hebben de volgende effecten voor deze casus.

In het geval dat de inkoper ook in zijn woonland heeft gewerkt vanaf zijn 18^e en daar verzekering heeft opgebouwd, kan hij direct inkopen voor zijn 16^e en 17^e levensjaar. De tijdvakken van verzekering opgebouwd wegens werken in het woonland, tellen binnen de EU/EER/Zwitserland namelijk mee voor de 5-jaareis. Hij betaalt daarvoor als minimumpremie per in te kopen jaar de premie die iemand met Nederlands wettelijk minimumjeugdloon betaalt in het jaar van inkoop. Deze inkoop kost hem € 473,- en levert een AOW-opbouw van vier procent op met een uitkering van circa € 400 per jaar. Voor ieder extra jaar dat hij tussen zijn 18^e en de komst naar Nederland niet of tegen een laag inkomen heeft gewerkt kan hij, wanneer hij in dat jaar niet elders een verplicht ouderdomspensioen heeft opgebouwd, twee procent inkopen.⁸ Dit levert hem jaarlijks € 200 extra AOW op.

In het geval dat de inkoper nooit gewerkt heeft moet hij eerst vijf jaar verplicht verzekerd zijn geweest in Nederland en vijf jaar gewerkt hebben, in loondienst of als zelfstandige. Hij kan dan net voor de pensioenleeftijd alle jaren tussen zijn 16^e en 60^e jaar inkopen tegen de nieuwe minimumpremie. Dit kost hem ongeveer € 95.300. Hij koopt hiermee 88% AOW-opbouw in. Door zijn werkzaamheden in Nederland is hij voor de overige 12% verplicht verzekerd en heeft hij uiteindelijk een volledige AOW-opbouw. De inkooppremie is aanzienlijk meer dan de € 9.600 die de inkoper in de huidige situatie zou betalen.

De premie die de 60-jarige inkoper in het laatste geval betaalt is ook meer dan de € 63.000 die een 60-jarige Nederlander, die tussen zijn 18^e en 60^e jaar tegen wettelijk minimumloon heeft gewerkt, aan AOW-premie heeft betaald. De 60-jarige Nederlander heeft dit bedrag echter jaarlijks betaald en de inkoper betaalt zijn premie in één keer en geniet daarbij inflatievoordelen. Bij een vergelijking tussen deze twee personen moet daarom rekening worden gehouden met de inflatie. De verplicht verzekerde betaalde indertijd over een jaar een bepaald bedrag volgens de toenmalige geldwaarde. De inkoper betaalt nu over dat jaar hetzelfde bedrag, echter tegen de huidige geldwaarde. Wanneer de AOW-premie van de 60-jarige Nederlander wordt gecorrigeerd voor inflatie heeft hij (tegen de huidige geldwaarde) € 104.000 AOW-premie betaald. Door de voorgestelde verhoging van de minimumpremie benadert de vrijwillige inkooppremie beter de premie betaald voor de verplichte verzekering AOW.

⁸ Conform de voorgestelde wijziging van het Besluit Wfsv is de nieuwe minimumpremie de premie die overeenkomt met de AOW-premie die iemand met Nederlands wettelijk minimumloon sinds zijn 23^e levensjaar betaalt in het jaar van inkoop. Dit komt voor een inkoper in 2014 neer op € 2.408,- per in te kopen jaar. Voor de inkoop tot en met zijn 22^e levensjaar betaalt de inkoper de premie die overeenkomt met de AOW-premie die iemand met Nederlands wettelijk minimumjeugdloon betaalt in het jaar van inkoop.

6. Internationale aspecten

In het kader van de normverdragen (ILO 128, Europese Code en Herziene Code) speelt de vrijwillige inkoopregeling AOW geen rol omdat reeds met de verplichte AOW wordt voldaan aan de regels van de normverdragen en de vrijwillige AOW-inkoopregeling geen aanvullende rol speelt om aan de normen te voldoen. De normverdragen staan de nu voorgestelde wijzigingen in de nationale wet derhalve niet in de weg.

In paragraaf 4 is reeds ingegaan op Verordening 883 en de verhouding tussen de verplichte en vrijwillige ouderdomsverzekering.

7. Inwerkingtredingsdatum en terugwerkende kracht

De voorgestelde verhoging van de minimuminkooppremie en de voorgestelde drie nadere eisen aan de AOW-inkoopregeling kunnen er toe leiden dat, zonder maatregelen, een eenmalige toeloop ontstaat op de AOW-inkoopregeling zolang de huidige gunstigere voorwaarden van toepassing zijn. Dit is zeer ongewenst, omdat daarmee de kans op onbedoeld gebruik en ongewenst lage inkooppremies toeneemt, een effect dat deze maatregelen juist beogen tegen te gaan. Tegenmaatregelen dienen deze toeloop daarom te voorkomen.

De kans op toeloop is reëel. In 2013 signaleerde de SVB enkele gevallen van mensen uit Oost-Europa die zich zo spoedig mogelijk na aankomst in Nederland inkochten. Terwijl het niet in de verwachting ligt dat deze mensen in Nederland blijven. De inkoopregeling en de onbedoelde effecten daarvan raken dus ook in het buitenland bekend.

De toeloop zal naar verwachting vooral komen van mensen die nog niet in Nederland wonen. Zij kunnen zich (tijdelijk) in Nederland vestigen, door wonen of werken verplicht verzekerd raken voor de AOW en zich dan inkopen. Inkoop in de periode dat de minimumpremie nog gebaseerd is op het inkomen in het verleden is des te lucratiever, naarmate men ouder is. Er kan voorts toeloop zijn van mensen die nu al in Nederland wonen en reeds van plan waren in te kopen. Zij zullen het moment van inkoop vervroegen. Dit leidt niet tot lagere structurele besparingen, alleen tot een verschuiving in tijd van de premiebatens.

De gedragseffecten zijn moeilijk exact te kwantificeren, maar zonder tegenmaatregelen zijn deze in potentie zeer groot. Naar verwachting zal de toeloop de met dit wetsvoorstel en het gewijzigde Besluit Wfsv beoogde structurele besparing met enkele miljoenen doen afnemen.

Daarom treedt dit voorstel in werking met terugwerkende kracht tot en met 24 maart 2014. Op die dag verscheen het persbericht van de Ministerraad waarin de gevolgen voor betrokkenen toegelicht zijn. Aan de inhoud hiervan is breed bekendheid gegeven, mede ook op de sites van de overheid en de SVB.

De SVB is gevraagd om op de nieuwe wetgeving te anticiperen vanaf de dag waarop dit wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven met terugwerkende kracht in werking zal treden. Dit betekent dat alle aanvragen voor inkoop van AOW die voor die dag bij de SVB zijn binnen gekomen in behandeling zijn genomen op grond van de thans nog geldende wetgeving. De aanvragen op of na die dag worden door de SVB, vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding met terugwerkende kracht van dit wetsvoorstel, behandeld op grond van de AOW, zoals die door dit wetsvoorstel zal komen te luiden. Om misverstanden op dit punt te voorkomen is in een overgangsbepaling verduidelijkt dat op aanvragen die voor de datum van inwerkingtreding zijn ingediend de bestaande wetgeving van toepassing blijft en op aanvragen die op of na

de datum van inwerkingtreding zijn ingediend de wetgeving van toepassing is zoals die door de onderhavige wijziging zal komen te luiden.

Voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt afgeweken van het uitgangspunt dat een regeling onmiddellijke werking heeft. Volgens Aanwijzing 167, eerste en derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving mag aan een regeling slecht terugwerkende kracht worden verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat en mag aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht worden toegekend. Door het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling worden de in die regeling voorziene rechtsgevolgen gerekend te zijn ingetreden vanaf een ander aangeduid tijdstip voorafgaande aan de inwerkingtreding van die regeling. Het verlenen van terugwerkende kracht betekent in beginsel een aantasting van de rechtszekerheid van de burger, die aanspraak moet kunnen maken op een zekere bestendigheid van de wetgeving, teneinde zijn handelen daarop te kunnen afstemmen. Volgens de toelichting op de genoemde aanwijzing 167 kan een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht de noodzaak zijn tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert. Dit wordt het aankondigingseffect genoemd. Alsdan kan de grensdatum van de terugwerkende kracht samenvallen met de datum waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij reeds voorafgaande aan de inwerkingtreding met de veranderingen in de regelgeving rekening konden houden. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een regeling niet verder terugwerkt dan tot het moment waarop het publiek van overheidswege in kennis is gesteld van het voornemen tot het vaststellen van de regeling, bijvoorbeeld door de indiening van een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal dan wel door middel van een persbericht. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt op deze wijze niet geschonden omdat een burger vanaf het moment van de aankondiging niet langer kan vertrouwen op het ongewijzigd blijven van de bestaande regels.

In artikel II van het wetsvoorstel is bepaald dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en terugwerkt tot en met 24 maart 2014. Dat is de dag van publicatie van het persbericht waarin het voorstel om de voorwaarden voor de vrijwillige verzekering aan te scherpen is bekend gemaakt.⁹ Naar het oordeel van de regering is i.c. sprake van een uitzonderlijk geval en een bijzondere reden als in de evengenoemde Aanwijzing 167 bedoeld. Er is immers sprake van een noodzaak om de regeling plotseling te laten ingaan om te voorkomen dat in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding een toeloop op de vrijwillige verzekering zou ontstaan waardoor de voorgestelde wijziging deels zijn effect zou missen (aankondigingseffect). De indiening van het wetsvoorstel heeft immers tevens als gevolg dat de mogelijkheid om de AOW-inkoopregeling op deze onbedoelde wijze te gebruiken breder bekend wordt. Daar komt bij dat een snel ingrijpen van de wetgever geboden is omdat de huidige regeling de mogelijkheid biedt tot een duidelijk niet bedoeld gebruik. De regering wijst er daarbij op dat de voorgestelde wijziging alleen van betekenis is voor personen die zich op of na de hiervoor bedoelde datum vrijwillig willen verzekeren en dat er voor personen die op die datum al vrijwillig verzekerd zijn niets verandert. Ook van belang is dat een burger die de mogelijkheid van het niet naar de bedoeling gebruiken van de vrijwillige verzekering ontdekt niet verbaasd moet zijn als de wetgever op korte termijn met terugwerkende kracht de regeling aanpast. Tot slot is verder van belang dat hiermee wordt

⁹ Persbericht d.d. 24 maart 2014.

voorkomen dat bepaalde personen nog wel en andere personen niet meer van de regeling gebruik hebben kunnen maken.

Deze omstandigheden bieden naar het oordeel van de regering een voldoende rechtvaardiging voor de beoogde terugwerkende kracht. De regering is van mening dat aldus het belang van de individuele burger bij rechtszekerheid in redelijke mate is afgewogen tegenover het belang van de samenleving als geheel die gebaat is bij een inwerkingtreding met terugwerkende kracht. Deze afweging is naar het oordeel van de regering in overeenstemming met de geldende beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen¹⁰, welke beleidslijn, zoals in de Aanwijzingen voor de regelgeving is aangegeven, ook buiten het terrein van de fiscale wetgeving kan worden toegepast.¹¹ De Eerste en de Tweede Kamer zijn geïnformeerd over het wetsvoorstel, waarbij hen tevens het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv is overgelegd in het kader van de in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) voorgeschreven voorhangprocedure.

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn in samenhang met het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv gezien. Zowel de verhoging van de inkooppremie (zoals geregeld in het ontwerpbesluit) als de aanvullende eisen die onderhavig wetsvoorstel aan inkopers stelt leidt ertoe dat minder mensen AOW zullen inkopen. Hierdoor worden, op de lange termijn, minder AOW-uitkeringen uitgekeerd.

Financiële effecten aanpassen inkoopregeling AOW in mln euro's¹

	2014	2015	2016	2017	Struct.
Uitkeringslasten AOW	0	0	0	0	- 26

¹ Deze tabel heeft betrekking op de financiële gevolgen van onderhavig wetsvoorstel in combinatie met de wijziging van het Besluit Wfsv.

Uitkeringslasten

De voorstellen leiden ertoe dat het aantal mensen dat AOW inkoop naar verwachting zal afnemen van zo'n 500 per jaar naar ongeveer 60 per jaar. Hierdoor nemen de uitkeringslasten AOW op lange termijn af met zo'n € 26 miljoen. Mensen die nu AOW inkopen ontvangen immers pas over enkele tientallen jaren, wanneer zij de AOW-leeftijd bereiken, voor het eerst een AOW-uitkering. Op korte termijn is er geen budgettair effect. Er zijn minder mensen die AOW inkopen maar zij doen dit wel tegen een hogere premie. Het effect op de premie-inkomsten is per saldo ongeveer 0.

Uitvoeringskosten, invoeringskosten

De voorstellen leiden niet tot additionele uitvoeringskosten. De implementatiekosten van € 86.000 worden binnen de bestaande uitvoeringsbudgetten opgevangen. De structurele uitvoeringskosten dalen licht

¹⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1-3.

¹¹ Zie in dit verband ook de Wet van 19 december 2003 tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met afschaffing van de vervolgitkering (Stb. 546), waarin vanwege aankondigingseffecten de vervolgitkering in de Werkloosheidswet werd afgeschaft voor werknemers die werkloos werden op of na 11 augustus 2013 (enkele dagen na de datum van een persbericht waarin die afschaffing werd kenbaar gemaakt).

(€ 29.000) als gevolg van afname van het aantal inkopers. Dit loopt mee in de jaarlijkse herziening van de uitvoeringsbudgetten als gevolg van volumeontwikkelingen.

9. Regeldrukeffecten

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het betreft kosten die gemaakt worden door burgers en bedrijven. Onderhavig wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor bedrijven en leidt tot minder regeldrukgevolgen voor burgers.

Dit komt doordat het aantal burgers dat zal inkopen afneemt. De eis dat aangetoond moet worden dat de burger niet elders voor een ouderdomspensioen verplicht verzekerd was kan per individuele inkoper leiden tot beperkte extra regeldruk. Per saldo neemt de regeldruk voor burgers af. Ook als gevolg van de wijziging van de minimumpremie in het Besluit Wfsv neemt het aantal burgers dat zal inkopen en daarmee de regeldruk voor burgers af.

10. Voorlichting

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de voorstellen, en de wijziging van het Besluit Wfsv, breed bekend gemaakt in verband met hun terugwerkende kracht. In het persbericht van de Ministerraad van 24 maart 2014 zijn de gevolgen van de verandering voor betrokkenen toegelicht. Zij zijn ook bekend gemaakt via Rijksoverheid.nl. De SVB en de Inspectie SZW zijn schriftelijk geïnformeerd over de voorstellen. Aan de SVB is gevraagd te anticiperen op de nieuwe wetgeving. De SVB heeft burgers die te maken krijgen met de wijzigingen voorgelicht via haar website.

11. Ontvangen adviezen¹²

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. Zij heeft de noodzakelijke voorbereidingen getroffen om te kunnen anticiperen op de nieuwe regelgeving met ingang van de dag dat eerder genoemd persbericht van de Ministerraad is verschenen. De Inspectie SZW acht het wetsvoorstel toezichtbaar. Zij laat weten dat wanneer het boven bedoelde persbericht van de Ministerraad is verschenen en aan de SVB is verzocht met ingang van de dag van het persbericht te anticiperen op de aangekondigde wijzigingen, de Inspectie hiermee rekening zal houden bij het toezicht op de uitvoering door de SVB. Technische opmerkingen van de SVB en Inspectie SZW zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (artikel 38 AOW)

Artikel 38, eerste lid, van de AOW biedt de mogelijkheid voor degene die overeenkomstig de AOW verplicht verzekerd is en die voorafgaand aan die verzekering niet eerder verplicht verzekerd was, om zich, zolang hij de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, vrijwillig te verzekeren vanaf de aanvangsleeftijd, over de achterliggende periode, waarin hij niet verplicht verzekerd is geweest. De pensioengerechtigde leeftijd is de leeftijd, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de AOW, waarop recht op AOW-ouderdomspensioen ontstaat. In 2014 is die leeftijd 65 jaar en 2 maanden. De aanvangsleeftijd is de leeftijd, bedoeld in artikel 1,

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

eerste lid, onderdeel i, van de AOW, met ingang waarvan het AOW-opbouwtijdvak van 50 jaar start. In 2014 is die leeftijd 15 jaar en 2 maanden. Dit betekent dat een persoon die in 2014 op latere leeftijd verplicht verzekerd wordt omdat hij in Nederland komt wonen (artikel 6, eerste lid, onderdeel a, AOW) of ter zake van in Nederland of op het Nederlands deel van het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de Nederlandse loonbelasting wordt onderworpen (artikel 6, eerste lid, onderdeel b, AOW), zich vanaf de leeftijd van 15 jaar en 2 maanden tot aan die leeftijd vrijwillig kan verzekeren. Aan de persoon die van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering gebruik wil maken wordt slechts de voorwaarde gesteld dat hij verplicht verzekerd is voor de AOW en dat hij de aanvraag voor de vrijwillige verzekering uiterlijk 10 jaar na de dag waarop de verplichte verzekering is ontstaan, bij de SVB indient (artikel 39, eerste lid, AOW).

De huidige regeling laat daarmee de mogelijkheid open dat personen die slechts voor een korte periode verplicht verzekerd zijn, zich in die korte periode vrijwillig verzekeren, en daarna Nederland weer verlaten. De voorgestelde wijziging houdt in dat aan de bestaande voorwaarden dat men verplicht verzekerd moet zijn en dat de aanvraag binnen tien jaar na de aanvang van de verplichte verzekering moet worden ingediend, drie voorwaarden worden toegevoegd.

Ten eerste worden nadere eisen gesteld aan de persoon die van de mogelijkheid zich vrijwillig te verzekeren gebruik kunnen maken. Nu geldt slechts als eis dat die persoon verzekerd is. In artikel 38, eerste lid, wordt nl. gesproken over «de verzekerde». De verzekerde is de persoon die ingevolge de artikelen 6 of 6a van de AOW verzekerd is. Ingevolge artikel 6, eerste lid, AOW is een persoon verplicht verzekerd als hij ingezetene is of, als hij geen ingezetene is, hij ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen. Dit impliceert dat een persoon die niet werkt (niet aan de loonbelasting is onderworpen), maar wel in Nederland woont, als verzekerd wordt beschouwd en dus van deze vrijwillige verzekering gebruik kan maken. Dit wetsvoorstel voorziet in het stellen van nadere eisen aan de persoon die van de vrijwillige verzekering gebruik wil maken. Niet alleen wordt, zoals thans de eis gesteld dat deze persoon verzekerd moet zijn; daaraan wordt de eis toegevoegd dat de verzekerde in Nederland of op het continentaal plat werkzaam moet zijn.

Ten tweede moet deze persoon tenminste vijf jaar verplicht verzekerd zijn geweest ingevolge de artikelen 6 of 6a van de AOW en tenminste vijf jaar in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking of als zelfstandige arbeid hebben verricht. Ingevolge de bedoelde artikelen 6 en 6a is men verplicht verzekerd als men ingezetene is, als men ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen of als men in artikel 6a of in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 als verzekerd wordt aangemerkt. Een persoon is dus verplicht verzekerd als hij ingezetene is of, als hij geen ingezetene is, hij ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen. Dit impliceert dat een persoon die in Nederland woont verplicht verzekerd kan zijn, zonder dat hij arbeid verricht. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de persoon die van de vrijwillige verzekering gebruik wil maken niet alleen ten minste vijf jaar verplicht verzekerd moet zijn geweest, maar ook tenminste vijf jaar in Nederland of op het continentaal plat arbeid moet hebben verricht in dienstbetrekking of als zelfstandige. Het gaat daarbij niet om een aaneengesloten periode van vijf jaar, zodat kortere perioden waarin men verplicht verzekerd is geweest en in Nederland of op het continentaal plat heeft gewerkt, bij elkaar kunnen worden opgeteld. Ook behoeft, zoals in

het algemeen deel van deze toelichting al is aangegeven, de vijfjaarsperiode waarin men heeft gewerkt niet direct te starten op de dag waarop men verplicht verzekerd raakt. Men kan ook later aan de voorwaarde van vijf jaar arbeid hebben verricht, voldoen als men pas later aan het werk gaat.

Ten derde kan men zich alleen vrijwillig verzekeren over perioden waarin men in het buitenland niet wettelijk verplicht tegen ouderdom verzekerd was. Zich vrijwillig verzekeren voor de Nederlandse ouderdomsverzekering is dus niet meer mogelijk over perioden waarin men in het buitenland al verzekerd was op grond van een daar wettelijk verplichte ouderdomsverzekering. Hiermee wordt aangesloten bij het gegeven dat inmiddels alle landen binnen de EU/EER en Zwitserland een vorm van verplichte ouderdomsverzekering kennen, wordt geregeld dat de verzekerde maar in één land tegelijk tegen ouderdom verzekerd kan zijn en wordt dubbele verzekering voorkomen. Tevens wordt hiermee beter aansluiting gevonden bij het uitgangspunt van de vrijwillige verzekering dat deze de verzekerde de mogelijkheid biedt zich vrijwillig te verzekeren voor perioden dat hij niet verzekerd is geweest. Aan de voorwaarde dat men zich alleen vrijwillig kan verzekeren voor zover men in die achterliggende periode niet onderworpen is geweest aan een buitenlandse wettelijk verplichte ouderdomsverzekering is toegevoegd dat die buitenlandse wettelijk verplichte ouderdomsverzekering dan wel bij het bereiken van de daarin aangegeven leeftijd recht moet geven op ouderdomspensioen. Deze toevoeging is opgenomen omdat er landen zijn waarvoor geldt dat verzekering en premiebetaling er niet vanzelfsprekend toe leiden dat er later recht bestaat op (betaling van) een ouderdomspensioen.

Bij de formulering van de eerste en tweede voorwaarde in artikel I is aansluiting gezocht bij de formulering van artikel 6, eerste lid, onderdeel b, AOW, waar wordt gesproken over «ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid». In de voor artikel 38, eerste lid, AOW voorgestelde formulering wordt de omschrijving «al dan niet in dienstbetrekking verrichte arbeid» gebruikt. De voor artikel 38, eerste lid, voorgestelde formulering is dus ruimer dan die in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, omdat het ook kan gaan om niet in dienstbetrekking verrichte arbeid, zoals bijvoorbeeld arbeid als zelfstandige.

Aan het eerste lid wordt een hardheidsclausule toegevoegd, die de SVB de bevoegdheid geeft af te wijken van het eerste lid bij gebleken onbillijkheden van overwegende aard. Bij de formulering van deze clausule is de modelbepaling gehanteerd in Aanwijzing voor de regelgeving 131a. De bevoegdheid is beperkt tot de voorwaarde dat de verzekerde alleen kan inkopen als hij in Nederland of op het continentaal plat werkzaam is. Een strikte uitleg van deze bepaling zou onder omstandigheden onevenredig kunnen uitpakken. Een voorbeeld daarvan is het geval dat iemand vijf jaar verplicht verzekerd is geweest en vijf jaar in Nederland of op het continentaal plat heeft gewerkt en dus aan de gestelde verzekerings- en arbeidsvoorwaarde voldoet, maar kort voordat hij zijn aanvraag om inkoop indient werkloos of arbeidsongeschikt wordt. Omdat als voorwaarde wordt gesteld dat de verzekerde als hij de aanvraag indient in Nederland of op het continentaal plat werkzaam moet zijn, voldoet hij dan strikt genomen, niet meer aan de eisen. De regering is van mening dat onder dat soort omstandigheden van de bedoelde voorwaarde zou mogen worden afgeweken.

Artikel I, onderdeel B (Artikel # AOW)

In een in hoofdstuk VIII, paragraaf 2 op te nemen nieuwe overgangsbe-
paling wordt zekerheidshalve, teneinde onduidelijkheid op dit punt te
voorkomen, bepaald dat op aanvragen voor de vrijwillige verzekering,
bedoeld in artikel 38, eerste lid, AOW, die zijn ingediend voor de datum
van inwerkingtreding (met terugwerkende kracht) van dit wetsvoorstel,
artikel 38, eerste lid, AOW van toepassing blijft, zoals dat luidde voor die
datum van inwerkingtreding. Voor de vraag welk recht van toepassing is,
is dus de datum van indiening van de aanvraag bepalend.

Artikel II (inwerkingtreding en terugwerkende kracht)

Met dit artikel wordt geregeld dat het tijdstip van inwerkingtreding van dit
wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in een koninklijk besluit moet
worden vastgesteld en dat dit tijdstip terugwerkt tot en met 24 maart
2014.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma