

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2010

Tijdens het debat over de 2010-begroting van mijn ministerie (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 36, blz. 3458–3487) heeft Kamerlid Ortega Martijn c.s. een motie (Vergaderjaar 2009/2010, Kamerstukken II, 32 123 XV, nr. 33) ingediend die betrekking heeft op de situatie van ontwikkelingswerkers en zendelingen (in het vervolg hebben we het steeds over ontwikkelingswerkers) ten aanzien van de vrijwillige verzekering AOW. In de motie is aangegeven dat ontwikkelingswerkers vaak geen gebruik maken van de voortzettingsregeling in de AOW, wanneer zij naar het buitenland vertrekken. Dit zou te wijten zijn aan onwetendheid over het bestaan van de regeling en het gebrek aan inkomsten om de gevraagde premie te kunnen betalen. Daarnaast wijst de motie op de positie van personen die in het buitenland werkzaam zijn voor ontwikkelingsorganisaties die niet zijn opgenomen in de Regeling aanwijzing ontwikkelingsorganisaties en daarom gebonden zijn aan de maximale verzekeringstermijn van 10 jaar. Deze groep ontwikkelingswerkers zou dezelfde mogelijkheden moeten krijgen als de ontwikkelingswerkers die werken namens erkende ontwikkelingsorganisaties.

In de motie wordt verzocht te onderzoeken hoe AOW-rechten achteraf ingekocht kunnen worden indien mensen zich niet vrijwillig hebben verzekerd tijdens het verblijf in het buitenland vanwege een tekort aan inkomsten, dan wel vanwege een overschrijding van de maximale verzekeringstermijn van 10 jaar.

Vooraf

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 zogenaamde inkoopregeling. Deze is bedoeld voor mensen die zich vanuit het buitenland voor het eerst vestigen in Nederland en daarmee voor zover ze de leeftijd van 65 jaar nog niet bereikt hebben verplicht verzekerd

worden. Zij kunnen de gemiste AOW-opbouw jaren inkopen binnen 10 jaar na vestiging in Nederland. Deze mogelijkheid is belangrijk omdat zij deze mensen de mogelijkheid biedt zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen AOW-pensioen. Het is dan zowel in het belang van de personen in kwestie als van de Nederlandse overheid dat deze mensen kunnen beschikken over een goed pensioen. Mede om een beroep op bijstand te voorkomen.

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.

Wanneer men deel wil nemen aan deze regeling moet men binnen één jaar na vertrek naar het buitenland een aanvraag doen. De regeling wordt hier verder aangeduid als de voortzettingsregeling. Deelname aan de volksverzekeringen is 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 om een maximumtermijn te stellen aan het voortzetten van de Nederlandse volksverzekeringen. Deze termijn ligt op 10 jaar.

In de bijlage zijn de kenmerken van de twee regelingen nader toegelicht.

In de motie is aangegeven dat naast onwetendheid een gebrek aan inkomsten reden zou zijn om geen gebruik te maken van de voortzettingsregeling. De premiestelling van de vrijwillige verzekering is echter afgestemd op het inkomen. Wanneer men helemaal geen inkomsten heeft, betaalt men de minimumpremie van € 479,70 per jaar.

Mogelijkheden openstellen inkoopregeling

De motie vraagt te onderzoeken om de inkoopregeling ook open te stellen voor ontwikkelingswerkers, waarbij zij zich achteraf kunnen inkopen voor de AOW. Daarbij spelen een aantal belangrijke overwegingen.

In de eerste plaats nodigt een dergelijke mogelijkheid calculerend gedrag uit. Ontwikkelingswerkers hebben dan immers een keuze bij vertrek uit Nederland tussen de voortzettingsregeling en de inkoopregeling. Bij inkoop achteraf heeft men een inflatievoordeel, omdat men premies uit het verleden betaalt met het geld van nu. Ook heeft men een rentevoordeel omdat men het geld, dat men anders aan premie moet uitgeven, opzij kan zetten. Deze effecten worden verder versterkt wanneer men een ruime beslistermijn krijgt, zoals geldt bij de huidige inkoopregeling (10 jaar), aangezien men de premiebetaling dan nog langer kan uitstellen.

Daar staat tegenover dat het uit het oogpunt van betaalbaarheid juist beter kan zijn gebruik te maken van de voortzettingsregeling. Wanneer men namelijk gebruik maakt van een inkoopregeling moet men de premie over alle jaren daarvoor ineens afrekenen. Dit kan fors oplopen. Bij de voortzettingsregeling betaalt men een bedrag per jaar. Omdat het inkomen dan ook beter bekend zal zijn, loopt men minder snel het risico, dat men vanwege het ontbreken van inkomensgegevens, de maximale premie moet betalen.

Deze keuzemogelijkheid bieden aan ontwikkelingswerkers leidt wel tot ongelijke behandeling ten opzichte van diegene die gebruik moeten maken van de voortzettingsregeling en personen die in Nederland AOW-premie betalen. De solidariteit binnen de AOW komt hiermee onder druk te staan.

In de tweede plaats bestaat er een risico op uitstralingseffecten. Het is namelijk maar de vraag of het openstellen van de inkoopregeling alleen

voorbehouden kan worden aan ontwikkelingswerkers die werken voor erkende ontwikkelingsorganisaties. Er zijn immers nog andere categorieën personen die werkzaamheden verrichten in het buitenland in het algemeen belang en die dezelfde voorrechten hebben ten aanzien van de voortzettingsregeling als ontwikkelingswerkers. Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen die werken in het buitenland namens Nederlandse publiek-rechterlijke rechtspersonen of namens volkenrechtelijke organisaties. Een speciale inkoopregeling voor ontwikkelingswerkers zal ook voor hen moeten gelden.

In de motie wordt ook de positie van ontwikkelingswerkers die werken voor niet-erkende ontwikkelingsorganisaties naar voren gebracht. In het verlengde hiervan verzoekt de motie ook om het openstellen van de inkoopregeling voor alle personen voor wie de maximale verzekerings-termijn van 10 jaar reeds is verstreken.

Een dergelijke mogelijkheid past niet binnen het uitgangspunt van de voortzettingsregeling. De voortzettingsregeling is namelijk bedoeld voor verplicht verzekerden die slechts een korte tijd in het buitenland verblijven en hun AOW-verzekering in die tijd willen continueren. Wanneer voor deze personen de mogelijkheid geboden zou worden de jaren in te kopen gelegen na het verstrijken van de 10-jaarstermijn, komt dit de facto neer op het ongelimiteerd vrijwillig verzekeren voor de AOW. Behalve dat dat niet past bij het uitgangspunt van de wetgever om een maximumtermijn te stellen, bestaat ook hier het risico op calculerend gedrag. Personen kunnen namelijk kiezen wanneer zij de vrijwillige verzekering laten ingaan; bij vertrek of bij terugkomst. Bij inkoop bij terugkomst hebben zij een rente- en inflatievoordeel ten opzichte van mensen die in Nederland wonen of werken en AOW-premie betalen.

Met het openstellen van de inkoopregeling voor ontwikkelingswerkers zijn aanzienlijke kosten gemoed. De te betalen premie voor de vrijwillige verzekering AOW is namelijk niet kostendekkend. Als de regeling beperkt blijft tot ontwikkelingswerkers die werken voor erkende ontwikkelingsorganisaties, zal het gaan om een bedrag van € 3 miljoen structureel. Het betreft hier een tentatieve schatting, waarbij is uitgegaan van een gebruik van 5% van de doelgroep ontwikkelingswerkers; dat is zo'n 100 personen per jaar (ter vergelijking: in 2009 maakten 146 personen gebruik van de huidige inkoopregeling). Verwachting is dat het niet mogelijk zal zijn de doelgroep van de speciale inkoopregeling te beperken tot de groep ontwikkelingswerkers, maar vanwege overwegingen van gelijke behandeling uitgebreid zal moeten worden naar andere categorieën personen die werkzaamheden in het algemeen belang verrichten in het buitenland. Wanneer er daarnaast voor gekozen zou worden ook personen die gebonden zijn aan de 10-jaarstermijn de mogelijkheid te bieden zich achteraf in te kopen nemen de kosten verder toe. Jaarlijks keren 20.000 autochtone immigranten weer naar Nederland terug (CBS-gegevens 2006, 2007 en 2008). Wanneer 5% van deze personen gebruik maakt van de speciale inkoopregeling gaat het om 1000 personen per jaar. De kosten zullen hiermee vertienvoudigen naar € 30 mln.

Gezien de demissionaire status van dit kabinet is het aan het toekomstige kabinet en parlement om de afweging te maken ten aanzien van de vraag of de inkoopregeling voor ontwikkelingswerkers opengesteld zou moeten worden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

Inkoopregeling en voortzettingsregeling

Hieronder gaan we in op de kenmerken van de twee regelingen. Daarna gaan we in op de bijzondere regels die gelden voor ontwikkelingswerkers op dit vlak.

De *inkoopregeling* kent de volgende voorwaarden:

- Inkoop is mogelijk voor personen die voor het eerst verplicht verzekerd zijn geraakt voor de volksverzekeringen en die dus niet eerder verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen zijn geweest.
- Inkoop moet plaatsvinden over de gehele periode vanaf de leeftijd van 15 jaar tot aan het moment van ontstaan van de verplichte verzekering. Het bedrag moet in principe ineens in zijn geheel worden voldaan¹.
- De hoogte van de premie wordt bepaald door een optelling van de jaarpremies voor alle afzonderlijke jaren. De premies per jaar worden bepaald op basis van het inkomen in dat jaar. De premie wordt berekend aan de hand van de AOW-premie die in het desbetreffende jaar gold.
- Wanneer er geen inkomen was in een jaar en men kan dit aantonen betaalt men een minimumpremie (€ 479,70; 2010). Wanneer men niet kan aantonen wat het inkomen was in een bepaald jaar, betaalt men de maximumpremie (€ 4797)².

De voortzettingsregeling kent de volgende voorwaarden:

- Men moet verplicht verzekerd voor de volksverzekeringen zijn geweest (minimaal 1 jaar).
- Binnen één jaar na beëindiging van de verplichte verzekering (vaak moment van vestiging buiten Nederland) moet men een aanvraag hebben ingediend voor de vrijwillige verzekering.
- De premies per jaar worden bepaald op basis van het inkomen in dat jaar. De premie wordt berekend aan de hand van de AOW-premie die in het desbetreffende jaar gold.
- Wanneer er geen inkomen is in een jaar en men kan dit aantonen betaalt men een minimumpremie (€ 479,70; 2010). Wanneer men niet kan aantonen wat het inkomen was in een bepaald jaar betaald men de maximumpremie (€ 4797; 2010)².
- Men mag zich maximaal 10 jaar aansluitend vrijwillig verzekeren.

Bijzondere positie

Ten aanzien van de vrijwillige verzekering heeft een aantal groepen mensen een bijzondere positie. Het gaat hier in de eerste plaats om een groep personen die werkzaamheden verricht vanuit het algemeen belang. Deze groep personen is niet gebonden aan het maximum van 10 jaar, waarvan men gebruik kan maken van de voortzettingsregeling. Zij kunnen zich hierdoor voor een onbeperkt aantal jaren (tot aan de leeftijd van 65) vrijwillig verzekeren. Het gaat om:

1. Personen die in dienstbetrekking staan tot een Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon;
2. Personen die zijn uitgezonden om werkzaamheden te verrichten voor een door de Nederlandse overheid erkende ontwikkelingsorganisatie;
3. Personen die werkzaam zijn voor een door de Nederlandse overheid erkende volkenrechtelijke organisatie;
4. Personen die werkzaamheden verrichten die worden bekostigd door het Rijk en in opdracht van het Rijk worden verricht.

Een tweede groep mensen die niet gebonden is aan de 10 jaarstermijn, zijn personen van 50 jaar en ouder met een uitkering op grond van de WIA, WAO, WAZ, WAJONG, ANW, Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen of een pensioen op basis van de Wet privatisering

¹ In de uitvoeringspraktijk past de SVB in sommige gevallen een betalingsregeling toe. De looptijd hiervan is echter beperkt (gemiddeld ongeveer een jaar).

² De maximale jaarpremie bij de inkoopregeling is gelijk aan de maximale premie die men had moeten betalen als men dat jaar in Nederland verplicht verzekerd was geweest.

Spoorwegpensioenfonds. Ook de echtgenoten van deze groep zijn niet gebonden aan het maximum van 10 jaar.

Zoals aangegeven zijn ontwikkelingswerkers, die werken voor een erkende ontwikkelings-organisatie, niet gebonden aan de 10 jaarstermijn. Erkende ontwikkelingsorganisaties zijn opgenomen in de Regeling aanwijzing ontwikkelingsorganisaties 2005. De minister van SZW neemt, in overeenstemming met de minister van Ontwikkelingssamenwerking, ontwikkelingsorganisaties op in deze Regeling.