

Vergaderjaar 2024–2025

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 683

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2025

Op 17 januari 2024 heeft uw Kamer de motie Van Kent (SP) aangenomen inzake een groep zelfstandigen die een private arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft afgesloten en die voor 1 januari 2013 arbeidsongeschikt is geworden, maar door de verhoging van de AOW-leeftijd een gat heeft tussen de duur van de verzekering en de ingang van de AOW (het AOW-AOV-Hiaat). De motie roept op een regeling uit te werken met een kostenoverzicht.¹

In het afgelopen jaar is door mijn departement verkend hoe een (ministeriële) regeling juridisch en beleidsmatig vormgegeven zou kunnen worden en wat de uitvoeringsimplicaties en kosten hiervan zouden zijn. Uit deze verkenning is gebleken dat er geen objectief criterium bestaat op basis waarvan de groep arbeidsongeschikte zelfstandigen, waarvoor deze motie een extra tegemoetkoming beoogt, anders en gunstiger kan worden behandeld dan andere groepen in een vergelijkbare situatie. Voordat ik in ga op deze beleidsmatige en juridische conclusie, schets ik kort de voorgeschiedenis. Daarna zal ik stilstaan bij de uitvoeringsgevolgen en het kostenoverzicht, zoals in de motie door uw Kamer is gevraagd.

Voorgeschiedenis

De AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 geleidelijk verhoogd. Bij deze verhoging van de AOW-leeftijd was de regering zich er destijds van bewust dat de verhoging tijdelijke overbruggingsproblemen kan veroorzaken voor mensen die weinig voorbereidingstijd en weinig mogelijkheden hadden om een AOW-gat tot aan de opgehoogde pensioenleeftijd te compenseren. Een overbruggingsprobleem deed zich voor bij mensen met een vroegpensioen regeling (zoals de VUT-regeling of partnerpensioen), die eindigde bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Om die reden is in 2013 de Tijdelijke Overbruggingsregeling AOW (OBR)

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 043, nr. 635

getroffen. Deze overbruggingsuitkering beoogde voor mensen die op of voor 1 januari 2013 reeds deelnamen aan een vroegpensioenregeling en die zich niet konden voorbereiden op de voor hen geldende verhoging van de AOW-leeftijd, compensatie te bieden voor inkomensverlies tussen het einde van de vroegpensioenregeling en de verhoogde AOW-leeftijd. Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling zijn destijds ook arbeidsongeschikten en nabestaanden met een private uitkering die niet doorloopt tot de nieuwe AOW-leeftijd, onder de werking van de OBR gebracht. De OBR was een tijdelijke overgangsmaatregel die oorspronkelijk voor een periode van zes jaar was bedoeld, daarna nog tweemaal verlengd is en per 1 januari 2025 beëindigd is voor nieuwe instroom.

Juridische en beleidsmatige implicaties

Met de hierboven genoemde motie Van Kent (SP) wordt de regering gevraagd een regeling te treffen voor de groep zelfstandigen die per 1 januari 2013 een private arbeidsongeschiktheidsuitkering (AOV) ontvangt en door de verhoging van de AOW-leeftijd een gat heeft tussen de duur van de verzekering en de ingang van de AOW. In de motie wordt gesteld dat het hier om een duidelijk juridisch afgebakende groep gaat van ongeveer 5.000 mensen die met een eenmalige passende regeling tegemoetgekomen kan worden zonder precedentwerking. Onderzocht is hoe de groep bedoeld in de motie afgebakend zou kunnen worden. Daarbij is gebleken dat er geen objectief criterium bestaat op basis waarvan de groep arbeidsongeschikte zelfstandigen, waarvoor deze motie een extra tegemoetkoming beoogt, anders en gunstiger kan worden behandeld dan andere groepen in een vergelijkbare situatie. Ook voor andere groepen kan gelden dat zij een verminderd handelingsperspectief kunnen hebben bij het overbruggen van hun AOW-gat, bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid, leeftijd of beperkt arbeidsverleden. De verwachting is dat op grond van gelijke behandeling de tegemoetkoming ook aan de vergelijkbare groepen hoort toe te komen. In dat kader is ook bezien of het hanteren van een leeftijdsgrens die samenvalt met het einde van de OBR, waarmee de regeling alleen toe zou komen aan het deel van de groep dat na 1 januari 2025 65 jaar wordt, zou leiden tot een beter uitvoerbaar alternatief. Ook dat is niet het geval, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

Op 14 juli 2017 heeft de Centrale Raad van Beroep² geoordeeld dat in de OBR een ongeoorloofd onderscheid werd gemaakt tussen een voormalig zelfstandige enerzijds en werknemers anderzijds. Het ging in dit geval om een voormalige zelfstandige wiens lijfrente eindigde voor de nieuwe AOW-leeftijd. Het daaruit voortvloeiende inkomensverlies werd onterecht buiten de berekening van de overbruggingsuitkering gelaten, terwijl bij werknemers wel rekening werd gehouden met het eindigen van vergelijkbare uitkeringen. De Centrale Raad van Beroep oordeelde dat sprake was van een ongerechtvaardigd onderscheid.

Deze uitspraak schetst de juridische kwetsbaarheid van een mogelijk onderscheid tussen OBR-groepen. Een juridisch houdbare ministeriële regeling zou daarom niet alleen betrekking kunnen hebben op arbeidsongeschikte zzp'ers, maar zou dienen te zien op alle groepen die geconfronteerd worden met een AOW-hiaat en die voorheen ook onder de werking van de OBR vielen. Op grond hiervan kom ik tot de volgende conclusie: een eventuele regeling die voorziet in een eenmalige tegemoetkoming, anders dan de motie stelt, kan niet zonder precedentwerking worden beperkt tot de afgebakende groep van circa 5.000 personen met een private AOV, maar zal groter moeten zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld nabestaanden zijn met een private uitkering die al liep voor 2013. Zij zouden ook onder een dergelijke tegemoetkomingsregeling moeten

² CRvB 15 / 8235 AOW-T R017 97, 14 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2533.

worden gebracht. De precieze omvang van de groep is niet bekend, maar helder is dat de totale groep substantieel groter is dan 5.000 personen. Daarnaast is in algemene zin van belang dat de AOW-leeftijd geleidelijk is verhoogd en dat mensen in de afgelopen 12 jaar voldoende tijd hadden om zich op het AOW-gat voor te bereiden zelf te voorzien in een overbrugging. Om deze reden is de OBR als tijdelijke regeling in 2025 voor nieuw instroom beëindigd, nadat deze al twee keer verlengd is door mijn ambtsvoorgangers. De motie ziet op een eenmalig bedrag zonder inkomens- of vermogenstoets. Hierdoor zou een tegemoetkoming ook toekomen aan mensen die het niet nodig hebben. De OBR was wel een uitkering met inkomens- en vermogensseisen. Op basis van de toekeningspercentages van de OBR acht ik het aannemelijk dat binnen de betreffende groepen een meerderheid bestaat uit mensen met voldoende inkomen of vermogen om het gat zelf te overbruggen.

Uitvoeringsgevolgen

Ik heb ook de SVB, als mogelijke uitvoerder voor een dergelijke tegemoetkomingsregeling, betrokken bij deze verkenning. Om te bezien of een regeling uitvoerbaar zou zijn, heb ik samen met de SVB en UWV onderzocht of deze doelgroep met een bestandsanalyse op basis van de Polis administratie inzichtelijk gemaakt kan worden. Dat levert geen bruikbare resultaten op waarmee de SVB mensen ambtshalve zou kunnen aanschrijven. Betrokkenen zouden dan zelf een aanvraag moeten doen. Dit zou de uitvoeringslast disproportioneel vergroten, omdat de SVB dan een onvoldoende afgebakende doelgroep zelf moet gaan benaderen en de risico's op precedentwerking zullen toenemen. Dit zou leiden tot significant hogere uitvoeringslasten. De benodigde capaciteit voor een dergelijke regeling is op dit moment niet beschikbaar bij de SVB.

Kostenoverzicht

In de motie is ook verzocht om een kostenoverzicht. De verwachte totale kosten van een voor een eenmalige tegemoetkoming die toeziet op alle groepen die na 1 januari 2025 de leeftijd van 65 jaar bereiken bedraagt circa € 73 miljoen exclusief uitvoeringskosten.

Conclusie

Alles overwegende kom ik tot het oordeel dat er geen objectief criterium bestaat op basis waarvan de groep arbeidsongeschikte zelfstandigen, waarvoor deze motie een extra tegemoetkoming beoogt, anders en gunstiger kan worden behandeld dan andere groepen in een vergelijkbare situatie. De betreffende groep kan daardoor niet met een eenmalige passende regeling tegemoetgekomen worden zonder precedentwerking, zoals de motie vraagt. Ik hoop uw Kamer op deze wijze voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum