

Vergaderjaar 2013–2014

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 202

Ontvangen ter Griffie op 24 maart 2014.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur is aan de Kamer overgelegd tot en met 21 april 2014.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan niet eerder worden gedaan dan op 22 april 2014.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2014

In deze brief informeer ik u over het voornemen tot wijziging van de wet- en regelgeving inzake de vrijwillige verzekering AOW over een afgelopen periode (de AOW-inkoopregeling) en de manier waarop de Sociale verzekeringsbank (SVB) met ingang van heden nieuwe aanvragen voor de AOW-inkoopregeling zal behandelen. Tevens bied ik u in dit verband ter voorhang een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv aan¹.

AOW-inkoopregeling en onbedoeld gebruik

Wie altijd verplicht verzekerd was voor de AOW bouwt in de 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd een volledig AOW-pensioen op. Personen die zich voor het eerst in Nederland vestigen hebben over de periode in het buitenland geen AOW opgebouwd. Per jaar missen zij 2% verzekeringsopbouw. De AOW-inkoopregeling biedt hen de mogelijkheid dit AOW-tekort in te kopen zodra zij in Nederland verplicht verzekerd zijn, tegen een premie gebaseerd op hun inkomenssituatie in het verleden.

De AOW-inkoopregeling ontstond in de jaren '50 van de 20e eeuw. Speciaal werd gedacht aan mensen die repatrieerden uit de toenmalige Overzeese Rijksdelen. Het was in het belang van Nederland dat deze mensen bij het bereiken van de AOW-leeftijd niet in behoeftige omstandigheden kwamen te verkeren. Wie indertijd naar Nederland kwam vestigde zich hier blijvend.

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. De migratie naar en uit de EU stijgt. De verwachting is dat dit aantal

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.

Deze ontwikkeling heeft zijn weerslag op de AOW. Het aantal mensen in het buitenland met een AOW-uitkering is in de periode 2005–2012 gestegen met 39%. Het aantal inkopers stijgt, van 150 in 2008 tot meer dan 800 in 2013 en zij blijven niet meer altijd vanzelfsprekend in Nederland. Bij vertrek nemen zij de ingekochte AOW-opbouw mee, want deze is exporteerbaar.

De complexer wordende migratie 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.

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 betaalt men de minimumpremie. Deze bedraagt in 2014 € 507, ofwel 10% van de maximumpremie (tot 2001 bedroeg die minimumpremie 5%). Van alle inkopers had 71% in geen van de niet verzekerde jaren een inkomen en een kwart had een gemiddeld inkomen van minder dan € 5.000 euro. Migrantten kunnen zich dus op vrijwillige basis inkopen tegen meestal de minimale premie.

De Sociale verzekeringsbank (SVB) ontvangt recent aanvragen, waarbij het niet waarschijnlijk is te veronderstellen dat betrokkene zich inkoop om zich vervolgens ook na pensionering blijvend in Nederland te vestigen. Zo is er het voorbeeld van verzekeringsmigratie: personen 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, 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 opbouw-jaren in voor in totaal ongeveer € 9.600. Met deze inkoop ontvangt deze 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 AOW-uitkering is exporteerbaar.

Met het onbedoelde gebruik van de AOW-inkoopregeling als gevolg van de gunstige inkoopvoorwaarden door groepen migranten die niet de intentie hebben om zich ook na pensionering hier blijvend te vestigen wordt de solidariteit in de AOW naar de mening van het kabinet onaanvaardbaar onder druk gezet en dit kan ook leiden tot hoge ongewenste uitgaven in de toekomst. De aantallen feitelijke inkopers 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 toename van de AOW-uitgaven komt vanwege de omslagfinanciering uiteindelijk bij de toekomstige generaties te liggen.

Het kabinet 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.

Nadere voorwaarden aan inkoop

Via een wetsvoorstel tot wijziging van de AOW worden drie nieuwe voorwaarden aan het inkopen van ontbrekende verzekeringsjaren gesteld. Allereerst is het voorstel om aan de huidige voorwaarde, dat men verplicht verzekerd moet zijn voor de AOW, toe te voegen dat men ook werkzaamheden verricht in Nederland op het moment van inkoop. Dit betekent dat iemand die wel verplicht verzekerd is, maar enkel in Nederland woont en niet werkt, niet kan inkopen. Men moet een actieve bijdrage leveren aan het socialezekerheidsstelsel in Nederland. De band met Nederland moet ook tot uiting komen in de duur van verzekering en van arbeid. Daarom is in de tweede plaats het voorstel dat men minstens 5 jaar verplicht verzekerd is geweest en minstens 5 jaar arbeid heeft verricht. Tijdvakken dat men elders in de EU verplicht verzekerd was en werkte worden conform Verordening (EG) nr. 883/2004 samengeteld voor deze duurreis. In de derde plaats kan men alleen inkopen over het aantal jaren dat men niet elders een wettelijk verplichte ouderdomsverzekering had. Deze eis vloeit eveneens voort uit Verordening (EG) nr. 883/2004. Hoofddregel van de verordening is immers dat iemand maar in één lidstaat en niet dubbel verzekerd kan zijn over dezelfde periode. Het bedoelde wetsvoorstel zal binnenkort voor spoedadvies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Ik streef er naar het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij Uw Kamer in te dienen.

Verhoging minimumpremie inkoop

De verhoging van de verschuldigde minimumpremie in geval van inkoop van ontbrekende verzekeringsjaren wordt vormgegeven in een besluit tot wijziging van het Besluit Wfsv, waarvan het ontwerp hierbij is gevoegd. Voor de minimumpremie wordt niet meer uitgegaan van het feitelijk inkomen in het verleden en het premiepercentage in het verleden. Voorgesteld wordt de minimumpremie over elk in te kopen jaar gelijk te stellen aan de premie die behoort bij het actuele, dat wil zeggen op het tijdstip van de indiening van de aanvraag geldende, wettelijk minimum (jeugd) loon (WML) over een kalenderjaar in Nederland. De minimumpremie voor een inkomer in 2014 wordt dan voor in te kopen jaren boven de 23-jarige leeftijd € 2.408 per in te kopen jaar. De voorgestelde nieuwe minimumpremie geldt ook indien de maximumpremie in het verleden onder deze nieuwe minimumpremie ligt. Had de aanvrager in een in te kopen jaar de leeftijd van 23 jaar nog niet bereikt, dan wordt uitgegaan van de op het moment van inkoop geldende Nederlandse wettelijke minimumjeugdlonen.

Inkomenseffecten

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 de voorstellen is daardoor niet mogelijk.

In het genoemde specifieke voorbeeld van de 60-jarige inkomer betekenen zij het volgende:

In het geval dat de inkomer nooit gewerkt heeft moet hij eerst vijf jaar verplicht verzekerd zijn geweest in Nederland en vijf jaar werkzaamheden, al dan niet in loondienst, verricht hebben. Hij kan dan net voor de pensioenleeftijd alle jaren tussen zijn 16e en 60e jaar inkopen tegen de nieuwe minimumpremie. Dit kost hem ongeveer € 95.300. Hij koopt hiermee 88% AOW-opbouw in. De overige 12% bouwt hij op als verplicht verzekerde en zo heeft hij uiteindelijk een volledige AOW-opbouw. Het

inkoopbedrag is aanzienlijk meer dan de € 9.600 nu, maar ligt nog steeds onder kostendekkend niveau.

Voorhangprocedure ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv

De voorlegging van het ontwerpbesluit aan Uw Kamer en gelijktijdig aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal geschiedt in het kader van de in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) voorgeschreven voorhangprocedure.² Dit biedt Uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit. Vier weken na deze aanbieding zal het aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd worden.

Inwerkingtredingsdatum en bekendheid

De voorgestelde verhoging van de minimuminkooppremie en de voorgestelde nadere eisen aan de AOW-inkoopregeling kunnen er toe leiden dat, zonder maatregelen, een eenmalige toeloop ontstaat op deze regeling 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. Daarom treedt dit voorstel in werking met terugwerkende kracht tot en met 24 maart 2014. Op die dag verscheen het persbericht over de besluitvorming van de Ministerraad waarin de gevolgen voor betrokkenen toegelicht zijn. Zij zijn ook bekend gemaakt via Rijksoverheid.nl. De SVB heeft burgers die te maken krijgen met de wijzigingen voorgelicht via haar website.

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 wet- en regelgeving. De aanvragen op of na die dag worden door de SVB, vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding met terugwerkende kracht van wetsvoorstel en besluit, behandeld op grond van respectievelijk de AOW en het Besluit Wfsv, zoals die door wetsvoorstel en besluit zullen komen te luiden.

Voor de inwerkingtreding wordt dus afgeweken van het uitgangspunt dat een regeling onmiddellijke werking heeft. Volgens de toelichting op Aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving 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. Er is sprake van een noodzaak om, zoals hierboven gezegd, 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. De indiening van het wetsvoorstel en de voorhangprocedure voor het besluit hebben immers tevens als gevolg dat de mogelijkheid de AOW-inkoopregeling op deze onbedoelde wijze te gebruiken breder bekend wordt. Het kabinet 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.

² Zie artikel 71, tweede lid, Wfsv.

De Eerste Kamer heb ik gelijktijdig geïnformeerd in een brief van gelijke strekking. Het streven is de wet- en regelgeving in werking te laten treden met ingang van 1 juli 2014 en terug te laten werken tot en met de dag van publicatie van het persbericht.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma