

Vergaderjaar 2016–2017

34 571

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met het vastleggen van het recht op de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen woonachtig in niet-verdragslanden en van overgangsrecht voor de inkomensondersteuning

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Aanleiding

In het voorjaar van 2015 zijn Kamervragen gesteld over het beleid ten aanzien van de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) in de door Israël bezette gebieden.² Bij de beantwoording van de Kamervragen is aangegeven dat nader zou worden onderzocht of voor toekomstige schrijnende gevallen in de groep vervolgingsslachtoffers 1940–1945 en burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 specifieke maatregelen gewenst zijn.³ Op 2 juli 2015 is de regering door middel van een nader gewijzigde motie van de leden Voordewind en Bisschop verzocht om voor deze groep met een oplossing te komen.⁴ De Kamervragen en motie waren met name gericht op de exportbeperking van het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm (70 procent van het netto-minimumloon) naar niet-verdragslanden en de gevolgen hiervan voor vervolgingsslachtoffers 1940–1945 en burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945.

Genoemde Kamervragen en motie zijn voor de regering aanleiding geweest om het beleid omtrent de exportbeperking van het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm naar niet-verdragslanden nader te bezien. Hierbij is tevens de inkomensondersteuning betrokken die op grond van de AOW kan worden toegekend, aangezien hiervoor dezelfde exportbeperking geldt. De regering heeft op 8 december 2015 verschillende maatregelen aangekondigd.⁵ Met dit wetsvoorstel wordt uitwerking gegeven aan de aangekondigde maatregelen.

¹ Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

² Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren), De Graaf (PVV), Van Klaveren (Groep Bontes/van Klaveren), Kuzu (Groep Kuzu/Öztürk), Öztürk (Groep Kuzu/Öztürk), Van Roon (PVV), Van der Staaij (SGP) en Voordewind (ChristenUnie).

³ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nrs. 2380, 2381, 2382, 2784 en 2785.

⁴ Kamerstukken 23 432, nr. 415.

⁵ Kamerstukken 23 432, nr. 417.

Voorgesteld wordt om voor verzetsdeelnemers 1940–1945, vervolgings-slachtoffers 1940–1945, burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945, zeelieden-oorlogsslachtoffers 1940–1945 en slachtoffers van de periode van ongeregeldheden in het voormalige Nederlands-Indië, een uitzondering te maken op de exportbeperking van het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning naar niet-verdragslanden (paragraaf 2). Tevens wordt het overgangsrecht voor het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm technisch aangepast en wordt overgangsrecht geïntroduceerd voor de inkomensondersteuning (paragraaf 3).

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 8 december 2015 anticipeert de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB) op verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sinds 1 januari 2016 op dit wetsvoorstel.

2. Uitzondering exportbeperkingen AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm en inkomensondersteuning

Op grond van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) bestaat buiten Nederland in beginsel slechts recht op een Nederlandse socialeverzekeringsuitkering in een land waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten of waar een besluit van een volkenrechtelijke organisatie van toepassing is. Dit verdrag of besluit dient afdoende waarborgen te bevatten inzake de controle op de rechtmatigheid van de uitkering. Een uitzondering geldt voor het AOW-pensioen. Het AOW-pensioen wordt naar alle landen in de wereld geëxporteerd ter hoogte van de zogenoemde gehuwdennorm (50 procent van het netto-minimumloon). In landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten of waar een besluit van een volkenrechtelijke organisatie van toepassing is, kan het AOW-pensioen voor alleenstaanden 70 procent van het netto-minimumloon bedragen (de alleenstaandennorm).

Slechts in een beperkt aantal gevallen kan het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm worden geëxporteerd naar niet-verdragslanden. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie waarin de in een niet-verdragsland woonachtige AOW-gerechtigde werkzaamheden verricht in het algemeen belang.

Voor de export van de inkomensondersteuning geldt hetzelfde uitgangspunt als voor het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm. De inkomensondersteuning wordt, wederom behoudens enkele uitzonderingen, niet geëxporteerd naar landen of gebieden waarmee Nederland geen verdrag heeft gesloten en waar geen besluit van een volkenrechtelijke organisatie van toepassing is.

Genoemde Kamervragen en motie zijn voor de regering aanleiding geweest om het beleid omtrent de exportbeperkingen van het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning nader te bezien. De regering heeft besloten om voor de AOW-gerechtigde die tevens verzetsdeelnemer 1940–1945, vervolgings-slachtoffer 1940–1945, burgeroorlogsslachtoffer 1940–1945, zeelieden-oorlogsslachtoffer 1940–1945 of slachtoffer van de periode van ongeregeldheden in het voormalige Nederlands-Indië is, een uitzondering te maken op deze exportbeperkingen. Om vast te stellen of iemand deel uitmaakt van de hiervoor beschreven doelgroep, wordt aangesloten bij de personen die als zodanig een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming ontvangen op grond van de Wet buitengewoon pensioen 1940–1945, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, de

Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945, de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (hierna: Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen) of de Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië met inbegrip van het besluit van de Luitenant-Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië van 5 november 1946 (Indisch Staatsblad, 1946, 118) (hierna: AOR). Deze opsomming is een nadere explicitering van de doelgroep zoals genoemd in de Kamerbrief van 8 december 2015.⁶

Van personen die op grond van deze wetten, kort gezegd, een uitkering of pensioen ontvangen, is vastgesteld dat zij beperkingen ondervinden als gevolg van hun ervaringen in de Tweede Wereldoorlog of de periode van ongeregelde heden in het voormalige Nederlands-Indië. Ook personen die op een later tijdstip een uitkering of pensioen op grond van de genoemde wetten gaan ontvangen, vallen onder de reikwijdte van dit voorstel.

Gezien hun oorlogservaringen gedurende de Tweede Wereldoorlog en de periode van ongeregelde heden in het voormalige Nederlands-Indië is sprake van ereschuld en bijzondere solidariteit. De erkenning van deze ereschuld en bijzondere solidariteit ligt ten grondslag aan de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de AOR, en de verzekering deze tot de laatste rechthebbende gestand te zullen doen. In het licht van deze bijzondere positie acht de regering het om humanitaire redenen ongewenst dat zij in het kader van de AOW nadeel ondervinden van het woonachtig zijn in een land of gebied waarmee Nederland geen verdrag heeft gesloten en waar geen besluit van een volkenrechtelijke organisatie van toepassing is. Het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning worden hier in beginsel immers niet naartoe geëxporteerd.

Ook AOW-gerechtigden die een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming ontvangen ingevolge een buitenlandse wettelijke regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen of de AOR kunnen onder de uitzondering op de exportbeperkingen vallen. Van belang is daarbij dat de betreffende buitenlandse wettelijke regeling ziet op dezelfde perioden als de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de AOR, te weten de periode 1940–1945 en de periode van ongeregelde heden in het voormalige Nederlands-Indië. Daarnaast zullen rechthebbenden, in overeenstemming met het uitgangspunt op grond van de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de AOR, daadwerkelijk beperkingen dienen te ondervinden ten gevolge van hun oorlogservaringen. Het moet aldus gaan om een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming die kan worden gezien als de buitenlandse equivalent van, kort gezegd, de uitkeringen die op grond van de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de AOR kunnen worden toegekend.⁷

Aan de voorgestelde wetswijzigingen wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2016. Hiermee wordt aangesloten bij de datum waarop de SVB op dit wetsvoorstel is gaan anticiperen. De SVB heeft voor de personen die onder de reikwijdte van de voorgestelde uitzonderingen vallen met ingang van 1 januari 2016 de hoogte van het AOW-pensioen verhoogd van de gehuwdennorm naar de alleenstaandennorm en/of de inkomensondersteuning toegekend. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de voorgestelde wijzigingen heeft derhalve geen nadelige effecten.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 23 432, nr. 417.

⁷ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om entschädigungsrente van de Duitse overheid in het kader van de «Wiedergutmachung» of de zogenoemde Sjoa-uitkering van de Israëlische overheid.

3. Overgangsrecht AOW-pensioen en inkomensondersteuning

In artikel 62a van de AOW is overgangsrecht opgenomen voor de situatie dat een pensioengerechtigde vanwege de opzegging van een verdrag, de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag of de beëindiging van een daarmee gelijk te stellen situatie geen recht meer zou hebben op het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm. In een dergelijke situatie gaat in beginsel de exportbeperking gelden. Echter, op grond van artikel 62a, eerste lid, van de AOW behoudt de pensioengerechtigde in deze situatie het recht op het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm, zolang hij:

- a. in hetzelfde land blijft wonen als het land waar hij op de dag voor buitenwerkingtreding als gevolg van die opzegging respectievelijk op de dag voor de beëindiging woonde; en
- b. blijft voldoen aan de voorwaarden voor het recht op ouderdomspensioen.

Bij het onderzoeken van de situatie in de door Israël bezette gebieden is geconcludeerd dat de formulering van dit artikel niet geheel aansluit bij de situatie in (bijvoorbeeld) deze gebieden. In de door Israël bezette gebieden was sprake van een met de toepassing van het verdrag met Israël gelijk te stellen situatie, welke met ingang van 1 januari 2016 is beëindigd.⁸ Om te verduidelijken dat het artikel ook expliciet ziet op gebieden zoals de door Israël bezette gebieden, wordt de term «land» vervangen door «land of gebied».

Voorts is geconcludeerd dat bij de introductie van de inkomensondersteuning in de AOW⁹ voor de inkomensondersteuning abusievelijk een met artikel 62a, eerste lid, van de AOW vergelijkbare bepaling achterwege is gebleven. Deze ommissie wordt met dit wetsvoorstel hersteld. Concreet wordt hiermee gerealiseerd dat de pensioengerechtigde van wie het recht op de inkomensondersteuning uitsluitend zou eindigen als gevolg van de opzegging van een verdrag, de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag dan wel de beëindiging van een daarmee gelijk te stellen situatie, het recht op de inkomensondersteuning behoudt zolang hij:

- a. blijft wonen in hetzelfde land of gebied als het land of gebied waar hij op de dag voor buitenwerkingtreding als gevolg van die opzegging respectievelijk op de dag voor de beëindiging woonde; en
- b. blijft voldoen aan de voorwaarden voor het recht op inkomensondersteuning.

Met dit overgangsrecht wordt voorzien in volledig eerbiedigende werking. Hiermee wordt aangesloten bij het overgangsrecht zoals neergelegd in artikel 62a, eerste lid, van de AOW.

Beoogd wordt aan de voorgestelde wetwijzigingen terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2016. Hiermee wordt aangesloten bij de datum van beëindiging van de met de toepassing van het verdrag met Israël gelijk te stellen situatie in de door Israël bezette gebieden en de datum waarop de SVB op dit wetsvoorstel is gaan anticiperen. Het

⁸ Bekendmaking van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2015, nr. 2015-0000303807, van de landen waarin op grond van de wijziging van een verdrag, de buitenwerkingtreding van een verdrag of de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag of van een daarmee gelijk te stellen situatie buiten Nederland niet langer recht bestaat op een socialeverzekeringsuitkering (*Stcr.* 2015, 45627).

⁹ Wet van 28 januari 2015 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag in verband met het toekennen van een inkomensondersteuning aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet en intrekking van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (*Stb.* 2015, 28).

verlenen van terugwerkende kracht aan de voorgestelde wijzigingen heeft geen nadelige effecten.

4. Regeldruk

Er treden geen noemenswaardige additionele lasten voor de burger op. Na aankondiging van de voorgestelde wijzigingen door de regering,¹⁰ heeft de SVB alle personen die door de maatregelen worden geraakt hierover geïnformeerd. Deze personen ontvangen sinds 1 januari 2016 het AOW-pensioen ter hoogte van de alleenstaandennorm en/of de inkomensondersteuning.

Een uitzondering hierop vormen de personen die naast het AOW-pensioen een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming ontvangen ingevolge een buitenlandse wettelijke regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen of de AOR. De SVB heeft deze personen niet in beeld. Personen die onder deze voorgestelde uitzondering vallen, dienen zich bij de SVB te melden.

5. Financiële gevolgen

Extra kosten AOW-pensioen en inkomensondersteuning

De SVB anticipeert sinds 1 januari 2016 op deze wetswijziging en past de voorgestelde uitzondering op de exportbeperkingen van het AOW-pensioen volgens de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning op dit moment voor 9 personen toe. Daarnaast kunnen personen die een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming ontvangen ingevolge een buitenlandse wettelijke regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen of de AOR onder de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen vallen. Naar verwachting gaat het hierbij slechts om enkele gevallen.

De budgettaire effecten van de compensatie voor het AOW-pensioen volgens de alleenstaandennorm en de inkomensondersteuning zijn, gezien het (verwachte) aantal rechthebbenden, zeer beperkt. Voor de SZW-begroting bedragen deze cumulatief tot en met 2021 circa € 0,2 miljoen. Structureel zijn de budgettaire gevolgen nihil.

Uitvoeringskosten

De SVB is reeds belast met de uitvoering van de AOW, de Nederlandse wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en de AOR. De personen die onder de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen vallen, maken derhalve reeds onderdeel uit van de populatie aan wie de SVB in ieder geval het AOW-pensioen betaalt. Gekoppeld aan het beperkte aantal rechthebbenden is daarmee slechts sprake van marginale extra uitvoeringskosten.

6. Consultatie

Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de SVB. De SVB voert de voorgestelde wijzigingen al sinds 1 januari 2016 uit en is op verzoek ingegaan op de uitvoering hiervan¹¹. De SVB geeft aan dat het wetsvoorstel niet afwijkt van de wijze waarop zij reeds uitvoering geven

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 23 432, nr. 417.

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aan de op 8 december 2015 aangekondigde maatregelen. Het wetsvoorstel is daarmee uitvoerbaar gebleken en de gehanteerde definities, criteria en bepalingen acht de SVB voldoende helder.

De SVB heeft 24 personen in niet-verdragslanden onderkend die mogelijk onder de doelgroep van de regeling vallen. In 9 gevallen moest een herziening plaatsvinden. De overige 15 gevallen vielen onder eerder overgangsrecht, waardoor hun situatie reeds aansloot bij de beoogde situatie. De klanten die het betreft, zijn eind december 2015 hierover door de SVB geïnformeerd en hebben per 1 januari 2016 een hoger AOW-pensioen en/of de inkomensondersteuning gekregen.

Daarnaast is het voorstel via internet in consultatie gebracht. Er is één reactie ontvangen. Deze reactie heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Met de Wet BEU is onder meer artikel 9a aan de AOW toegevoegd. Op grond van artikel 9a, eerste en tweede lid, van de AOW wordt het brutoouderdomspensioen volgens de alleenstaandennorm in beginsel niet geëxporteerd naar een land waarmee Nederland geen verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten en waar geen besluit van een volkenrechtelijke organisatie inzake sociale zekerheid van kracht is. Op grond van artikel 9a, derde lid, van de AOW zijn evenwel verschillende uitzonderingen op de voornoemde exportbeperking opgenomen in het Besluit regels export uitkeringen.

Voorgesteld wordt om in artikel 9a van de AOW een nieuw artikellid in te voegen en daarmee de export van de alleenstaandennorm ook mogelijk te maken naar pensioengerechtigden die woonachtig zijn in een land of gebied waarmee Nederland geen verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten en waar geen besluit van een volkenrechtelijke organisatie inzake sociale zekerheid van kracht is en die recht hebben op:

- a. een buitengewoon pensioen, garantietoeslag, uitkering, periodieke uitkering, garantie-uitkering, vergoeding of tegemoetkoming als bedoeld in de Wet buitengewoon pensioen 1940–1945, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 of de Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië met inbegrip van het besluit van de Luitenant-Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië van 5 november 1946 (Indisch Staatsblad, 1946, 118); of
- b. een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming vergelijkbaar met een pensioen, toeslag, uitkering, vergoeding of tegemoetkoming als bedoeld in onderdeel a, op grond van een buitenlandse wettelijke regeling die vergelijkbaar is met de wettelijke regelingen, genoemd in onderdeel a.

Voor een nadere toelichting op het onderdeel dat ziet op een vergelijkbare buitenlandse wettelijke regeling zij verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

B

In artikel 33a, eerste lid, van de AOW is vastgelegd wanneer recht bestaat op de inkomensondersteuning. Voorgesteld wordt om dit artikellid te wijzigen en daarmee de export van de inkomensondersteuning ook mogelijk te maken naar personen die op grond van artikel 9a, vierde lid, van de AOW (nieuw) recht hebben op ouderdomspensioen alsof zij in Nederland woonachtig zijn.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de pensioengerechtigden vermeld in het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, onderdelen a, b en d, van de AOW thans al in dit artikellid zijn opgenomen. Uit oogpunt van overzichtelijkheid is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om artikel 33a, eerste lid, van de AOW in onderdelen te verdelen. Hierdoor is een korte vermelding van deze pensioengerechtigden onvermijdelijk.

Hierbij is bovendien van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische wijzigingen door te voeren in de formulering die in artikel 33, eerste lid, onderdeel d, onder 4°, van de AOW (nieuw) zal worden neergelegd. Beoogd wordt dit onderdeel ook betrekking te laten hebben op landen waar een besluit van een volkenrechtelijke organisatie inzake sociale zekerheid van kracht is. Deze zinsnede is bij de introductie van de inkomensondersteuning in de AOW abusievelijk achterwege gelaten. Deze omissie wordt hierbij hersteld. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat de in de AOW neergelegde exportverboden niet gelden, indien de pensioengerechtigde woont in een land waarin een verdrag inzake sociale zekerheid of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie inzake sociale zekerheid van toepassing is.

C

In artikel 62a, eerste lid, van de AOW wordt de term «land» vervangen door «land of gebied». Zie in dit kader ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met het invoegen van een nieuw tweede lid in artikel 62a van de AOW wordt beoogd overgangsrecht vast te stellen voor de inkomensondersteuning, bedoeld in artikel 33a, eerste lid, van de AOW. Voorgesteld wordt in dit artikellid neer te leggen dat de pensioengerechtigde die recht heeft op de inkomensondersteuning en wiens recht op de inkomensondersteuning uitsluitend zou eindigen als gevolg van de opzegging van een verdrag, de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag dan wel de beëindiging van een daarmee gelijk te stellen situatie, het recht op de inkomensondersteuning behoudt, zolang de pensioengerechtigde blijft wonen in hetzelfde land of gebied als het land of gebied waar hij op de dag voor buitenwerkingtreding als gevolg van die opzegging respectievelijk op de dag voor de beëindiging woonde en blijft voldoen aan de voorwaarden voor het recht op inkomensondersteuning.

Met de voorgestelde aanpassing van het derde lid (nieuw) wordt beoogd te realiseren dat de Minister ook met betrekking tot de inkomensondersteuning meedeelt ten aanzien van welk land of gebied, met inbegrip van de dag waarop, een verdrag als bedoeld in het tweede lid (nieuw) buitenwerking is getreden dan wel de voorlopige toepassing van een verdrag of een daarmee gelijk te stellen situatie als bedoeld in het tweede lid (nieuw) is beëindigd.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en werkt terug tot en met 1 januari 2016. Korteidshalve zij verwezen naar de toelichting hierover in de paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma