



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk

### Nader Rapport

10 juni 2022

#### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 april 2022, no.2022000944, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 juni 2022, nr. W12.22.00050/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan.

*Bij Kabinetsmissive van 26 april 2022, no.2022000944, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk in verband met het schrappen van het nationaliteitsvereiste bij de overgangsvoordelen in de Algemene Ouderdomswet, met nota van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.*

*De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage. De Afdeling adviseert het besluit te nemen,*

*De vice-president van de Raad van State,*

#### Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.22.00050/III.

*In de toelichting verduidelijken welke betekenis bij invoering van het voorstel nog overblijft voor artikel 56 AOW, gezien in samenhang met de artikelen 3 en 6 van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk zoals deze komen te luiden, in het bijzonder gelet op het aangepaste artikel 3, aanhef en onder e, van dat besluit.*

Naar aanleiding van de redactionele opmerking is de tekst van de nota van toelichting aangepast.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,  
C.J. Schouten.*



---

## Advies Raad van State

No. W12.22.00050/III  
's-Gravenhage, 1 juni 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 april 2022, no.2022000944, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk in verband met het schrappen van het nationaliteitsvereiste bij de overgangsvoordelen in de Algemene Ouderdomswet, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.

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

De Afdeling adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.22.00050/III.**

- In de toelichting verduidelijken welke betekenis bij invoering van het voorstel nog overblijft voor artikel 56 AOW, gezien in samenhang met de artikelen 3 en 6 van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk zoals deze komen te luiden, in het bijzonder gelet op het aangepaste artikel 3, aanhef en onder e, van dat besluit.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... houdende wijziging van het Besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk in verband met het schrappen van het nationaliteitsvereiste bij de overgangsvoordelen in de Algemene Ouderdomswet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 22 april 2022, nr. 2022-0000100398;

Gelet op artikel 57 van de Algemene Ouderdomswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Het Besluit van 3 december 1985 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in de artikelen 57, onderdeel b, en 60, onderdeel b, van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling van wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk) (Stb. 1985, 632) wordt als volgt gewijzigd:

#### A

In artikel 1, onderdelen k en l, wordt 'als Nederlands lid van de bemanning' vervangen door 'als lid van de bemanning'.

#### B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt 'de Nederlander' vervangen door 'degene'.
2. In de onderdelen c en e wordt 'een Nederlander' vervangen door 'degene'.
3. In onderdeel d wordt de zinsnede 'het wonen buiten het Rijk van degene die gehuwd is met een Nederlander, als bedoeld in onderdeel c, of met een Nederlander' vervangen door 'het wonen buiten het Rijk van degene die gehuwd is met de persoon, bedoeld in onderdeel c, of met een persoon'.

#### C

De artikelen 4, 5 en 7 vervallen.

#### D

Artikel 6, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor de toepassing van artikel 56 van de Algemene Ouderdomswet wordt met het wonen binnen het Rijk gelijkgesteld het wonen buiten het Rijk van degene, die van 1 januari 1957 tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar onafgebroken verzekerd is geweest krachtens de Algemene Ouderdomswet.

#### E

Artikel 10 wordt vervangen door:

#### Artikel 10 Overgangsrecht

1. De artikelen 4, 5, 7 en 10, zoals die artikelen luiden op 30 juni 2022, blijven van toepassing op degene waarbij voor de toepassing van de artikel 55 dan wel artikel 56 het wonen buiten Nederland op die dag is gelijkgesteld met het wonen in Nederland.



- 
2. Artikel 6, eerste lid, onderdeel b, zoals dat onderdeel luidde op 30 juni 2022, blijft van toepassing op degene waarbij voor de toepassing van de artikel 55 dan wel artikel 56 het wonen buiten Nederland op die dag is gelijkgesteld met het wonen in Nederland.

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### Aanleiding

Voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) op 1 januari 1957 konden personen nog niet verzekerd zijn voor de AOW. Personen die vóór 1 januari 2007 de AOW-leeftijd hebben bereikt, zouden daarom gekort worden op hun AOW-pensioen. Om dit te voorkomen is bij de totstandkoming van de AOW in artikel 55 AOW al direct een overgangsregeling getroffen. Deze regeling houdt in dat personen onder voorwaarden geacht worden verzekerd te zijn geweest vanaf het bereiken van het 15e levensjaar tot 1 januari 1957. Dit betreft personen die op 1 januari 1957 minstens 15 jaar oud waren.

Om voor de voordelen van artikel 55 AOW (hierna: overgangsvoordelen) in aanmerking te komen, worden in artikel 55 en 56 AOW voorwaarden gesteld. Een betrokken persoon moet gedurende zes jaar na het 59e levensjaar in Nederland hebben gewoond en moet de Nederlandse nationaliteit hebben. De regeling geldt voorts alleen zolang een persoon in Nederland woont.

Op grond van artikel III, onderdeel A, van de Verzamelwet SZW 2022 vervalt het nationaliteitsvereiste voor verkrijging van de overgangsvoordelen. Hier dient te worden benadrukt dat het nationaliteitsvereiste in de AOW alleen nog geldt voor de overgangsvoordelen. De opbouw van AOW zelf werd met ingang van 1 januari 1957 immers altijd al bepaald door de vaststelling of een persoon verzekerd is, ongeacht zijn of haar nationaliteit. Voor de AOW zijn ingezetenen van Nederland en niet-ingezetenen, die binnen Nederland in dienstbetrekking werkzaam zijn, verzekerd.

Na het vervallen van het nationaliteitsvereiste is voor het in aanmerking komen voor de overgangsvoordelen alleen nog vereist dat een persoon zes jaren in Nederland heeft gewoond na het bereiken van de 59-jarige leeftijd en dat de betrokken persoon in Nederland blijft wonen.

### Wijziging besluit gelijkstelling wonen buiten het Rijk met binnen het Rijk

Het besluit gelijkstelling wonen buiten het rijk met wonen binnen het Rijk (Besluit van 3 december 1985, Stb. 632 (hierna: het besluit)) regelt in welke situaties het wonen buiten Nederland wordt gelijkgesteld met het wonen in Nederland. In dit besluit is echter in het verleden aangeknoopt bij het onderscheid naar nationaliteit dat ook voor het recht op de overgangsvoordelen in de AOW is gemaakt. Aangezien dit onderscheid in de AOW door de Verzamelwet SZW 2022 wordt opgeheven, is het wenselijk het in het onderhavige besluit gemaakte onderscheid naar nationaliteit eveneens te verwijderen. Hiertoe wordt de in enkele bepalingen opgenomen voorwaarde dat een persoon de Nederlandse nationaliteit moet hebben, geschrapt.

In enkele artikelen van het besluit wordt het begrip 'Nederlander' vervangen door het begrip 'degene'. Daarmee wordt elk onderscheid naar nationaliteit weggenomen. Andere artikelen kunnen vervallen omdat de opheffing van het nationaliteitsvereiste in het gehele besluit, het in die artikelen bepaalde overbodig maakt. In enkele onderdelen van het besluit kunnen verwijzingen naar een andere nationaliteit dan de Nederlandse blijven staan, omdat deze uitsluitend begunstigend zijn en niet indirect een ongerechtvaardigd onderscheid naar anderen opleveren. Een voorbeeld daarvan is de verwijzing in een bepaling naar het staatsburgerschap van de Verenigde Staten van Amerika (in artikel 3, onderdeel f, van het besluit).

De in het besluit genoemde 'bemanning' betreft een kleine groep personen die in dienst zijn geweest van een in Nederland gevestigde werkgever terwijl zij voeren op een schip dat onder vreemde vlag voer (zowel de vlag van een EU-lidstaat als van een derde land). Deze kleine groep personen wordt nog verder beperkt door de eis om in Nederland woonachtig te zijn teneinde in aanmerking te komen voor de overgangsregeling. Deze personen zijn inbegrepen in het in de paragraaf 'Financiële gevolgen' hieronder geschatte aantal personen dat door de schrapping van de nationaliteitseis wordt geraakt.

In het besluit is een expliciete overgangsbepaling (het nieuwe artikel 10) opgenomen om er in te voorzien dat pensioengerechtigden hun huidige overgangsvoordelen niet verliezen als gevolg van het schrappen van het nationaliteitsvereiste. De wijziging van dit besluit zorgt er zo voor dat de doelgroep van degenen die nu in aanmerking komen voor de overgangsvoordelen op grond van de AOW, alleen maar verruimd wordt.

Met het opnemen van een nieuw artikel 10 wordt feitelijk het huidige artikel 10 vervallen verklaard. Het huidige artikel 10 beoogt alsnog een invulling te geven aan een voor Nederland tot 27 juli 1999 bestaande internationaalrechtelijke verplichting, bedoeld in het verdrag van de Internationale arbeidsorganisatie betreffende behoud van pensioenrechten van migranten (ILO-verdrag nr. 48). De binding aan dit verdrag is destijds beëindigd omdat dit haaks kwam te staan met de Wet beperking export uitkeringen die met ingang van 1 januari 2000 in werking is getreden.



Destijds is abusievelijk vergeten deze bepaling in te trekken. Met het nieuwe artikel inzake overgangsrecht wordt dit artikel voorzien van een andere inhoud. Voor het incidentele geval dat sinds 27 juli 1999 toch toepassing is gegeven aan het huidige artikel 10, heeft het kabinet gemeend te moeten voorzien in overgangsrecht.

De wijziging van dit besluit leidt er niet toe dat er personen die op dit moment vanaf hun vijftiende levensjaar nog geen AOW opgebouwd hebben, dit alsnog doen. De wijziging betreft enkel de beperkte groep personen die op 1 juli 2022 (de beoogde inwerkingtredingsdatum) 80,5 jaar of ouder zijn, die tot nog toe geen rechten konden doen gelden op de overgangsregeling omdat zij niet voldeden aan het nationaliteitsvereiste. De wijzigingen van dit besluit treft dus alleen ouderen die voor 1 januari 1942 zijn geboren en tot op heden niet in aanmerking kwamen voor de overgangsregeling.

Uit de rechtspraak over de herziening van rehtens onaantastbare besluiten volgt dat de SVB in beginsel niet gehouden is om een besluit, dus ook de uitkering waarop dat besluit betrekking heeft, voor het verleden te herzien. Het is de SVB echter niet verboden om ook voor het verleden te herzien. Voor nieuwe pensioenen geldt dat artikel 16 AOW bepaalt dat een AOW-pensioen in ieder geval met een terugwerkende kracht van een jaar kan worden toegekend. In bijzondere gevallen is daarnaast de SVB bevoegd om een pensioen met langere terugwerkende kracht toe te kennen. De SVB hanteert in dat kader sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw het beleid om het financiële nadeel dat een persoon heeft geleden door de te late toekenning van pensioen te compenseren door het verlenen van terugwerkende kracht aan de toekenning van het pensioen. Het beleid van de SVB is echter tevens om de terugwerkende kracht te beperken tot ten hoogste vijf jaren. Dit beleid komt ook in de situatie die hier aan de orde is niet onredelijk over. Het is immers niet onwaarschijnlijk dat een deel van de personen een uitkering op basis van de Wet aanvullende inkomensvoorzieningen ouderen heeft ontvangen en dus geen financieel nadeel heeft geleden. Waar nodig kan de SVB verder van haar beleid afwijken en maatwerk leveren (zie ook paragraaf 2.3 van de Derde Nota van Wijziging op het voorstel van wet inzake de Verzamelwet SZW 2022, Kamerstukken II, 35 897, nr. 9).

Het besluit wordt gewijzigd met ingang van 1 juli 2022. De inwerkingtreding van dit besluit sluit daarmee aan bij de inwerkingtreding van de eerdergenoemde artikelen in de Verzamelwet SZW 2022.

### Financiële gevolgen

Door het schrappen van de nationaliteitsvereiste in de AOW en het daaronder vallende onderhavige besluit, krijgt een klein aantal personen recht op een hoger pensioen op grond van artikel 55 AOW. Dit leidt tot hogere uitkeringslasten voor de AOW. Een deel van deze AOW-gerechtigden ontvangt hierdoor een evenredig lagere aanvulling vanuit de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) op grond van de Participatiewet, hetgeen leidt tot een besparing.

De onderstaande raming betreft de wijziging van de AOW in de Verzamelwet SZW 2022 inclusief wijziging van het onderhavige besluit en de intrekking van het Besluit gelijkstelling niet-Nederlanders met Nederlanders dat ook onder de AOW valt. In de SZW begroting voor 2022 is reeds voorzien in deze extra uitgaven.

x € 1.000	2022	2023	2024	2025	2026
Extra lasten (AOW)	591	576	551	437	350
Besparing AIO	-207	-202	-193	-153	-123
Totaal	384	374	358	284	227

Uit gegevens van de SVB blijkt dat er thans 539 personen zijn die vanwege het niet voldoen aan het nationaliteitsvereiste niet in aanmerking komen voor overgangsvoordelen. Van hen ontvangt 189 personen ook een AIO-uitkering.

### Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen nieuwe gevolgen voor de regeldruk heeft.

### Uitvoeringstoets Sociale verzekeringsbank

De Sociale verzekeringsbank (SVB) acht de voorgenomen wijziging uitvoerbaar. De wijziging dekt alle punten die de SVB heeft aangekaart in de uitvoeringstoets op de Verzamelwet SZW 2022 voldoende af. De SVB ziet geen handhavingsrisico's.



---

## **Internetconsultatie**

De fase van internetconsultatie is op 1 maart 2022 afgerond. Er zijn geen reacties op deze consultatie binnengekomen.

*De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,*