

Vergaderjaar 2000–2001

27 468

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene nabestaandenwet inzake de vrijwillige verzekering en wijziging van artikel X van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet herziening vrijwillige verzekering AOW en ANW)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Iedereen die in Nederland woont is in beginsel verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen. Daaronder worden verstaan de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (ANW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Verplicht verzekerd is bovendien degene die niet in Nederland woont maar die hier te lande in dienstbetrekking werkt en aan de loonbelasting is onderworpen.

Overigens kan bij algemene maatregel van bestuur uitbreiding dan wel beperking aan de kring van verzekerden worden gegeven. Dit heeft plaatsgevonden in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (hierna: KB 746).

Degene wiens verplichte verzekering voor de volksverzekeringen eindigt – bijvoorbeeld omdat hij of zij niet langer in Nederland woont – kan de AOW- en de ANW-verzekering op vrijwillige basis continueren.

Voortzetting op vrijwillige basis van de verzekering op grond van de AOW kan uitsluitend in combinatie met de vrijwillige verzekering op grond van de ANW en omgekeerd plaatsvinden. (Deze koppeling is overigens, voor een beperkte groep niet langer verplicht verzekerden, vooruitlopend op dit wetsvoorstel verbroken; zie de wet van 9 december 1999, houdende wijziging van de Algemene nabestaandenwet ter ontkoppeling van de vrijwillige verzekering Algemene nabestaandenwet van de vrijwillige verzekering Algemene Ouderdomswet voor gewezen verzekerden ouder dan 65 jaar (Stb. 543).

Bovendien kent de AOW, als opbouwverzekering, nog de mogelijkheid om de verzekering, over de periode voorafgaand aan het moment waarop voor het eerst verzekeringsplicht ontstaat, vrijwillig in te kopen.

Vrijwillige verzekering op grond van de ANW achteraf is uitgesloten omdat het hier gaat om een risicoverzekering. De mogelijkheid tot vrijwillige verzekering is geregeld in de huidige artikelen 45 van de AOW en 63

van de ANW, terwijl de voorwaarden waaronder men zich vrijwillige kan verzekeren zijn opgenomen in het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw.

Vanaf de eerste totstandkoming van deze algemene maatregel van bestuur op het terrein van de vrijwillige verzekering in 1961, heeft dit besluit in materiële zin veel wijzigingen ondergaan die het directe gevolg waren van veranderingen in de verplichte verzekering. Hierdoor kan men zich afvragen of de vrijwillige verzekering nog strookt met de uitgangspunten die oorspronkelijk aan deze verzekering ten grondslag lagen. Beslissingen die hebben geleid tot aanpassing van het verplichte verzekeringsregiem zijn namelijk, indien zij doorwerkten naar de vrijwillige verzekering, nimmer aan die uitgangspunten getoetst. Het belangrijkste uitgangspunt van de vrijwillige verzekering op grond van de AOW is dat deze gaten in de verzekeringsopbouw moest voorkomen van degenen die slechts gedurende korte tijd buitenslands woonden zonder dat zij de bedoeling hadden zich duurzaam in het buitenland te vestigen. Ook in uitvoeringstechnische zin zijn er bij de wettelijke regeling van de vrijwillige verzekering AOW en ANW enkele kanttekeningen te plaatsen. De conclusie moet dan ook zijn dat de vrijwillige verzekering AOW en ANW aan herziening toe is.

Op 13 juli 1991 bood de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsnotitie over de vrijwillige verzekering AOW/AWW (Algemene Weduwen- en Wezenwet) en AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan (Kamerstukken II 1990/91, 22 188, nr. 2). De Sociale Verzekeringsraad (SVr) werd bij brief van 20 september 1991 om advies gevraagd over de desbetreffende beleidsnotitie. In zijn vergadering van 17 juni 1993 stelde de SVr zijn advies terzake vast. In het voorliggende wetsvoorstel is met deze advisering rekening gehouden.

Tot 1999 hebben de werkzaamheden om tot nieuwe wet- en regelgeving te komen voor de vrijwillige verzekering AOW en ANW stil gelegen. De overwegingen die ten grondslag lagen aan de beleidsnotitie van destijds zijn door de jaren heen valide gebleven. Bij de inwerkingtreding van het KB 746, met ingang van 1 januari 1999, is besloten het betreffende dossier weer op te pakken.

Dat kwam met name door het feit dat dat besluit een wezenlijke verandering te weeg heeft gebracht in de verzekeringspositie van postactieven die ons land hebben verlaten en in het buitenland een langlopende, wettelijke, Nederlandse uitkering ontvangen. Tot 1 januari 2000 waren deze personen verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen, vanaf die datum echter – behoudens enkele uitzonderingen – niet meer. Personen die niet langer verplicht verzekerd zijn, kunnen zich voor wat betreft de AOW en ANW aansluitend vrijwillig verzekeren. Tot nu toe is zulks mogelijk zonder dat daaraan een tijdslimiet is verbonden. Door middel van dit wetsvoorstel kan men zich nog slechts vijf jaar onafgebroken vrijwillig verzekeren. Dat betekent in de praktijk voor onder meer een WAO-gerechtigde van bijvoorbeeld 53 jaar die in Duitsland woont en die niet langer verplicht verzekerd is voor de volksverzekeringen, dat hij zijn AOW-verzekering niet langer tot aan z'n 65e zou kunnen opbouwen. Vanuit het parlement rees daartegen verzet (Herbezinning Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen, Kamerstukken II 1996/97, 24 754, nr. 5). De regering heeft naar aanleiding van deze discussie gemeend de beperking ten aanzien van de termijn waarover men zich vrijwillig kan verzekeren niet voor de categorie postactieven van 50 jaar en ouder te moeten invoeren. Mede met inachtneming van het kabinetsstandpunt zoals verwoord in het rapport «leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving», is de regering van mening dat het hanteren van deze leeftijdsgrens voor

betrokken groep uitkeringsgerechtigden als volgt kan worden gerechtvaardigd. De uitkeringsgerechtigden als hier bedoeld zullen de periode gedurende welke zij aan het arbeidsproces hebben deel genomen veelal grotendeels in Nederland hebben doorgebracht. Over dat deel hebben zij hier te lande pensioen opgebouwd. Op grond van de meeste buitenlandse sociale zekerheidssystemen is alleen degene die als zelfstandige of als werknemer aan het arbeidsproces deelneemt, verzekerd. Het is niet waarschijnlijk dat een oudere postactieve uitkeringsgerechtigde in zijn woonland nog zal gaan werken en daarmee kan bijdragen aan het verbeteren van zijn ouderdomsvoorziening.

Op grond van deze overwegingen is in dit wetsvoorstel dan ook voor de groep uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder een uitzonderingsregel opgenomen die het mogelijk maakt de AOW tot aan het bereiken van de 65-jarige leeftijd op vrijwillige basis voort te zetten. Overigens geldt deze uitzondering straks eveneens voor de ANW.

Het algemeen deel van deze toelichting is als volgt opgebouwd.

In paragraaf 2 worden de knelpunten in het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw uiteengezet. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen principiële en uitvoeringstechnische knelpunten. In de reeds eerder genoemde beleidsnotitie (Kamerstukken II 1990/91, 22 188, nr. 2) wordt hieraan uitvoerig aandacht besteed.

Paragraaf 3 vermeldt in het kort de kabinetsvoorstellen, waarover de SVR destijds heeft geadviseerd.

In paragraaf 4 is het advies van de SVR samengevat weergegeven.

In paragraaf 5 wordt het regeringsvoorstel om te komen tot een nieuwe regeling voor de vrijwillige verzekering AOW en ANW uiteengezet. Voor een groot deel zijn deze voorstellen in een meer uitgebreide zin terug te vinden in de zo-even aangehaalde beleidsnotitie. Uiteraard gaat het in die notitie nog om de voorloper van de ANW, namelijk de AWW.

Paragraaf 6 gaat in op de vraag waarom naar de mening van de regering voor bepaalde categorieën overgangsrecht noodzakelijk is.

Paragraaf 7 laat de financiële consequenties van dit wetsvoorstel zien.

2. Knelpunten in het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw

2.1. Principiële knelpunten

– Onderscheid naar nationaliteit in verband met de premievaststelling

Degene die zich vrijwillig verzekert is elk jaar over het maximum premie-inkomen premie verschuldigd. Dat maximum is gelijk aan het bedrag van de eerste plus de tweede schijf (voor het jaar 2000 komt dat overeen met f 15 255,- + f 33 739,- = f 48 994,-). Dit ongeacht de vraag of de betrokkene over eigen inkomsten beschikt en zo ja hoe hoog die inkomsten zijn. Een afwijkende regel geldt voor degenen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en die kunnen aantonen dat hun inkomen lager is dan de bovengrens van de eerste plus de tweede tariefschijf. Zij betalen premie over het werkelijk verdiende inkomen (de zogenaamde berekende premie). Ontbreekt enig inkomen dan is een premie verschuldigd, gelijk aan 5% van het jaarlijks maximaal verschuldigde bedrag.

Deze voor niet-Nederlanders minder gunstige regeling is in het verleden in het besluit opgenomen teneinde een toestroom van buitenlanders naar ons land te voorkomen, die, na enkele maanden in Nederland verplicht verzekerd te zijn geweest, op een relatief goedkope wijze hun ouderdomsvoorziening na vertrek naar het buitenland zouden kunnen veilig stellen door middel van de vrijwillige verzekering. Overigens geldt deze minder gunstige regeling niet voor personen die onder de personele werkings-sfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen,

alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG 1971, L149) zoals laatstelijk bijgewerkt bij Verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 december 1996 tot wijziging en bijwerking van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (PbEG 1997, L28) (verder te noemen: Verordening (EEG) nr. 1408/71) vallen. Ook in de meeste bi- en multilaterale verdragen inzake sociale zekerheid, die Nederland met andere landen heeft afgesloten, is het maken van een dergelijk onderscheid niet toegestaan. De praktijk wijst niet uit, dat de opheffing van deze nationaliteitsvoorwaarde jegens zowel EU-onderdanen als verdragsonderdanen tot de eerder verwachte toevloed van buitenlanders naar Nederland heeft geleid.

– Verhouding tussen de totaal verschuldigde premie en de uiteindelijke pensioenaanspraken

Tot de invoering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW per 1 april 1985 was de gehuwde vrouw automatisch meeverzekerd wanneer haar echtgenoot besloot om zich vrijwillig te verzekeren. Deze vorm van medeverzekering gold ook in de omgekeerde situatie. Vanaf eerder genoemde datum bepaalt ieder voor zich of hij of zij van de vrijwillige verzekering AOW en ANW (nu ANW) gebruik wil maken. De premielasten kunnen door de invoering van de verzelfstandiging voor een echtpaar aanzienlijk hoger uitvallen. De gehuwde man en vrouw betalen sindsdien namelijk premie op basis van hun eigen inkomen, terwijl de premieberekening tot dan toe aan de hand van het gezinsinkomen werd vastgesteld.

Door deze wijziging in de premieberekening in 1985 is de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering minder aantrekkelijk geworden. Vooral degenen die ieder afzonderlijk een inkomen hebben dat het maximum van de eerste belastingschijf ruim overschrijdt, zijn sedertdien al gauw geneigd onderdak te zoeken bij een particuliere verzekeringsmaatschappij in plaats van bij de wettelijk geregelde vrijwillige AOW- en ANW-verzekering. Voor de partners die niet over eigen inkomsten beschikken, blijft daarentegen deze laatste verzekeringsvorm onder de huidige voorwaarden nog altijd de oplossing om met ingang van de 65-jarige leeftijd over een eigen ouderdomspensioen te kunnen beschikken. Zij betalen daarvoor op jaarbasis namelijk slechts 5% van het bedrag dat een vrijwillig verzekerde in enig jaar aan premie ten hoogste verschuldigd kan zijn.

De afnemende belangstelling voor de vrijwillige verzekering is eveneens te verklaren uit het feit dat het aantal gratis verzekerde jaren waarop AOW-gerechtigden op 65-jarige leeftijd uit hoofde van de overgangsvoordelen recht hebben, elk jaar kleiner wordt. De AOW trad op 1 januari 1957 in werking. Zonder nadere regeling zouden personen die op die datum ouder waren dan 15 jaar en dus geen volledig pensioen meer konden opbouwen, op hun 65ste een gekort ouderdomsuitkering ontvangen. Om dat te voorkomen is in de AOW geregeld dat die personen – uiteraard onder bepaalde voorwaarden – de jaren vanaf de datum dat zij de leeftijd van 15 jaar bereikten tot 1 januari 1957 «gratis» worden meegeteld voor het vaststellen van de hoogte van de uitkering.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat:

- de vrijwillige AOW/ANW-verzekering voor degenen met hogere inkomens, in vergelijking met particuliere verzekeringsvormen, te duur is;
- voornamelijk degenen die geen of een laag eigen inkomen hebben nog van de vrijwillige AOW/ANW-verzekering gebruik willen maken;
- de omvang van het «gratis AOW-pensioendeel», gebaseerd op de

overgangsvoordelen, elk jaar kleiner wordt, waardoor de interesse voor de vrijwillige verzekering zeker als het gaat om de hogere inkomensgroepen afneemt.

– *Verhouding verplichte-vrijwillige verzekering*

In de memorie van toelichting op de AOW werd over de doelstelling van de vrijwillige verzekering opgemerkt dat «de regeling bedoeld is voor personen, die slechts gedurende korte tijd buitenslands wonen, zonder daarbij de intentie te hebben zich duurzaam in het buitenland te vestigen». De vrijwillige verzekering zou met andere woorden (korte) onderbrekingen van de verplichte verzekering, als gevolg van verblijf buitenslands, moeten opvullen.

De praktijk wijst uit dat in de loop der jaren nogal wat personen van de regeling gebruik zijn gaan maken van wie bij voorbaat vaststond dat zij niet meer naar Nederland (zouden) terugkeren (bijvoorbeeld emigranten en, zij het in aanmerkelijk mindere mate, remigranten).

Ook de Nederlandse overheid zelf heeft er de afgelopen decennia door middel van beleidsmaatregelen voor gezorgd dat van de vrijwillige verzekering slechts ten dele gebruik wordt gemaakt door personen voor wie die regeling oorspronkelijk ook daadwerkelijk was bedoeld. Zo zijn enkele groepen van personen voor wie de vrijwillige verzekering oorspronkelijk bedoeld was, onder de verplichte verzekering gekomen (transportarbeiders, zeevarenden en binnenschippers; zie hiertoe KB 746).

Draagt de verplichte verzekering duidelijk de kenmerken in zich van zorgverantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid jegens haar onderdanen, de vrijwillige verzekering daarentegen heeft zich ontwikkeld tot een serviceverzekering ten behoeve van personen die ons land (definitief) hebben verlaten.

Waar het kabinet stelt – met name sedert de invoering van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (hierna: KB 164) en daarna het KB 746 – dat strikter zal worden vastgehouden aan het uitgangspunt om de verzekeringsplicht te beëindigen zodra men Nederland definitief heeft verlaten, ligt het op de weg om ook de vrijwillige verzekering terzake te bezien.

2.2. Uitvoeringstechnische knelpunten

– *Aanmeldingstermijn vrijwillige verzekering AOW/ANW*

Voor zowel de vrijwillige voortzetting (AOW en ANW) als voor de vrijwillige inkoop (AOW) geldt een aanmeldingstermijn van maximaal één jaar te rekenen vanaf de eerste dag waarop men voor het eerst niet langer verplicht verzekerd is, respectievelijk waarop men voor het eerst verplicht verzekerd wordt. Deze beperking tot één jaar heeft tot doel de vrijwillig verzekerden niet te bevoordelen boven de verplicht verzekerden. Het gaat daarbij met name om het voorkomen van risicoselectie. Naar de mening van de SVB kan strikte toepassing van deze termijn soms onredelijk uitvallen, bijvoorbeeld wanneer de belanghebbende niet of onvoldoende op de hoogte kon zijn van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering.

– *Premieberekening indien een van beide echtgenoten niet de Nederlandse nationaliteit bezit*

Wanneer een van beide partners niet de Nederlandse of een daarmee gelijkgestelde nationaliteit bezit, is het niet denkbeeldig dat zij, teneinde het totaal aan vrijwillige verzekeringspremies die zij jaarlijks moeten opbrengen zo laag mogelijk te houden, zullen besluiten tot inkomenstoeiding. Zo kunnen zij bijvoorbeeld onderling afspreken het inkomen van degene die een berekende premie verschuldigd is zo laag mogelijk te houden ten laste van degene die (als niet-Nederlander) zonder meer de maximale premie moet betalen.

– Controle van de inkomensopgaven

Om de hoogte van de premie te berekenen moet de vrijwillig verzekerde vanuit het buitenland inkomensgegevens aan de SVB overleggen. Op basis van die informatie wordt het premie-inkomen bepaald. Of de betreffende inkomensopgave waarheidsgetrouw is verstrekt, kan door het uitvoeringsorgaan in veel gevallen niet worden gecontroleerd. Overigens geldt dat ten aanzien van de landen waarmee in het kader van de Wet beperking export uitkeringen handhavingsverdragen worden gesloten, de mogelijkheid van verificatie van het inkomen, althans waar het uitkeringsgerechtigden betreft, wordt gecreëerd.

3. Kabinetsvoorstellen conform de beleidsnotitie d.d. 13 juli 1991

De voorstellen zoals het kabinet die aan de Voorzitter van de Tweede Kamer deed toekomen en die destijds ter advisering zijn voorgelegd aan de SVr, luiden samengevat als volgt:

- gedeeltelijke loskoppeling van de vrijwillige AOW/ANW (destijds uiteraard nog de AWW)-verzekering. Er kan in de toekomst worden gekozen voor hetzij de bestaande combinatie van AOW/ANW-verzekering, hetzij uitsluitend een vrijwillige AOW-verzekering;
- de duur van de vrijwillige verzekering wordt beperkt tot een periode van maximaal 5 jaar. Na een verplicht verzekeringstijdvak van ten minste één jaar treedt een nieuwe vrijwillige verzekeringsperiode van 5 jaar in werking;
- de bestaande inkoopregeling zoals de vrijwillige AOW-verzekering die kent, wordt vervangen door de mogelijkheid om achterliggende niet-verzekerde AOW-jaren in te kopen ten behoeve van personen van wie de verzekeringsplicht krachtens de volksverzekeringen tijdelijk (maximaal 5 jaar) is onderbroken;
- handhaving van de aanmeldingsperiode voor de vrijwillige AOW/ANW-verzekering van één jaar zonder hardheidsclausule;
- de minimaal verschuldigde premie voor de vrijwillige verzekering wordt verhoogd van 5% naar 25% van de premie die men in enig jaar ten hoogste verschuldigd kan zijn;
- afschaffen van het onderscheid naar nationaliteit bij het vaststellen van de premie;
- invoering van een overgangsrecht zodanig, dat de beperking in de duur van de vrijwillige verzekering niet geldt voor degenen die reeds vrijwillig verzekerd waren op het moment waarop de nieuwe regeling ingang vindt. De verhoging van de minimumpremie dient voor de bestaande gevallen geleidelijk te geschieden.

4. Advies van de SVr

De SVr stelde het advies over een nieuwe regeling vrijwillige verzekering volksverzekeringen vast in zijn vergadering van 17 juni 1993.

Samengevat kwam de SVr in zijn advisering tot de volgende standpunten:

- de belangrijkste voorwaarden en bepalingen van de vrijwillige verzekering (bijvoorbeeld een verzekeringstermijn van 5 jaar) zouden in de betreffende wetten zelf en de nadere regelgeving in een ministeriële regeling moeten worden opgenomen;
- de SVr pleitte voor een complete loskoppeling van de vrijwillige verzekering AOW en de vrijwillige verzekering ANW. Een vermeend oneigenlijk gebruik zou door zo'n loskoppeling naar de mening van de SVr niet of nauwelijks worden beïnvloed;
- de SVr was verdeeld over het voorstel om de mogelijkheid tot voortzetting van de vrijwillige verzekering te beperken tot 5 jaar. Een deel wilde geen beperking in de duur maar handhaving van de bestaande situatie. Het achtte de voorgestelde beperking ongewenst vanwege de ingrijpende gevolgen daarvan. Een ander deel ging akkoord met de

- voorgestelde 5-jaarstermijn. Deze beperking zou echter niet moeten gelden voor een aantal nader omschreven groepen. Gedoeld werd in dit verband op ontwikkelingswerkers alsmede hun partners en overige gezinsleden, geestelijken, missionarissen, zendelingen en kloosterlingen;
- de SVr stemde in met het voorstel om de huidige inkoopregeling af te schaffen en deze te vervangen door een nieuwe inkoopregeling op grond waarvan men binnen één jaar na aanvang van de verplichte verzekering krachtens de volksverzekeringen, de vijf achterliggende niet-verzekerde jaren kan inkopen. Ook kinderen die vòòr hun 15de verjaardag Nederland verlieten en na het 15de jaar weer terugkeren, moesten volgens de SVr de mogelijkheid hebben om tot maximaal 5 achterliggende jaren in te kopen, te rekenen vanaf het tijdstip dat zij 15 jaar zijn geworden. Het voordeel dat verkregen werd door betaling achteraf zou moeten worden geneutraliseerd door invoering van een rentevergoeding. Zo'n regeling zou niet moeten gelden voor kinderen;
 - de SVr was verdeeld over het voorstel tot verhoging van de minimumpremie van 5% naar 25%. Een deel ging akkoord met dit voorstel en kon bovendien instemmen met een geleidelijke ophoging van de minimumpremie, namelijk met 5% per jaar. Een ander deel wenste de bestaande minimumpremie van 5% echter te handhaven;
 - de SVr ging akkoord met het voorstel om het onderscheid in nationaliteit bij de vaststelling van de hoogte van de premie ongedaan te maken. Ook stemde de SVr in met de handhaving van de aanmeldingsperiode van één jaar (zonder invoering van een hardheidsclausule) en het voorstel tot handhaving van de huidige wijze van vaststelling van de grondslag voor de berekening van de verschuldigde premie.

5. Wetsvoorstel inzake herziening vrijwillige verzekering AOW en ANW

Artikel 45 van de AOW en artikel 63 van de ANW bepalen wie zich vrijwillig kan verzekeren. Op grond van deze bepalingen is voortzetting van de verzekering op vrijwillige basis uitsluitend voor beide wetten tegelijk mogelijk.

De Wet financiering volksverzekeringen regelt in de artikelen 25 tot en met 27 de financiering van de vrijwillige verzekeringen AOW en ANW.

De voorwaarden zoals die worden gesteld met betrekking tot de vrijwillige verzekering zijn opgenomen in het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw.

Overeenkomstig het SVr-advies van destijds is de regering nu ook voorstander van een volledige loskoppeling van de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering. Een dergelijke verandering maakt wijziging van de twee eerder genoemde artikelen in de AOW en de ANW noodzakelijk.

De regering is, evenals de SVr dat destijds al was, voorts van mening dat het aanbeveling verdient om in het kader van een nieuw te formuleren vrijwillige-verzekeringsregeling de hoofdelementen van die regeling in beide wetten zelf op te nemen en hetgeen noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet in een algemene maatregel van bestuur. Een dergelijke uitsplitsing zal de helderheid van de vrijwillige verzekering ten goede komen. Deze uitsplitsing heeft ertoe geleid dat zowel in de AOW als in de ANW een nieuw hoofdstuk inzake vrijwillige verzekering wordt voorgesteld.

– Loskoppeling van de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering

Voortzetting van de verzekering op vrijwillige basis kan op dit moment alleen voor zowel de AOW als de ANW samen.

In het verleden is voor deze koppeling gekozen teneinde daarmee, evenals in de verplichte verzekering, het solidariteitsbeginsel tot uitdrukking te brengen. Dit beginsel houdt in dat een verzekeringsplichtige in principe

verzekerd is voor alle volksverzekeringswetten, ongeacht de vraag of zo'n persoon ook daadwerkelijk van al die verzekeringen profijt zal kunnen hebben. Een keuzemogelijkheid kan ongewenste risicoselectie in de hand werken.

Mede naar aanleiding van het advies van de SVr meent de regering thans dat een volledige loskoppeling wenselijk is.

Het is zeer de vraag of de redenering als zou het ontkoppelen van de vrijwillige AOW- en ANW-verzekering risicoselectie in de hand werken, ook in de toekomst nog wel als een steekhoudend argument kan worden aangemerkt tegen het invoeren van een dergelijk plan. Immers, door het voorstel van de regering om de vrijwillige verzekering in beginsel te beperken tot een periode van maximaal vijf jaar wordt de aantrekkelijkheid om te kunnen kiezen tussen de een of de andere verzekering vanzelfsprekend kleiner. Uiteraard zal een alleenstaande in geval van ontkoppeling zich niet langer vrijwillig willen verzekeren voor de ANW. Daar staat tegenover dat de premies die het Nabestaandenfonds in dat geval zal mislopen zich veelal zal beperken tot een periode van vijf jaar.

De SVr merkte destijds in dit verband nog op, dat «de vrijwillige verzekering AOW/AWW uitsluitend kan worden voortgezet in aansluiting op een periode van verplichte verzekering. Door de aanmeldingstermijn van één jaar zou betrokkene theoretisch eerst aan het einde van die periode kunnen besluiten tot het afsluiten van een vrijwillige verzekering AOW/AWW, indien dan is gebleken dat hij nog maar kort te leven zal hebben. Op die manier kan hij dan alsnog de rechten van zijn nabestaanden zeker stellen. Het feit dat nu, en indien geen complete loskoppeling wordt gerealiseerd ook in de toekomst, tevens premie dient te worden betaald voor de AOW, zal niet verhinderen dat de betrokkene in een dergelijke situatie een vrijwillige verzekering afsluit. Immers ook de te betalen premie voor de gecombineerde AOW/AWW staat in geen enkele verhouding tot de rechten die de nabestaanden van de betrokkene aan de AWW kan ontlenen. De SVr komt dan ook tot de conclusie dat vermeend oneigenlijk gebruik niet of nauwelijks zal worden beïnvloed door een complete loskoppeling van de vrijwillige verzekering AOW/AWW.» Hoewel de voorwaarden waaronder aanspraak op ANW-uitkering kan worden gemaakt veel strikter zijn dan in de AWW, gaat dit argument naar de mening van de regering nog steeds op.

Ook om een andere reden was de SVr van mening dat een volledige ontkoppeling van beide vrijwillige verzekeringen de voorkeur verdient. De SVr doelde in dit verband op de mogelijkheid dat «de particulier reeds heeft voorzien in een oudedagsvoorziening, dan wel geen problemen heeft met een korting in de pensioenopbouw, terwijl hij voor zijn nabestaanden wel een bescherming wil hebben tegen het risico van overlijden (AWW-verzekering)».

– Beperking van de duur van de vrijwillige verzekering

In het kader van een algehele herziening van het besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen dat uiteindelijk resulteerde in het KB 164, stelde het toenmalige kabinet onder meer de vraag aan de orde waar de grenzen van verantwoordelijkheid liggen die de overheid in acht dient te nemen jegens degenen die Nederland definitief hebben verlaten. Toen in de beleidsnotitie Herbezinning van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 – dat uiteindelijk leidde tot het KB 746 – werd gesteld dat het kabinet in de toekomst strakker vast wilde houden aan het uitgangspunt dat wie Nederland verlaat niet langer verplicht verzekerd is, kwam die vraag wederom aan de orde.

Maar ook in het kader van de vrijwillige verzekering is deze vraag actueel. De verzekeringsplicht krachtens de volksverzekeringen strekt zich in beginsel niet tot over de Nederlandse grenzen uit. In dat licht moet ook

het standpunt van de regering worden gezien, dat de vrijwillige verzekering in haar doelstelling zou moeten terugkeren naar het uitgangspunt zoals dat in de tweede helft van de jaren vijftig in de memorie van toelichting in de AOW was geformuleerd: een regeling bedoeld voor personen, die slechts gedurende korte tijd in het buitenland wonen, zonder daarbij de intentie te hebben zich duurzaam in het buitenland te vestigen.

Invoering van een wettelijke regeling, die de mogelijkheid opent om in de toekomst uitsluitend nog kortstondige onderbrekingen van de verplichte verzekering door middel van een verzekering op vrijwillige basis op te vullen, roept de vraag op wat in dit verband onder een kortstondige onderbreking moet worden verstaan. Met andere woorden: hoe lang mag maximaal de aaneengesloten periode zijn gedurende welke men zich vrijwillig kan verzekeren? Voor het beantwoorden van die vraag is aansluiting gezocht bij de gedragslijn die Nederland ter zake van de verplichte verzekering volgt bij langdurige detacheringen naar een EU-land dan wel een land waarmee Nederland een verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten. In dergelijke gevallen kunnen de bevoegde autoriteiten van de verdragsstaten beslissen dat de gedetacheerde verzekerd blijft op grond van het sociale verzekeringsstelsel van de zendstaat. Hier wordt met andere woorden afgeweken van het internationaal algemeen aanvaarde standpunt dat men verzekerd is in het land waar men werkt.

Ons land houdt, evenals de meeste andere EU- en verdragsstaten, hierbij een termijn aan van maximaal 5 jaar. Deze beleidslijn steunt op de opvatting, dat langduriger tewerkstelling elders aansluiting tot gevolg dient te hebben bij het socialezekerheidsstelsel van de staat waar men werkzaam is. Een dergelijk standpunt acht de regering ook reëel als het gaat om het bepalen van een maximale vrijwilligeverzekeringsperiode voor zowel de AOW als de ANW. Bovendien sluit deze termijn volledig aan bij de termijn in de vrijwillige verzekering werknemersverzekeringen.

De 5 jaarstermijn behoeft niet een aaneengesloten periode te zijn. Periodes, onderbroken door verplichte verzekeringstijdvakken van korter dan één jaar, worden bij elkaar geteld. Duurt de onderbreking langer dan één jaar, dan begint een nieuwe vrijwilligeverzekeringsstermijn van 5 jaar.

Voor sommige groepen van personen zou het invoeren van een 5-jaars-termijn onredelijk kunnen uitvallen. Gedoeld wordt hier op degenen die uitsluitend buiten Nederland hun werkzaamheden kunnen verrichten maar die hun band met Nederland, bijvoorbeeld via hun werkgever, blijven behouden. Het gaat hierbij in de eerste plaats om ontwikkelingswerkers, alsmede om personen die in de missie of zending werkzaam zijn, maar ook om degenen die anderszins werkzaamheden verrichten in het algemeen belang. Dit kunnen zijn personen die werken in dienst van de Nederlandse overheid, waarbij moet worden gedacht aan ambtenaren in dienst van het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap. Ook degene die wordt uitgezonden om werkzaamheden te verrichten voor een volkenrechtelijke organisatie, waarvan Nederland lid is dan wel waarvan de werkzaamheden door Nederland worden ondersteund, wordt geacht werkzaamheden in het algemeen belang te verrichten. Deze organisaties zijn opgenomen in de regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Minister van Binnenlandse Zaken, van 6 juni 1989, houdende aanwijzing volkenrechtelijke organisaties in het buitenland (Stcrt. 121).

Als laatste groep die geacht wordt werkzaamheden te verrichten in het algemeen belang, zijn aan te merken degenen die niet rechtstreeks in dienst van de Nederlandse overheid zijn, maar in dienst van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien die werkzaamheden (grotendeels) worden gefinancierd door het Rijk.

Aangezien in het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen deze werkzaamheden zijn aangewezen zodat bij de hiervoor genoemde personen rechten op uitkeringen kunnen ontstaan dan wel dat zij deze dienen te behouden, acht de regering het wenselijk dat hen de mogelijkheid wordt geboden zich, indien zij niet verplicht verzekerd zijn, vrijwillig te kunnen verzekeren. Dit dient niet beperkt in de tijd te zijn.

De 5-jaarstermijn zal overigens ook niet gaan gelden voor postactieven die een langlopende Nederlandse wettelijke sociale verzekeringsuitkering ontvangen, in het buitenland wonen en die op het moment dat de verplichte verzekering eindigt, vijftig jaar of ouder zijn. Ten aanzien van hen vindt de regering een beperking tot vijf jaar niet wenselijk. Op grond van het vervallen van artikel 26 van KB 746 zijn deze personen met ingang van 1 januari 2000 niet langer verplicht verzekerd. De ouderen onder hen – in dit kader worden daaronder verstaan personen van vijftig jaar of ouder – zullen tot aan de datum waarop zij uitkeringsgerechtigd werden, veelal jaren achtereen in Nederland verzekerd zijn geweest. Zij zullen voor wat betreft hun oudedagsvoorziening dan ook voor een belangrijk deel van de Nederlandse AOW afhankelijk zijn. Het ligt daarom voor de hand dat de oudere postactieve uitkeringsgerechtigde de opbouw van dat pensioen wil voortzetten tot aan de 65-jarige leeftijd. Door het invoeren van de 5-jaarstermijn zou hen deze mogelijkheid in veel gevallen worden ontnomen. Teneinde die ongewenste situatie te voorkomen, heeft de regering besloten om op deze groep de beperkte termijn van vrijwillige verzekering niet van toepassing te verklaren.

– Beëindiging huidige AOW-inkoopregeling

De AOW-inkoopregeling voorziet in de mogelijkheid om de achterliggende periode gedurende welke men niet verplicht verzekerd is geweest, met behulp van de vrijwillige verzekering alsnog in te kopen. De huidige regeling is uitsluitend bedoeld voor degenen die gedurende de periode voorafgaand aan het moment waarop zij – vòòr het bereiken van de 65-jarige leeftijd – verplicht verzekerd worden, hetzij nimmer verzekerd zijn geweest, hetzij wèl verzekerd zijn geweest doch niet na het bereiken van de 15-jarige leeftijd. Van de inkoopregeling wordt weinig gebruik gemaakt omdat, als gevolg van de lange verzekeringsperiodes die moeten worden ingekocht, het totaal verschuldigde premiebedrag nogal kan oplopen. Sinds 1 januari 1990 kunnen ook kinderen, die na hun 15de naar Nederland terugkeren en die tot het moment waarop zij ons land verlieten vòòr het bereiken van de 15-jarige leeftijd weliswaar verzekeringsplichtig waren maar geen AOW-pensioen jaren opbouwden, de jaren vanaf hun 15e tot het moment van terugkeer op vrijwillige basis inkopen. Deze mogelijkheid is destijds geopend omdat per die datum de leeftijds-grenzen voor verzekering in de volksverzekeringen wijzigden. Was men voor die datum pas met ingang van de 15-jarige leeftijd verzekerd ingevolge de AOW, vanaf 1 januari 1990 ging het moment van verzekering direct bij de geboorte in.

Op 16 december 1999 heeft de Tweede Kamer aan de Sociaal Economische Raad (SER) advies gevraagd over de financiële positie van ouderen met een onvolledig opgebouwde uitkering op grond van de AOW. Volgens de Tweede Kamer zou de inkomenspositie van deze groep ouderen vanuit een oogpunt van sociaal beleid moeten worden verbeterd. De Tweede Kamer heeft de regering om een standpunt gevraagd over het advies van de SER, dat op 19 mei jl. is vastgesteld. In afwachting van dat standpunt blijft de bestaande mogelijkheid tot vrijwillige AOW-verzekering over verstreken tijdvakken ten behoeve van ingezetenen die in het verleden nimmer verzekerde AOW-jaren hebben opgebouwd, onverkort gehandhaafd.

– *Toetreding voor iedereen/aanmeldingstermijn*

Hoewel de regering zich op het standpunt stelt dat in de toekomst de vrijwillige verzekering er nog uitsluitend zou moeten zijn voor degenen die kortstondige onderbrekingen van de verplichte verzekering op vrijwillige basis wensen op te vullen, staat de voorgestelde nieuwe regeling in principe voor iedereen open, dus ongeacht de duur of de reden van verblijf in het buitenland. Hieraan liggen uitvoeringstechnische redenen ten grondslag. Niet altijd is van te voren aan te geven hoe lang men in het buitenland denkt te blijven, zodat het op het moment van vertrek niet goed mogelijk is een selectie toe te passen tussen personen die wel en die niet van de vrijwillige verzekering gebruik mogen maken.

In afwachting van het standpunt van de regering naar aanleiding van het SER-advies over de financiële positie van ouderen die een onvolledige AOW-opbouw hebben, blijft de aanmeldingstermijn van één jaar zowel bij de voortzetting van de verzekering op vrijwillige basis als bij de huidige inkoopregeling gehandhaafd.

Ook ziet de regering geen redenen die het invoeren van een hardheidsclausule zouden rechtvaardigen. De SVr stelde zich destijds trouwens op het standpunt dat het ontbreken van een hardheidsclausule ten aanzien van de aanmeldingstermijn niet als een knelpunt is aan te merken.

– *Verhoging minimumpremie*

Degene die niet over eigen inkomsten beschikt, dient thans als vrijwillig AOW/ANW-verzekerde ieder jaar 5% aan premie te betalen van het bedrag dat een verplicht verzekerde jaarlijks ten hoogste verschuldigd kan zijn. Voor 2000 komt dit bedrag voor beide wetten neer op in totaal f 469,-. Dit geringe bedrag staat naar de mening van de regering in geen enkele verhouding tot de uitkeringen die op dit moment aan beide wetten kunnen worden ontleend. Het kan bovendien niet zo zijn dat de verplicht verzekerde ter financiering van het AOW-pensioen van degene die een (groot) aantal jaren vrijwillig verzekerd is geweest, verhoudingsgewijs zodanig veel moet betalen dat daardoor de solidariteitsgedachte een overspannen karakter krijgt.

Het wordt daarom redelijk geacht het huidige minimumpercentage op te trekken naar 25.

Het deel van de SVr dat destijds pleitte voor handhaving van het minimumpercentage van 5 onderbouwde dit standpunt door op te merken dat ook de minst draagkrachtigen in de gelegenheid moeten blijven om aan de vrijwillige verzekering te kunnen deelnemen. Volgens de regering kan de solidariteitsgedachte die ten grondslag ligt aan de verplichte verzekering en waarbij degene met een eigen inkomen voor een niet onaanzienlijk deel meebetaalt aan de uitkering van degene die geen eigen inkomsten heeft (gehad), niet zonder meer ook als basis dienen voor de vrijwillige verzekering. Tegenover service-verlening, en daar gaat het bij het aanbieden van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering om, mag een redelijke vergoeding als voorwaarde worden gesteld. Van dat laatste is op grond van de huidige bepalingen echter geen sprake meer. Door een minimumpercentage van 25 in te voeren wordt hieraan naar de mening van de regering wel recht gedaan.

De voorgestelde verhoging zou volgens de regering, ongeacht de status van de vrijwillig verzekerde voor iedereen moeten gelden die niet of over zeer geringe eigen inkomsten beschikt, tenzij de nationale wetgeving wordt «overruled» door internationale regelgeving. Voor wat betreft dit laatste verwijst de regering naar Hoofdstuk 5 (Internationale aspecten) van de eerder genoemde beleidsnotitie. Het 25%-tarief is niet van toepassing op de in een andere EU-lidstaat dan Nederland wonende huwelijkspartner van de eveneens buiten ons land woonachtige grensarbeider, die uit hoofde van zijn werkzaamheden in Nederland reeds vòòr 2 augustus 1989 verplicht verzekerd was op grond van de AOW en de AWW. Op grond van

Bijlage VI van Verordening (EEG) nr. 1408/71 kunnen deze personen zich vrijwillig verzekeren op grond van beide wetten, zolang de partner op basis van de te verrichten werkzaamheden in Nederland verplicht verzekerd is. De premieberekening vindt in dat geval plaats conform de bepalingen welke gelden voor de verplichte verzekering. Met andere woorden: de reeds vòòr 1 augustus 1989 vrijwillig verzekerde huisvrouw, die geen eigen inkomen heeft, betaalt geen premie. In deze situatie zal door de in dit kader voorgestelde wijzigingen geen verandering komen.

De situatie ligt anders voor de huwelijkspartner van degene die op of na 2 augustus 1989 verplicht verzekerd is geworden. Besluit die partner om zich vrijwillig te verzekeren dan wordt in dat geval de premie vastgesteld overeenkomstig de bepalingen conform de vrijwillige AOW/ANW-verzekering. Met andere woorden: ontbreken eigen inkomsten dan is op grond van de huidige regeling toch op jaarbasis 5% van de maximale som voor de premieheffing verschuldigd. Voor deze laatste groep vrijwillig verzekerden werken wijzigingen in het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw wel degelijk door. Een verhoging van de minimumpremie van 5% naar 25% geldt derhalve wel voor hen.

– Beëindiging van het onderscheid naar nationaliteit ter zake van de premievaststelling

In paragraaf 2.1. heeft de regering er reeds op gewezen dat niet is aangetoond dat het beginsel van non-discriminatie naar nationaliteit, zoals is neergelegd in Verordening (EEG) nr. 1408/71, er toe zou hebben geleid, dat EU-onderdanen van een andere nationaliteit dan de Nederlandse, de afgelopen decennia in ruime mate gebruik hebben gemaakt van de vrijwillige AOW/ANW-verzekering tegen een berekende premie. Het wordt derhalve niet zinvol geacht om in de toekomst het onderscheid in behandeling tussen Nederlanders en niet-Nederlanders te handhaven als het gaat om het vaststellen van de hoogte van de premies voor de vrijwillige verzekering ingevolge de AOW en de ANW. De premievoorwaarden zullen met andere woorden straks voor iedereen, ongeacht zijn of haar nationaliteit, gelijk dienen te zijn.

Met dit voorstel wordt bovendien het door de SVB naar voren gebrachte probleem over de premievaststelling opgeheven dat ontstaat indien van een vrijwillig verzekerd echtpaar de ene partner wèl en de andere partner niet de Nederlandse nationaliteit bezit. De SVr merkte in dit verband op dat de problematiek met betrekking tot de inkomenstoedeling nog wel blijft bestaan indien slechts één van beide partners vrijwillig verzekerd is. Hoewel niet nader gepreciseerd doelde de SVr hierbij waarschijnlijk op de situatie waarbij beide personen naar het buitenland vertrekken, vervolgens de ene zich vrijwillig verzekert, terwijl de ander verplicht verzekerd is op grond van een buitenlands stelsel. In dat geval kan de vrijwillig verzekerde proberen het inkomen zo laag mogelijk te houden ten laste van die ander indien dat stelsel een gunstig premieregime kent. Er zijn geen aanwijzingen om te veronderstellen dat een situatie als hiervoor bedoeld en waarbij een der partners verzekeringsplichtig is krachtens een buitenlands socialezekerheidsstelsel, zich in de praktijk zal voordoen. Daar komt nog bij dat invoering van een ondergrens ter hoogte van 25% van de maximale belastbare som, inkomenstoedeling onaantrekkelijker maakt.

– Controle van de inkomensopgaven

De problemen die de SVB ondervindt bij het controleren van buitenlandse inkomensopgaven zullen naar de mening van de regering afnemen door de nieuwe vrijwillige verzekering AOW en ANW. Invoering van een 5-jaarstermijn en een verhoging van de minimaal

verschuldigde jaarpremie zullen leiden tot een vermindering van het aantal personen dat gebruik kan of wil maken van de vrijwillige verzekering.

De inkoopregeling levert voor de SVB aanzienlijk minder problemen op waar het gaat om het controleren van de inkomensopgaven. Indien degene die zich wil inkopen een eigen inkomen heeft in het jaar dat de verplichte verzekering een aanvang neemt, geldt de premie van dat jaar ook voor alle voorgaande jaren waarover hij of zij zich wil inkopen.

6. Overgangsrecht

In de afgelopen decennia zijn enkele malen wijzigingen in de volksverzekeringen aangebracht die voor de verzekerden een aanscherping van de voorwaarden betekenden. In geen van die gevallen werd destijds besloten om een onderscheid in behandeling te maken tussen zogenaamde oude en nieuwe gevallen in die zin dat de gewijzigde voorwaarden uitsluitend van toepassing zouden moeten zijn op personen van wie de verzekering voor het eerst een aanvang nam na invoering van de betreffende wijzigingen.

Ook in het kader van de tenuitvoerlegging van de voorstellen inzake de vrijwillige verzekering AOW en ANW is de regering van mening dat oude en nieuwe gevallen in beginsel gelijk moeten worden behandeld. Dit betekent met andere woorden dat de betreffende voorstellen ten behoeve van iedere vrijwillig verzekerde gelijkelijk voor beide groepen dienen in te gaan op het moment dat zij rechtskracht hebben gekregen.

De regering meent van dit uitgangspunt te moeten afwijken met betrekking tot de invoering van een maximale vrijwillige AOW/ANW-verzekeringsduur van 5 jaar. Degenen die reeds vrijwillig verzekerd zijn, hebben in het verleden veelal die stap genomen, in de overtuiging dat de AOW-opbouw tot aan het bereiken van de leeftijd van 65 jaar kan worden voortgezet. Door deze groep de vrijwillige verzekering in het vervolg te ontzeggen zullen velen van hen niet in staat zijn bijtijds op deze plotseling ontstane nieuwe situatie te anticiperen teneinde de oudedagsvoorziening alsnog veilig te stellen.

Daarom wordt aan degenen die op het moment waarop de nieuwe vrijwillige verzekeringsregeling in werking zal treden, reeds vrijwillig verzekerd zijn op grond van de AOW en de ANW, de mogelijkheid gegeven deze verzekeringsvorm onverminderd voort te zetten tot aan het moment waarop de 65-jarige leeftijd is bereikt. Bovendien worden zij ook in de gelegenheid gesteld, zo zij dit wensen, slechts één van beide verzekeringsvormen op vrijwillige basis voort te zetten.

De regering is voorts van mening dat de verhoging van het minimumpremiepercentage van 5 naar 25 voor bestaande gevallen geleidelijk aan dient te geschieden. Het deel van de SVr dat destijds akkoord ging met invoering van het 25%-tarief, adviseerde toen om de betreffende verhoging te laten plaatsvinden in jaarlijkse stapjes van 5%, zodat eerst 4 jaar na invoering van de nieuwe regeling de maximale minimumpremie verschuldigd is. De regering kan zich in dit voorstel vinden. Een en ander zal worden gerealiseerd bij algemene maatregel van bestuur.

7. Financiële consequenties

De inhoud van de nieuwe vrijwillige verzekering AOW en ANW rechtvaardigt de conclusie dat in de toekomst minder van deze regeling gebruik zal worden gemaakt dan tot dan toe het geval is geweest. Onder andere door de verkorting van de maximale verzekeringsduur en de stijging van de minimumpremie zal de animo voor de regeling afnemen. Hierdoor zullen de premie-inkomsten en uitkeringslasten dalen. De uitkeringslasten zullen evenredig aan de premie-inkomsten dalen, maar de daling van de uitkeringslasten zal pas na enkele jaren merkbaar zijn.

De gemiddelde premie per verzekerde zal stijgen, door de verhoging van de minimumpremie van 5% naar 25%. Dat betekent dat tegenover de uitkeringslasten naar verhouding hogere premie-inkomsten zullen staan.

De totale effecten zijn sterk afhankelijk van de gedragseffecten van de voorgenomen wijziging. Het is dan ook moeilijk precies aan te geven hoe groot de effecten zullen zijn.

Op dit moment zijn er bij de SVB 13 000 klanten opgenomen in het financiële systeem van vrijwillige verzekering met een «lopende» verzekering. Van dit aantal betalen 3500 klanten de minimum premie, 8000 klanten een premie berekend naar het inkomen en 1500 klanten de maximum premie. In 1999 is voor de AOW een bedrag van 21 miljoen gulden aan vrijwillige verzekeringspremie afgedragen en voor de vrijwillige ANW 2 miljoen gulden. De totale premiebaton voor beide wetten in dat jaar bedroegen 46 miljard gulden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Algemene Ouderdomswet

In dit artikel wordt het hoofdstuk IV in de AOW inzake de huidige vrijwillige verzekering in zijn geheel vervangen door een nieuw hoofdstuk. Dit hoofdstuk omvat in dit voorstel een zestal artikelen (te weten de artikelen 34 tot en met 39).

Artikel 34

In dit artikel is een definitiebepaling opgenomen van het begrip «gewezen verzekerde». Deze definitie heeft uitsluitend betrekking op de in hoofdstuk IV van de AOW geformuleerde artikelen. Het gebruik hiervan bevordert de leesbaarheid van de artikelen 35 en volgende.

Artikel 35

In het *eerste lid* van dit artikel is de kern van de vrijwillige verzekering voor de AOW neergelegd. De persoon die niet langer verplicht verzekerd is (veelal degene die Nederland verlaten heeft) kan zich vanaf zijn 15e levensjaar tot zijn 65e levensjaar vrijwillig verzekeren voor de AOW. Weliswaar is men als gevolg van de wetgeving tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (commissie Oort) met ingang van 1 januari 1990 verzekerd vanaf de geboorte, de opbouw van het ouderdomspensioen begint pas vanaf het moment dat de 15-jarige leeftijd is bereikt. Op 65-jarige leeftijd eindigt de verzekering en derhalve ook de verplichting om premie te betalen; vanaf dat moment bestaat in beginsel recht op ouderdomspensioen op grond van de AOW.

De gewezen verzekerde kan zich (in beginsel) uitsluitend over een periode van maximaal vijf jaar vrijwillig verzekeren. Deze periode van vrijwillige verzekering sluit direct aan op de periode van verplichte verzekering en gaat derhalve in op de dag na de dag waarop de verplichte verzekering is geëindigd.

De huidige populatie vrijwillig verzekerden wordt echter op grond van overgangsrecht, geformuleerd in artikel IV van deze wet, niet geconfronteerd met deze beperking van vijf jaar.

Van de vrijwillige verzekering kan alleen gebruik worden gemaakt door degene die gedurende een periode van tenminste een jaar, voorafgaande aan de eerste dag waarop de vrijwillige verzekering een aanvang zou

moeten nemen, onafgebroken verplicht verzekerd is geweest. Zie daartoe de tweede zin van het eerste lid. Is deze periode minder dan een jaar, dan betekent dit dat betrokkene zich niet vrijwillig kan verzekeren. Tevens impliceert deze voorwaarde dat, indien men eenmaal gebruik heeft gemaakt van de maximale periode van vrijwillige verzekering van vijf jaar, men op grond van het eerste lid, tweede zin, nogmaals in aanmerking kan komen voor een periode van vrijwillige verzekering van vijf jaar, indien men (weer) ten minste een jaar verplicht verzekerd is geweest. Dit zal het geval kunnen zijn indien men een jaar lang ingezetene is dan wel ter zake van in Nederland in dienstbetrekking en aan de loonbelasting onderworpen arbeid verricht. Naar het oordeel van de regering zal de situatie dat betrokkenen zich nogmaals voor een periode van vijf jaar vrijwillig verzekeren, in de praktijk, niet vaak voordoen.

In het *tweede lid* is een voorziening ten gunste van de gewezen verzekerde getroffen indien zich tijdens de periode van vrijwillige verzekering kortstondige onderbrekingen plaatsvinden in de vorm van perioden van verplichte verzekering. Dit doet zich voor in situaties waarin betrokkene zich (weer) tijdelijk in Nederland vestigt dan wel tijdelijk in Nederland gaat werken (en als gevolg van dit laatste onderworpen is aan de loonbelasting). Vinden dergelijke onderbrekingen plaats dan kan betrokkene zich voor de resterende periode van vijf jaar vrijwillig verzekeren. Aldus wordt bereikt, dat juist die personen van wie de verplichte verzekering regelmatig kortstondig wordt onderbroken de mogelijkheid krijgen om niet-verzekerde jaren door middel van de vrijwillige verzekering op te vullen. De regering gaat er van uit dat met deze regeling die vorm van oneigenlijk gebruik kan worden voorkomen, waarbij de vrijwillig verzekerde naar Nederland terugkeert, om vervolgens na bijvoorbeeld één maand van verplichte verzekering wederom als vrijwillig verzekerde naar het buitenland te vertrekken, onder gelijktijdige inwerkingtreding van een nieuwe vijfjaarstermijn.

In het *derde lid* van dit artikel is de beperking van de vrijwilligeverzekeringsperiode van maximaal vijf jaar, voor de aldaar genoemde categorieën van personen, niet van toepassing. Het gaat hierbij kortweg om de volgende categorieën van personen: gewezen verzekerden die als overheidswerknemer in het buitenland werkzaam zijn (in dienstbetrekking staan tot een Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon), gewezen verzekerden die ontwikkelingswerk verrichten (werkzaamheden verrichten bij organisaties voor ontwikkelingssamenwerking (zie hiertoe de Regeling aanwijzing ontwikkelingsorganisaties BEU (Stcrt. 1999, 246)), gewezen verzekerden die werkzaam zijn bij volkenrechtelijke organisaties en gewezen verzekerden die werkzaamheden verrichten die bekostigd worden door het Rijk c.a.

Met deze formulering is aansluiting gezocht bij de vrijwillige verzekering zoals die is geregeld voor de werknemersverzekeringen (zie bijvoorbeeld artikel 81, tweede lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Tevens is hiermee een verband gelegd met de in het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen genoemde personen die werkzaamheden in het algemeen belang verrichten. Op grond van dat besluit behouden de aldaar nader omschreven categorieën van personen het recht op een uitkering (aangezien zij in dat besluit zijn aangemerkt als degenen die werkzaamheden in het algemeen belang verrichten). Indien zij langs deze weg het recht op een uitkering behouden dienen zij, naar de mening van de regering, ook de mogelijkheid te hebben dat dit recht op een uitkering kan ontstaan. Dit laatste kan immers uitsluitend het geval zijn indien betrokkenen verzekerd zijn. In veel gevallen zullen betrokkenen verplicht verzekerd zijn voor de volksverzekeringen. Is dit niet het geval dan hebben zij na de totstandkoming van deze wet op grond van het derde lid van dit artikel de mogelijkheid zich vrijwillig te verzekeren.

In het *derde lid, onderdeel e*, wordt voor gewezen verzekerden ouder dan vijftig jaar, die recht hebben op een in dat onderdeel genoemde langlopende uitkering, de beperking in de vrijwilligeverzekeringsperiode van maximaal vijf jaar opgeheven. Ook zij dienen zich, in de tijd gezien, onbeperkt vrijwillig te kunnen verzekeren voor de AOW. Bij de opsomming van de genoemde uitkeringen is, daar waar nog relevant, aangesloten bij de redactie van het (oude) artikel 26 van KB 746. Dat artikel is met ingang van 1 januari 2000 vervallen.

De regering acht het wenselijk dat ook de echtgenoot en inwonende kinderen van de gewezen verzekerde en de echtgenoot genoemd in het derde lid zich onder dezelfde voorwaarden kunnen verzekeren als de gewezen verzekerde zelf. Een en ander is vormgegeven in het *vierde lid*.

In het *vijfde lid* is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) nadere regels te stellen. In hoofdstuk III van de Wet financiering volksverzekeringen (de artikelen 25 tot en met 27) bestaat deze mogelijkheid op het gebied van de vrijwillige algemene ouderdomsverzekering en de vrijwillige algemene nabestaandenverzekering reeds inzake de tariefsbepaling, de vaststelling van de in rekening te brengen premie en de inning. Ook op grond van het huidige artikel 45 van de AOW zijn de voorwaarden waaronder de vrijwillige verzekering kan plaatsvinden vastgelegd in een amvb (Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw). In deze nieuwe opzet van de rechtsfiguur vrijwillige verzekeringen volksverzekeringen is er voor gekozen deze voorwaarden in de wet zelf op te nemen.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zal het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw dan ook worden vervangen door een nog te ontwerpen nieuwe amvb.

Artikel 36

In dit artikel is bepaald binnen welke termijn de gewezen verzekerde bij de SVB een aanvraag moet indienen wil hij zich nog vrijwillig kunnen verzekeren voor de AOW. Deze termijn beslaat een jaar. De periode van vrijwillige verzekering dient aan te sluiten aan de periode van verplichte verzekering. Betrokkene heeft een jaar de tijd zich te beraden op de vraag of hij zich vrijwillig wil verzekeren. Wil betrokkene dit, dan dient hij zich bij de SVB aan te melden. Na ontvangst van de aanvraag stelt de SVB vast of de gewezen verzekerde voldoet aan de toelatingsvoorwaarden voor de vrijwillige verzekering. Betrokkene zal in verband hiermee een beschikking van de SVB ontvangen. Tegen deze beschikking staat, zo nodig, bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Voldoet betrokkene aan de voorwaarden dan wordt hij toegelaten tot de vrijwillige verzekering.

Artikel 37

Gezien het karakter van de AOW kan de gewezen verzekerde zich slechts vrijwillig verzekeren tot het moment dat betrokkene 65 jaar wordt: de periode waarin de vrijwillige verzekering kan ontstaan dan wel de periode van vrijwillige verzekering eindigt op dat moment. Heeft betrokkene deze leeftijd bereikt dan kan de vrijwillige verzekering niet voortgezet worden. Daarnaast zijn er nog andere wijzen waarop de vrijwillige verzekering kan eindigen. De gewezen verzekerde kan immers op elk moment zelf besluiten de vrijwillige verzekering te willen beëindigen. Hij dient dit dan schriftelijk aan de SVB te kennen te geven. De vrijwillige verzekering eindigt voorts bij het bereiken van de vijfjaarstermijn, bij het niet of niet geheel betalen van de verschuldigde premie en bij het niet verstrekken

van de, in verband met de vaststelling van de bevoegdheid tot deelname aan de vrijwillige verzekering, verlangde inlichtingen binnen de door de SVB gestelde termijn.

Artikel 38

Naast de vrijwillige verzekering genoemd in artikel 35 waarin de *gewezen verzekerde* als belanghebbende wordt aangewezen is in artikel 38 de *verzekerde* de belanghebbende voor de vrijwillige verzekering. De verzekerde wordt de mogelijkheid geboden niet verzekerde jaren die achter hem liggen «in te kopen» en langs deze weg niet zozeer het recht op ouderdomspensioen maar de hoogte van dat pensioen, dat op zijn 65e tot uitbetaling kan komen, te beïnvloeden.

De «inkoopregeling» gaat uit van een alles-of-nietssysteem. Wanneer iemand bijvoorbeeld op zijn 60e voor het eerst naar Nederland komt en verplicht verzekerd wordt, zal hij, indien hij zich wil inkopen, alle achterliggende jaren vanaf zijn 15e tot de datum waarop hij voor het eerst verplicht verzekerd is geworden, vrijwillig moeten verzekeren. Artikel 38 is in dit voorstel, voor wat betreft het inkopen van niet-verzekerde jaren, de opvolger van de huidige artikelen 45 van de AOW en 8 van het Besluit vrijwillige verzekering AOW en Anw.

Artikel 39

De termijn waarbinnen de verzekerde een besluit dient te nemen of hij zich vrijwillig wil verzekeren over de achterliggende periode is een jaar (te rekenen vanaf de dag waarop de verplichte verzekering is ontstaan). Hij dient hiertoe een aanvraag in te dienen bij de SVB.

Degene die na zijn 64e maar voor zijn 65e verplicht verzekerd wordt op grond van de AOW heeft, afhankelijk van het exacte tijdstip waarop dit geschiedt, uiterlijk tot en met de dag voorafgaand aan de dag waarop betrokkene 66 jaar wordt, de mogelijkheid een aanvraag bij de SVB in te dienen, wil hij zich nog op grond van dit artikel vrijwillig kunnen verzekeren over een achterliggende periode.

Artikel II. Wijziging van de Algemene nabestaandenwet

In dit artikel wordt het hoofdstuk in de ANW inzake de huidige vrijwillige verzekering in zijn geheel vervangen door een nieuw hoofdstuk. Dit hoofdstuk omvat in dit voorstel een vijftal artikelen (te weten de artikelen 63 tot en met 63d).

Artikel 63

In dit artikel wordt een begripsomschrijving gegeven van het begrip *gewezen verzekerde*.

Artikel 63a

Dit artikel is nagenoeg gelijklopend aan het in de AOW voorgestelde artikel 35. Aangezien de ANW echter uitsluitend een risicoverzekering is en geen opbouwelementen kent zoals de AOW verschilt dit artikel op enkele aspecten.

Het eerste lid brengt tot uitdrukking dat de vrijwillige verzekering niet beperkt wordt door de leeftijd van betrokkene. Kon bij de AOW de *gewezen verzekerde* zich slechts verzekeren over de periode vanaf zijn 15e tot zijn 65e levensjaar, bij de ANW is van deze beperking geen sprake. Ook 65-plussers (*gewezen verzekerden* jonger dan 15 jaar zullen naar verwachting van de regering niet snel tot het instrument van de vrijwillige verzekering grijpen) komen langs deze weg in aanmerking om zich uitsluitend

voor de ANW vrijwillig te verzekeren. Voor het jaar 2000 voorziet het huidige artikel 63a van de ANW reeds in deze mogelijkheid.

Artikel 63a, tweede tot en met vijfde lid, van de ANW komt vrijwel geheel overeen met artikel 35, tweede tot en met vijfde lid, van de AOW. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 35 van de AOW. Voor een toelichting op artikel 63b van de ANW wordt verwezen naar de toelichting op artikel 36 van de AOW (zie beiden onder artikel I).

Artikel 63a, derde lid, onderdeel e, subonderdeel 8o, (een nabestaanden-uitkering op grond van deze wet) ziet er op toe dat ook degene die recht heeft op een nabestaandenuitkering niet wordt getroffen door de beperking in de vrijwillige verzekering van vijf jaar. Komt betrokkene te overlijden, dan kan voor eventuele achterblijvende kinderen langs deze weg alsnog recht op een wezenuitkering ontstaan.

Ten aanzien van *artikel 63d* kan het volgende worden opgemerkt. De regering acht het niet gewenst dat degenen die als gevolg van het verliezen van de verplichte verzekering (door het vervallen van artikel 26 van KB 746) en na 1 januari 2000 65 jaar worden alsnog getroffen worden door de verplichte koppeling van de vrijwillige verzekering AOW met die van de vrijwillige verzekering ANW. Zij kunnen zich immers niet separaat vrijwillig verzekeren voor de ANW. Het huidige artikel 63a (inzake de tijdelijke ont koppeling) raakt hen niet aangezien zij op het moment van inwerking-treding van dat artikel nog geen 65 jaar waren. Om hen tegemoet te komen zullen zij zich, op grond van artikel 63d, onderdeel a, met ingang van de dag van inwerkingtreding van deze wet vrijwillig kunnen verze-keren voor de ANW, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 63b, eerste lid, de verzekering geacht wordt geëindigd te zijn, op de dag voor inwerkingtreding van de Wet herziening vrijwillige verzekering AOW en ANW. Voor de toepassing van de vrijwillige verzekering ANW wordt hun verzekering geacht te zijn geëindigd op de dag voor de inwerkingtre-ding van deze wet. Zij hebben vervolgens een jaar de tijd zich opnieuw bij de SVB aan te melden als vrijwillig verzekerden, maar nu op grond van de nieuwe wettelijke regeling.

Op grond van onderdeel b van artikel 63d geldt eenzelfde regeling voor degenen wier vrijwillige verzekering, op grond van artikel 63 van de ANW, in de loop van 2000 is geëindigd in verband met het bereiken van de leef-tijd van 65 jaar.

In de periode vanaf de dag dat betrokkene 65 jaar wordt tot de dag van inwerkingtreding van deze wet is hij echter niet verzekerd voor de ANW. Indien belanghebbende in die periode komt te overlijden bestaan voor eventuele nabestaanden derhalve geen recht op een uitkering op grond van de ANW.

Is betrokkene op grond van artikel 63d opnieuw vrijwillig verzekerd, dan kan hij dit blijven tot het tijdstip dat hij komt te overlijden, aangezien hij als 50-plusser niet wordt getroffen door de beperking in de verzekerings-duur van vijf jaar.

Artikel III. Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen

In de vormgeving van de artikelen in Hoofdstuk III van de Wet financiering volksverzekeringen (hierna: WFV) is de nog bestaande koppeling neerge-legd tussen de vrijwillige verzekering voor de algemene ouderdomsverze-kering met die van de vrijwillige verzekering voor de nabestaanden-verzekering. Aangezien de koppeling tussen beide verzekeringsvormen met dit wetsvoorstel wordt verbroken is de redactie van de artikelen 25, 26 en 27 van de WFV aangepast. Tevens is de verwijzing in artikel 2 van de

Artikel IV. Wijziging van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen

Op grond van artikel XV van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) is artikel X van de Invoeringswet Pemba vervangen door een nieuw artikel X, dat bepaalt dat artikel 17, eerste lid, onderdeel c, van de Wajong gedurende drie jaren na inwerkingtreding van de Wet BEU niet van toepassing is ten aanzien van de jonggehandicapte die op de dag vóór inwerkingtreding van de Wajong recht had op arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de AAW en woont buiten Nederland, zolang laatstgenoemde omstandigheid voortduurt.

Artikel XV van de Wet BEU heeft tot doel het overgangsrecht ten behoeve van Wajong-uitkeringsgerechtigden die niet in Nederland wonen in overeenstemming te brengen met het overgangsrecht van de Wet BEU zoals dat geldt voor de overige socialeverzekeringswetten.

Vanwege het absolute exportverbod in de Wajong is het echter niet mogelijk om, gelijk de overige socialeverzekeringsuitkeringen, in een land waarmee Nederland een handhavingsverdrag heeft gesloten een Wajonguitkering te ontvangen. De in de Wet BEU gerealiseerde aanpassing van het overgangsrecht ten behoeve van Wajong-uitkeringsgerechtigden heeft dan ook tot gevolg dat het recht op een Wajonguitkering na 1 januari 2003 wordt beëindigd. De regering acht dit onwenselijk en heeft besloten dit overgangsrecht, zoals dit voor de inwerkingtreding van de Wet BEU op betrokkenen van toepassing was in ere te herstellen. Degene die op de dag vóór 1 januari 1998 recht had op een AAW-uitkering en op die dag buiten Nederland woonde, behoudt zijn recht op een Wajonguitkering, zolang die omstandigheid voortduurt.

Artikel V. Overgangsbepaling

Deze bepaling ziet er op toe dat de periode waarover de gewezen verzekerde en de verzekerde zich maximaal vrijwillig kan verzekeren (vijf jaar) niet van toepassing is op de huidige populatie vrijwillig verzekerden maar uitsluitend op diegenen die zich na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vrijwillig willen verzekeren voor de AOW dan wel de ANW. Zij die voor de datum van inwerkingtreding van deze wet reeds vrijwillig verzekerd waren kunnen deze verzekering ook in de toekomst dus voor onbepaalde tijd blijven voortzetten. Dat geldt zowel voor de AOW als voor de ANW. De regering acht het niet wenselijk dat zij door deze wetswijziging benadeeld worden.

Indien zich echter een wijziging voordoet in hun verzekeringspositie doordat zij tijdelijk weer verplicht verzekerd worden, is het overgangsrecht op hen niet meer van toepassing indien zij zich nadien opnieuw wensen aan te melden voor de vrijwillige verzekering.

Artikel VI. Inwerkingtreding

De regering acht het wenselijk dat dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2001 in werking treedt. Dit mede in het licht van het feit dat het huidige artikel 63a van de ANW van rechtswege op die datum komt te vervallen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst