

Bijlage 1

Notitie vrijwillige inkoop van AOW-verzekering over een achterliggende periode voor mensen die al eerder verplicht verzekerd waren in Nederland

1. Aanleiding

In de motie Van Weyenberg en Vermeij over de vrijwillige inkoopregeling AOW is in de eerste plaats overwogen dat mensen kunnen kiezen voor vrijwillige voortzetting van de AOW-verzekering op het moment dat zij Nederland verlaten, maar niet voor vrijwillige inkoop over de achterliggende periode bij terugkeer. In de tweede plaats dat steeds meer mensen tijdelijk in het buitenland verblijven.¹ In de motie wordt daarom verzocht de voor- en nadelen in kaart te brengen van het mogelijk maken van vrijwillige inkoop van AOW-verzekering over een achterliggende periode.

In deze notitie ga ik in op de gevraagde voor- en nadelen.

2. Twee vormen van vrijwillige verzekering

Er zijn twee vormen van vrijwillige verzekering in de AOW die zich elk richten op een specifieke doelgroep.

Het gaat in de eerste plaats om de inkoopregeling AOW. Deze is bedoeld voor mensen die zich vanuit het buitenland voor het eerst vestigen in Nederland en daarmee vanaf dat moment, voor zover ze de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt, verplicht verzekerd worden voor de AOW. Zij kunnen de gemiste AOW-opbouwjaren inkopen indien zij tenminste 5 jaar verplicht verzekerd zijn geweest en voor zover zij niet in het buitenland al een wettelijk ouderdomspensioen opbouwden. Daartoe hebben zij een bedenktijd: inkoop kan binnen 10 jaar na vestiging in Nederland. Inkoop kan eenmalig. Deze mogelijkheid is belangrijk omdat zij mensen de mogelijkheid biedt zelf meer verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen AOW-pensioen. Het is zowel in het belang van de personen in kwestie als van de Nederlandse overheid dat deze mensen kunnen beschikken over een voldoende basispensioen.

Daarnaast is er een vrijwillige verzekering waarbij mensen, die minimaal 1 jaar verplicht verzekerd zijn geweest voor de AOW, hun AOW-verzekering vrijwillig kunnen voortzetten, wanneer zij naar het buitenland gaan. Er is een bedenktijd: wie deel wil nemen aan deze regeling moet binnen 1 jaar na vertrek naar het buitenland een aanvraag doen. Wie van de regeling gebruik maakt beslist vervolgens per jaar of hij de verzekering voortzet, hij betaalt de premie ook jaarlijks. De regeling wordt hier verder aangeduid als de voortzettingsregeling AOW. Deelname aan de AOW is sinds 2001 voorbehouden aan personen die een duidelijke sociale, juridische of economische band met Nederland hebben. Wanneer mensen naar het buitenland vertrekken, zich daar vestigen en gaan werken, worden deze banden met Nederland steeds zwakker. Dit effect neemt toe naarmate de tijd vordert. De wetgever vond het daarom gepast een maximumtermijn te stellen aan het voortzetten van de vrijwillige verzekering AOW. Deze termijn ligt op 10 jaar. Wie voortgezet heeft, na terugkeer weer minstens 1 jaar verplicht verzekerd is in Nederland en opnieuw vertrekt naar het buitenland kan wederom 10 jaar maximaal vrijwillig voortzetten. De huidige voortzettingsregeling speelt daarmee al in op de trend dat mensen vaker een korte periode in het buitenland verblijven.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 928, nr. 16.

Samengevat zijn de belangrijkste verschillen tussen de regelingen:

- *Het beslissingsmoment.* Bij vertrek naar het buitenland voortzetten met een bedenktijd van 1 jaar, of bij vestiging in Nederland inkopen met een bedenktijd van 10 jaar.
- *De doelgroep.* De inkoopregeling is voor mensen die eerder nog niet verplicht verzekerd waren voor AOW. De voortzettingsregeling voor wie al verplicht verzekerd was.
- *De verzekeringsperiode.* Bij voortzetting kiest de burger zelf de periode, van 1 tot in principe maximaal 10 jaar. Na terugkeer en een nieuw vertrek naar het buitenland is voortzetten wederom mogelijk. Bij inkoop is er geen keuze: het gaat bij de inkoop om de gehele achterliggende periode met een AOW-tekort. Inkoop is bovendien eenmalig. Bij vertrek na inkoop kan wel worden voortgezet.
- *Betaling.* Bij voortzetting betaalt men per jaar. Bij inkoop worden alle in te kopen jaren in één keer betaald. De jaarlijkse minimumpremie voor voortzetting is sinds 24 maart 2014 lager dan die voor inkoop.

Tot slot is er de voortzettingsregeling Anw. Wie naar het buitenland gaat, kan gebruik maken van zowel de voortzettingsregeling AOW als de voortzettingsregeling Anw of één van beide. De voortzettingsregeling Anw kent dezelfde voorwaarden als de voortzettingsregeling AOW. Ook de premieberekening vindt op dezelfde wijze plaats, met dien verstande dat het gehanteerde premiepercentage voor de Anw lager ligt dan dat voor de AOW.²

Gebruik van de vrijwillige verzekering

Het jaarlijkse aantal voortzetters is groter dan het aantal inkopers. In 2013 kochten ruim 800 mensen AOW in en zetten bijna 12.000 mensen de AOW- en/of Anw-verzekering voort. Het gemiddelde aantal inkoopjaren is 16,5 jaar. Het gemiddelde aantal voortzettingsjaren voor AOW en Anw bedraagt respectievelijk 6 en 5 jaar.³ Vanaf 2011 bestaat er inzicht in de mate waarin personen 10 jaar (de in 2001 ingevoerde maximale termijn) dan wel meer of minder voortzetten.⁴ De overgrote meerderheid, ongeveer 85%, zet minder dan 10 jaar de AOW-verzekering voort. Ongeveer 10% zet de AOW 10 jaar voort en ongeveer 5% langer dan 10 jaar.⁵

Tabel: duur voortzetting AOW

| % AOW-voortzetters per beginjaar | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Minder dan 10 jaar | 86% | 84% | 83% |
| 10 jaar | 9% | 12% | 11% |
| Langer dan 10 jaar | 6% | 4% | 5% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% |

² In 2015 bedraagt het AOW-premiepercentage 17,9% en het Anw-premiepercentage 0,6% (Zie de artikelen 8 en 9 van de Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015).

³ Cijfers SVB; de gemiddeldes zijn gebaseerd op de periode 2008-2013.

⁴ Gekeken is naar personen die in 2001 of later begonnen zijn met de voortzettingsregeling.

⁵ De voortzettingsregeling AOW staat een langere termijn dan 10 jaar toe voor personen die werkzaamheden verrichten vanuit het algemeen belang, onder wie ontwikkelingswerkers uitgezonden door een door Nederland aangewezen ontwikkelingsorganisatie, en personen van 50 jaar en ouder met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid of een Anw-uitkering.

In 2001, 2002 en 2003 begonnen respectievelijk 1700, 1363 en 1587 personen met de voortzettingsregeling. Overigens was 22% van de beëindigingen in de periode 2011-2013 vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd.

De overgrote meerderheid van de voortzetters maakt 1 keer gedurende een aaneengesloten periode gebruik van de voortzettingsregeling AOW: ongeveer 94%. Zoals gezegd kan een voortzetter die na terugkeer in Nederland opnieuw vertrekt naar het buitenland onder voorwaarden opnieuw gebruik maken van de voortzettingsregeling. 5% van de voortzetters maakt hiervan 2 keer een aaneengesloten periode gebruik. 1% 3 of meer keer.

In het algemeen is bij personen die meerdere keren voortzetten de duur per vrijwillig verzekerde periode korter dan de gemiddelde voortzettingsduur. Oftewel personen die vaker een periode in het buitenland voortzetten, zetten per keer korter voort dan wie 1 keer een periode voortzet.

3. Voor- en nadelen van een keuze tussen voortzetting en inkoop achteraf van AOW-verzekering

De motie Van Weyenberg en Vermeij vraagt de voor- en nadelen in kaart te brengen van een keuzemogelijkheid, voor mensen die al eerder verplicht verzekerd waren in Nederland, tussen vrijwillige voortzetting van de AOW-opbouw bij vertrek naar het buitenland en inkoop van de achterliggende gemiste AOW-opbouwjaren bij terugkeer naar Nederland.

Voordeel

Als voordeel van deze openstelling werd in de plenaire behandeling van 25 september 2014 genoemd dat het mensen meer keuze biedt. Meer in het bijzonder geeft het mensen die vinden dat zij zich in het buitenland geen vrijwillige voortzettingsverzekering kunnen permitteren vanwege hun lage inkomen daar, de mogelijkheid bij terugkeer naar Nederland, wanneer zij wel voldoende inkomsten hebben, alsnog het AOW-tekort te repareren.

In de plenaire behandeling is gewezen op een vergelijkbare motie Ortega-Martijn c.s. uit 2009 over het achteraf openstellen van de inkoopregeling AOW, maar dan specifiek voor de groep ontwikkelingswerkers, en de brief van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 juni 2010 waarin hij zijn overwegingen heeft gegeven bij deze motie.⁶ Het argument van een tekort aan inkomsten in het buitenland is ook in 2009 genoemd.

Nadeel

Aan het bieden van een keuzemogelijkheid tussen voortzetten en inkoop achteraf kleven nadelen.

In de eerste plaats komt het verzekerd risico door het bieden van een keuzemogelijkheid meer bij de overheid te liggen. Wie naar het buitenland vertrekt kan zijn beslissing om zich vrijwillig te verzekeren in tegenstelling tot nu uitstellen. Hij hoeft niet direct te beslissen voor voortzetting, maar kan wachten tot het tweede beslismoment, dat voor inkoop. Hoe dichter dat

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XV, respectievelijk nr. 33 en nr. 63.

tweede moment tegen de AOW-leeftijd aan ligt, des te beter betrokkene in beeld heeft of reparatie van het AOW-tekort in relatie tot bijvoorbeeld zijn gezondheid voor hem gunstig is of niet. De mogelijkheid tot calculerend gedrag neemt toe en daarmee wordt de kans groter dat hij zich alleen vrijwillig verzekert wanneer dat voor hem meer profijtelijk is. Naarmate inkoop gunstiger is voor betrokkene zal het voor de overheid minder gunstig uitvallen, zij dient langer een uitkering te verstrekken. Het verzekerd risico, met bijgevolg hogere AOW-uitgaven, komt hierdoor meer bij de overheid te liggen.

In de tweede plaats betekent een keuzemogelijkheid tussen de twee verschillende vrijwillige verzekeringen dat de maximale voortzettingstermijn van 10 jaar voor wie terugkeert naar Nederland feitelijk komt te vervallen. Mensen die vermoeden langer dan 10 jaar weg te blijven, kunnen er voor kiezen niet voort te zetten bij vertrek, maar bij terugkomst alle ontbrekende achterliggende AOW-jaren in te kopen. Zij zijn dan echter langer buiten Nederland geweest dan passend wordt geacht voor de voortzettingsregeling. Zoals gezegd is de maximale termijn voor de vrijwillige voortzettingsregeling in 2001 beperkt tot 10 jaar. De wetgever heeft toen met de Wet herziening vrijwillige verzekering AOW en Anw beoogd de vrijwillige verzekering voor wie Nederland verlaat meer terug te brengen naar de oorspronkelijke doelgroep, de groep die korte tijd in het buitenland woont en zonder de intentie zich daar duurzaam te vestigen.⁷ Bovendien is inkoop achteraf momenteel eenmalig mogelijk. Het ligt in de rede deze voorwaarde te laten vervallen bij een keuzerecht. Wie meerdere keren naar het buitenland gaat kan meerdere keren gebruik maken van de voortzettingsregeling. Deze lijn doortrekkend krijgt betrokkene ook meerdere keren een keuzemogelijkheid voor inkoop achteraf. Elke inkoopperiode kan langer dan 10 jaar zijn.

In de derde plaats heeft een keuzemogelijkheid zoals gemeld in mijn brief van 29 september 2014 financiële gevolgen.⁸ De premie-inkomsten nemen weliswaar al op korte termijn toe met € 17 miljoen per jaar, maar daar tegenover staat dat de uitkeringslasten op de lange termijn met structureel € 26 miljoen stijgen.

Tot slot is in de brief van 9 juni 2010 naar aanleiding van de motie Ortega-Martijn c.s. als nadeel van de keuzemogelijkheid genoemd dat de inkoper een inflatievoordeel heeft ten opzichte van iemand die voortzet. Het argument van het inflatievoordeel is echter niet meer van toepassing. De hoogte van de minimumpremie voor de inkoper is niet langer gebaseerd op de (lage) AOW-premie in het verleden, maar wordt inmiddels afgeleid van de AOW-premie die geldt in het actuele jaar van inkoop. Van het inflatievoordeel is daardoor geen sprake meer.

4. Afweging

Gelet op het bovenstaande acht ik de nadelen van het bieden van een keuzemogelijkheid tussen voortzetting van de AOW-verzekering bij vertrek naar het buitenland en inkoop achteraf bij terugkeer naar Nederland groter dan het voordeel voor een specifieke groep. De aparte regelingen voor inkoop en voortzetting zijn nu al beide toegesneden op de veranderende migratiepatronen. De voortzettingsregelingen AOW en Anw staan beperkte periodes van vrijwillige verzekering in het buitenland in combinatie met tussenliggende periodes van verplichte verzekering in Nederland toe. De inkoopregeling AOW is recent met het wetsvoorstel tot wijziging van de voorwaarden voor de vrijwillige verzekering over een achterliggende periode aangescherpt.⁹

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 468, nr. 3, p. 5, tweede en derde tekstblok, en 8, laatste tekstblok.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 928, nr. 16.

⁹ Handelingen II 2014/15, nr. 6, item 10.

Een keuzemogelijkheid leidt tot calculerend gedrag van burgers en vergroot de kans dat het verzekerd risico meer bij de overheid komt te liggen, wat gepaard gaat met hogere uitkeringslasten. Ook komt feitelijk de grens van maximaal 10 jaar voor de duur van de vrijwillige voorzittingsregeling te vervallen. Dit betekent een terugkeer naar de situatie dat er geen beperking was aan de duur van deze vrijwillige verzekering bij verblijf in het buitenland. Een situatie waar zoals hierboven beschreven in 2001 bewust afscheid van is genomen. De reden voor deze begrenzing is dat het bij vrijwillige verzekering wegens vertrek uit Nederland moet gaan om mensen die korte tijd in het buitenland wonen. Een keuzemogelijkheid zet de deur echter open voor langdurige periodes van vrijwillige verzekering.

Voorts wordt de doelgroep van de inkoopregeling fors uitgebreid. Mensen die al eerder verzekerd waren voor de AOW en na een periode in het buitenland terugkeren naar Nederland kunnen momenteel niet inkopen. Door de keuze voor inkoop wel te bieden kan het voor hen aantrekkelijk worden zich kort voor pensionering opnieuw in Nederland te vestigen en alle ontbrekende jaren van AOW-opbouw alsnog in te kopen. De minimumpremie is ook na de verhoging niet geheel kostendekkend en ingekochte AOW kan meegenomen worden wanneer men weer naar het buitenland vertrekt.

5. Anw

Zoals eerder aangegeven kent de Anw ook een vrijwillige voortzittingsverzekering. De Anw is een risicoverzekering. Er vindt geen opbouw van verzekering plaats zoals bij de AOW. De mogelijkheid van inkoop achteraf door reeds eerder verplicht verzekerden is dan ook niet aan de orde bij de Anw.

Bijlage 2

Positie van kinderen van expats

In het plenair debat van 25 september 2014 over aanscherping van de voorwaarden van de inkoopregeling AOW gaf het lid Omtzigt aan te willen voorkomen dat kinderen die tijdelijk bij hun ouders in het buitenland verblijven zich achteraf vrijwillig moeten verzekeren. Hij wil daarom een uitzondering maken voor deze groep en stelt daartoe voor om artikel 8, eerste lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (BUB) aan te passen. Daarin is bepaald dat iemand van wie de AOW-verzekering is gestart, en die aansluitend op het wonen in Nederland uitsluitend wegens studieredenen niet meer in Nederland woont en jonger is dan 30 jaar, verplicht verzekerd blijft op grond van de volksverzekeringen. Het lid Omtzigt stelt voor deze uitzondering uit te breiden van universitaire studies naar de middelbare school.

Zoals gemeld in mijn brief van 29 september 2014 vallen onder “studieredenen” niet alleen universitaire studies, maar ook de middelbare school. Wat dat betreft is de uitzondering waar het lid Omtzigt om vraagt er al. Wie nu bijvoorbeeld een jaar naar een high school in de VS gaat, blijft verplicht verzekerd in Nederland. Dat betekent evenwel niet dat hiermee het doel bereikt wordt dat hij voor ogen heeft. Van kinderen van expats kan namelijk niet gezegd worden dat ze uitsluitend wegens studieredenen in het buitenland verblijven. Ik ben nagegaan in hoeverre de onderhavige regeling in het BUB is te herzien zodat het door het lid Omtzigt beoogde doel wel bereikt wordt.

Nederlandse ingezetenen die uitsluitend wegens studieredenen buiten Nederland verblijven, zullen in de regel niet sociaal verzekerd zijn in een ander land. De bewuste regeling op grond van het BUB zorgt er daarom voor dat deze groep verplicht verzekerd blijft op grond van het Nederlandse stelsel. Dit verklaart de specifieke eis van “uitsluitend wegens studieredenen” buiten Nederland verblijven. Het gaat daarbij om alle volksverzekeringen. Niet alleen AOW/AKW/Anw, maar ook de Wet langdurige zorg en daaraan gekoppeld de verplichte zorgverzekering op grond van de Zorgverzekeringswet.

Het schrappen van de eis dat uitsluitend wegens studieredenen iemand verzekerd blijft voor de volksverzekeringen zou leiden tot het ontstaan van een dubbele verzekeringsplicht. In de eerste plaats zullen kinderen die met hun ouders meeverhuizen naar een ander land vaak wel onder het socialezekerheidsstelsel van dat land vallen, bijvoorbeeld omdat één of beide ouders in dat land werken. Door het schrappen van genoemde eis komen zij ook nog eens onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel te vallen. Dit past niet bij de gedachte achter deze regeling die specifiek bedoeld is voor studenten en scholieren die juist niet verzekerd zijn in het buitenlandse stelsel. In de tweede plaats zijn ook de studenten en scholieren die in het buitenland een bijbaantje nemen op grond van die baan in het betreffende land verzekerd. Door het schrappen van genoemde eis zullen zij tegelijkertijd in Nederland verzekerd blijven.

Er ontstaat zo een dubbele verzekeringsplicht hetgeen in strijd is met het internationale uitgangspunt dat iemand slechts onder één stelsel van sociale zekerheid valt. Aanpassing van artikel 8, eerste lid, van het BUB acht ik daarom niet wenselijk.