

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Invorderingswet 1990 in verband met het afschaffen van de mogelijkheid om schuldig nalatig te verklaren bij het niet of niet geheel betalen van de premie voor de volksverzekeringen

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de korting op de uitkering ingevolge de Algemene ouderdomswet bij schuldig nalaten om de premie voor de volksverzekeringen te betalen, te laten vervallen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I Wijziging AOW

De Algemene Ouderdomswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 13 komt te luiden:

Artikel 13

1. Op het bruto-ouderdomspensioen, vastgesteld op grond van artikel 9, wordt een korting toegepast van 2% voor elk kalenderjaar, dat de pensioengerechtigde na het bereiken van de aanvangsleeftijd, doch vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd niet verzekerd is geweest.
2. Op de bruto-toeslag wordt, na toepassing van artikel 10, een korting toegepast van 2% voor elk kalenderjaar, dat de echtgenoot van de pensioengerechtigde na het bereiken van de aanvangsleeftijd, doch vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de pensioengerechtigde niet verzekerd is geweest.
3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de herleiding van gedeelten van kalenderjaren tot gehele kalenderjaren en gedeelten van jaarpremies tot gehele jaarpremies.

B

In artikel 13a, eerste en tweede lid, wordt "artikel 13, eerste lid, onderdeel a", vervangen door "artikel 13, eerste lid,".

C

In artikel 55, eerste lid, wordt "artikel 13, eerste lid, onderdeel a", vervangen door "artikel 13, eerste lid," en wordt "artikel 13, tweede lid, onderdeel a," vervangen door "artikel 13, tweede lid,".

Artikel II Wijziging Wfsv

Hoofdstuk 4, paragraaf 3, van de Wet financiering sociale verzekeringen vervalt.

Artikel III Wijziging Invorderingswet 1990

In de Invorderingswet 1990 vervalt in artikel 7, tweede lid, ", met dien verstande dat indien artikel 9.1, derde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 of artikel 27b, eerste lid, van de Wet op de

loonbelasting 1964 toepassing heeft gevonden, de toerekening in de laatste plaats geschiedt aan de premie voor de volksverzekeringen”.

Artikel IV Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2022, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2023.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Armoedebelid,
Participatie en Pensioenen,

C. J. Schouten

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In 1957 is de Algemene Ouderdomswet (AOW) ingevoerd als volksverzekering met een opbouw karakter. Iedereen die in Nederland woont of in dienstbetrekking arbeid verricht en aan de loonbelasting onderworpen is, is verplicht verzekerd voor de AOW en bouwt AOW-recht op. Men kan gedurende maximaal vijftig jaar voor de pensioenleeftijd, verzekerd zijn voor de AOW. In vijftig jaar kan zo een volledig AOW-recht worden opgebouwd. Voor elk jaar dat men tijdens deze periode niet in Nederland woont of werkt, wordt een korting van 2% toegepast.

Het opgebouwde AOW recht kan ook gekort worden om een andere reden. Als men verzekerd is voor de volksverzekeringen en inkomen heeft, is premie volksverzekeringen verschuldigd. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) stelt op basis van door de Belastingdienst aangeleverde gegevens vast wat de gevolgen zijn voor de AOW-opbouw als niet (volledig) is voldaan aan de AOW-premieplicht en berekent wat de eventuele korting op de AOW is. In de wet- en regelgeving wordt dit aangeduid met de term schuldig nalatig verklaren.

Recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zijn aanleiding geweest om de uitgangspunten van schuldig nalatig verklaren en de wet- en regelgeving tegen het licht te houden en te bezien of herziening van het beleid gewenst is.

Aanleiding

De CRvB heeft recent een tweetal uitspraken gedaan over de wijze waarop de wettelijke bepalingen omtrent schuldig nalatigheid moeten worden begrepen. In 2016 was een uitspraak van de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2016:1915) reden voor opschorting van de gegevenslevering van de Belastingdienst aan de SVB. In deze zaak had betrokkene een schuld aan de Belastingdienst, maar was over het betreffende belastingjaar geen AOW-premie verschuldigd. De voorlopige teruggave was te hoog waardoor die met de (definitieve) aanslag terugbetaald moesten worden. Omdat over het betreffende jaar geen AOW-premie verschuldigd was, kon van schuldige nalatigheid geen sprake zijn. Bij de gegevenslevering van de Belastingdienst aan de SVB kon er géén rekening mee worden gehouden of de betrokkene wel AOW-premie verschuldigd was of niet. De gegevenslevering tussen de Belastingdienst en de SVB werd in 2019 hervat, na aanpassingen van de software, en leidde tot een omvangrijke en complexe hersteloperatie voor de Belastingdienst en de SVB.

Hierna heeft de CRvB zich op 10 juli 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:1453) opnieuw uitgesproken over schuldige nalatigheid. De CRvB oordeelde, anders dan haar oordeel van 16 augustus 2013 (ECLI:NL:CRVB:2013:1432), dat het bedrag aan AOW-premie dat al via de loonheffing is betaald niet mag worden betrokken bij het schuldig nalatig verklaren van het onbetaald gebleven bedrag van de AOW-premie op aanslag. Hieruit volgt dat via de loonheffing ingehouden bedragen voor de premie volksverzekeringen achteraf niet meer mogen worden toegerekend aan de inkomstenbelasting. Er kan alleen van schuldige nalatigheid sprake zijn indien en voor zover AOW-premie, die op aanslag na verrekening van de ingehouden AOW-premie verschuldigd is, niet is betaald. Naar aanleiding van deze nieuwe uitspraak van de CRvB is het proces van gegevensuitwisseling van de Belastingdienst aan de SVB sinds september 2020 opnieuw stilgelegd. De uitspraak van de CRvB vereist wederom aanpassing van de gegevenslevering van de Belastingdienst aan de SVB. Wegens beperkte verandercapaciteit bij Belastingdienst en het overvolle IV-portfolio kan de gevraagde ICT-aanpassing niet op korte termijn geëffectueerd worden. Hierdoor ontstaat op dit moment een stuwmeer aan nieuwe voordrachten en zal op termijn een complexe hersteloperatie moeten gaan plaatsvinden voor de situaties waarin de AOW-uitkering al is ingegaan.

2. Probleemanalyse

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 10 juli 2020 is het vaststellingsproces van schuldige nalatigheid geanalyseerd en gezocht naar mogelijkheden om het proces voor de burger en de uitvoering te vereenvoudigen en ongewenste effecten van het proces weg te nemen. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat het proces van schuldig nalatig verklaren ketenafhankelijk, complex en kwetsbaar is en voor burgers disproportioneel kan uitpakken. Zowel vanuit het perspectief van de burger als van de uitvoering zijn er knelpunten waarvoor aanpassingen noodzakelijk zijn. Deze conclusies roepen tot een grondige herziening van de gewenste aanpak als verschuldigde AOW-premies niet worden voldaan.

Het huidige proces tot een verklaring schuldige nalatigheid op hoofdlijnen

Het proces van schuldig nalatig verklaren wordt door de SVB uitgevoerd op basis van gegevens die de Belastingdienst aanlevert. Het proces start op het moment dat de Belastingdienst de aangiftebrief uitreikt aan de burger. Aangifte is niet vrijblijvend maar een verplichting. Op basis van de aangifte stelt de Belastingdienst de verschuldigde belasting en premies vast en formaliseert deze in een belastingaanslag. De Belastingdienst stuurt een aanmaning wanneer een burger te kort schiet in het (volledig) betalen van zijn belastingaanslag. Resulteert dit niet in een betaling dan betekent de Belastingdienst een dwangbevel. Na de betekening van het dwangbevel tracht de Belastingdienst met behulp van dwanginvordering de openstaande aanslag in te vorderen. Wanneer deze maatregelen niets opleveren of er geen verhaal bekend is, komt de vordering in het systeem van de Belastingdienst terecht. In dit systeem kan de Belastingdienst bewaken of er verhaalsmogelijkheden ontstaan bij de burger (zoals een inkomen, uitkering of vermogensbestanddeel). Zodra de definitieve aanslag vier jaar en zes weken oud is en de verwachting is dat er geen verhaalsmogelijkheden zijn of op korte termijn zullen ontstaan, wordt het AOW-premiedeel van de vordering voordragen aan de SVB voor de beoordeling van schuldige nalatigheid (SN). Indien iemand op de termijn van 4 jaar en 6 weken de AOW-leeftijd bereikt, wordt de voordracht eerder gedaan. De belastingplichtige heeft de mogelijkheid de schuld binnen een termijn van 5 jaar te betalen na definitieve vaststelling van de aanslag. Indien sprake is van SN stuurt de SVB een SN-besluit waarbij de burger nog ten minste vier weken de tijd heeft om alsnog zijn openstaande premieschuld te voldoen. Bij het niet (volledig) voldoen van de premieschuld verklaart de SVB de burger SN en wordt dit vastgelegd in de verzekerdenadministratie van de SVB. Bij de aanvraag van het AOW-pensioen stelt de SVB vast met welk percentage het AOW-pensioen wordt gekort. De burger heeft vervolgens geen mogelijkheden meer om deze korting ongedaan te maken.

Burgerperspectief

Vanuit het burgerperspectief zijn er kwetsbaarheden te onderkennen bij het huidige systeem van schuldig nalatig verklaren. De groep burgers waarop het proces van schuldig nalatig verklaren betrekking heeft is divers samengesteld. Er is een groep burgers die al dan niet tijdelijk problemen heeft, zoals gezondheidsproblemen, financiële problemen, huisvestingsproblemen, relatieproblemen en door afgenomen doenvermogen (tijdelijk) niet in staat is om aan de administratieve en financiële verplichtingen jegens de overheid te voldoen. Aan de andere kant kan het gaan om burgers die zich bewust onttrekken aan belasting- en premieheffing en communicatie met de overheid en anti-fiscaal gedrag vertonen. Voorts is er een groep burgers die voor zowel de Belastingdienst als de SVB onvindbaar zijn. Deze personen verblijven in Nederland maar hebben geen adres, of zij verblijven in het buitenland zonder dat de Belastingdienst en SVB over een actueel buitenlands adres beschikken. Er wordt veelal geen aangifte ingediend bij de Belastingdienst als een persoon onvindbaar is.

Als er sprake is van een aangifteverplichting en er wordt geen aangifte ingediend, dan wordt in beginsel een ambtshalve aanslag opgelegd die gebaseerd is op een geschat inkomen vanwege het ontbreken van informatie. De SVB verklaart de premieplichtige altijd schuldig nalatig als de aanslag ambtshalve is opgelegd. Dit is wettelijk voorgeschreven. 54% van de voordrachten voor schuldig nalatig worden gedaan bij aanslagen die door de Belastingdienst ambtshalve zijn opgelegd. In een groot aantal van deze gevallen wordt schuldige nalatigheid vastgesteld zonder een weging van de (persoonlijke) omstandigheden of dat er feitelijk contact is geweest met de betreffende burger. Contact is ook niet mogelijk vanwege het ontbreken van contactgegevens. Tot slot moet worden opgemerkt dat veel post aan de burger inzake schuldig nalatigheid onbestelbaar retour komt bij de SVB. Vanuit rechtszekerheid is dit onwenselijk, gelijktijdig zijn de mogelijkheden om dit te verbeteren

beperkt. Zo is recent in het rapport 'Burgers beter beschermd'¹ aandacht gevraagd voor de gevolgen van onder meer ambtshalve aanslagen en voor het vermogen van burgers om de gevolgen van het niet voldoen van de aanslag te kunnen overzien.

In februari 2021 kende de SVB ruim 3,5 miljoen AOW-gerechtigden. In 13.222 gevallen is een SN-korting toegepast (dat is 0,37% van het totaal). Bij het merendeel van deze gevallen is sprake van een korting over een of twee premiejaren.

Korting	Aantal	Percentage van geheel
2% korting	6.501	49%
4% korting	2.821	21%
6% korting	1.622	12%
8% korting	975	7%
10% korting	556	4%
> 10% korting	747	7%

In de huidige situatie leidt een SN-verklaring pas na verloop van (soms tientallen) jaren tot een korting van 2% (of meer) die gedurende de gehele looptijd van de AOW-uitkering wordt toegepast. Deze gevolgen zijn onomkeerbaar en blijvend. Uit onderzoeken blijkt dat veel burgers niet ver vooruitdenken en handelen, bijvoorbeeld als het gaat om de planning van hun pensioen en dat ook bij burgers het doenvermogen (tijdelijk) kan ontbreken. Voor veel burgers is het onvoldoende duidelijk wat de gevolgen zijn van het niet betalen van de AOW-premie. Dit strookt niet met de uitgangspunten van de Rijksincassovisie. In deze visie is niet alleen transparantie voor de burger uitgangspunt, maar ook afstemming tussen overheidsinstanties om te voorkomen dat door toedoen van een overheidsinstantie belanghebbende in de problemen raakt.

Voorts kan het schuldig nalatig verklaren disproportioneel uitpakken voor (soms) kwetsbare burgers. Een relatief kleine premieschuld kan tot een levenslange korting op de AOW-uitkering leiden. Het niet betalen van een premieschuld van bijvoorbeeld € 500,- op een verschuldigd premiebedrag van € 1000,- leidt tot een korting van 2% op de AOW-opbouw. De korting kan uiteindelijk leiden tot een cumulatief hoger bedrag aan AOW-korting dan de openstaande premieschuld. Een korting van 2% komt overeen met ongeveer € 335,- bruto per jaar voor een alleenstaande AOW-gerechtigde. Uit data-onderzoek van de Belastingdienst blijkt voorts dat in circa 30% van de onderzochte populatie (circa 277.000) sprake was van een premieschuld van minder dan € 1000,- en bij 97% was sprake van een premieschuld van minder dan €4000. Bij premieschulden gaat het evenwel om nettobedragen, terwijl de AOW-korting een brutobedrag betreft waarbij het nettobedrag afhankelijk is van de inkomenspositie van betrokkene. Niettemin leidt een AOW-korting van 2% bij een looptijd van de AOW-uitkering van 20 jaar op tot circa bruto € 6.700,-. Een AOW-korting van 2% kan aldus ertoe leiden dat er substantieel meer ingehouden wordt op de AOW-uitkering, dan de oorspronkelijke premieschuld.

Tot slot blijkt dat er een grotere kans bestaat dat aanspraak wordt gemaakt op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) op grond van de Participatiewet wanneer een AOW-pensioen gekort wordt als gevolg van SN. In die gevallen wordt aan de ene kant minder AOW uitgekeerd en wordt via een andere weg weer (gedeeltelijk) aangevuld vanuit de AIO. Circa een op de vijf personen die een korting op de AOW heeft in verband met SN, doet later een beroep op de AIO. De AIO heeft evenwel als nadeel dat het bedrag lager is dan de AOW en daarnaast meer eisen kent dan voor een AOW-uitkering. Zo kan SN leiden tot extra verplichtingen die een burger pas ondervindt bij de aanvraag van zijn AOW-uitkering in combinatie met aanvraag voor de AIO.

Uitvoeringsperspectief – ketenafhankelijkheid, complexiteit en kwetsbaarheid

Om de ketenafhankelijkheid, de complexiteit en de kwetsbaarheden van het SN-proces te duiden, worden de verschillende stadia van het SN-proces nader toegelicht.

Ambtshalve aanslag

¹ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 820, bijlage, pagina 114).

De Belastingdienst stuurt een herinneringsbrief indien een burger niet reageert op het verzoek om aangifte te doen. Een aanmaning volgt wanneer dit niet resulteert in een aangifte. Ontvangt de Belastingdienst geen aangifte binnen de termijn die in de aanmaning staat, dan volgt (veelal) een ambtshalve vastgestelde aanslag. Hierbij worden de grondslagen op basis van alle beschikbare informatie zo goed mogelijk door de inspecteur geschat. Indien de inspecteur overgaat tot het opleggen van een ambtshalve vastgestelde aanslag, dient de burger deze aanslag binnen een bepaalde termijn te voldoen. De Belastingdienst probeert, na uitblijven van betaling, het op de aanslag verschuldigde bedrag in te vorderen. Dit zal op dezelfde wijze gebeuren als hiervoor beschreven.

Gedeeltelijke betaling van de aanslag

Bij een gedeeltelijke betaling van de aanslag inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen, wordt het door de Belastingdienst ontvangen bedrag, op grond van de geldende wettelijke bepaling over toerekening van betalingen, als eerste toegerekend aan de (eventuele) kosten die in rekening zijn gebracht op grond van de Kostenwet invordering rijksbelastingen, de (eventuele) in verband met een verleende vermindering teruggenomen betalingskorting (die abusievelijk niet is verrekend), de invorderingsrente en tot slot de belastingaanslag.² Toerekening van de betaling geschiedt vervolgens als eerste aan de belasting en vervolgens aan de premie volksverzekeringen.³ Hierna volgt een verdere toerekening van de verschuldigde premie voor de volksverzekeringen conform de toerekeningsregels⁴. Daaruit volgt dat de betaling eerst wordt toegerekend aan de premie die verschuldigd is gebleven voor de verzekering langdurige zorg en de nabestaandenverzekering en als allerlaatste aan de premie voor de algemene ouderdomsverzekering.

Beoordeling schuldig nalatigheid

Na voordracht door de Belastingdienst probeert de SVB de oorzaak van het niet betalen van de AOW-premie te achterhalen voordat zij een beslissing neemt over de schuldige nalatigheid. De SVB beoordeelt of het niet betalen toerekenbaar is aan de burger als de premieplichtige aangeeft dat er omstandigheden zijn op grond waarvan het niet betalen hem niet kan worden verweten. Hierbij kunnen financiële en sociale omstandigheden van de premieplichtige een rol spelen, zoals: ernstige verslaving, detentie of problematische schulden. De SVB neemt het besluit tot SN als er geen bijzondere omstandigheden zijn. Vervolgens heeft de burger vier weken de tijd om alsnog zijn openstaande premieschuld AOW te voldoen om een toekomstige korting op de AOW te voorkomen. Het SN-besluit wordt definitief als binnen de gestelde termijn niet wordt voldaan aan de premieschuld.

Bij een ambtshalve vastgestelde aanslag wordt het inkomen door de Belastingdienst zo goed als mogelijk geschat. Wanneer sprake is van een onvolledige informatiepositie voor de Belastingdienst, kan dit resulteren in een mogelijk onjuist vastgesteld inkomen. Een te hoog vastgesteld inkomen werkt ook door naar de mate van SN als de aanslag niet of niet volledig wordt betaald. In dat geval wordt deze voorgedragen aan de SVB, beoordeelt de SVB de situatie van de belastingplichtige niet, maar verklaart de SVB de premieplichtige altijd schuldig nalatig. Dit volgt uit artikel 61, tweede lid, van de Wfsv. Wel ontvangt de burger een aankondiging van het voornemen tot schuldig nalatig verklaren. Indien er sprake is van een ambtshalve vastgestelde aanslag biedt de wet de SVB geen ruimte om rekening te houden met (persoonlijke) omstandigheden van de burger en leidt dat veelal tot een definitief SN-besluit. Hieruit volgt dat het niet indienen van een aangifte niet alleen kan resulteren in een ambtshalve vastgestelde aanslag met een verzuimboete maar dat dit ook gevolgen heeft voor de beoordeling bij voordracht voor een schuldig nalatig verklaring.

Bij de beoordeling van schuldig nalatigheid is de SVB afhankelijk van de gegevens die door de Belastingdienst worden aangeleverd. Deze afhankelijkheid in de keten is kwetsbaar.

Aanvraag van de AOW-uitkering

Bij de aanvraag van een AOW-uitkering wordt eerst de korting op de AOW-uitkering vastgesteld op basis van de Regeling herleiding van gedeelten van kalenderjaren en jaarpremies. Voor elk

² Artikel 7, eerste lid, Invorderingswet 1990.

³ Artikel 7, tweede lid, Invorderingswet 1990

⁴ Op grond van artikel 61, derde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)

aanslagjaar waarin een burger schuldig nalatig is verklaard, wordt een percentage berekend van het bedrag aan niet-betaalde AOW-premie ten opzichte van het bedrag aan op aanslag verschuldigde AOW-premie. Indien er over meerdere jaren sprake is van schuldige nalatigheid, worden deze percentages opgeteld. Indien dat totaalpercentage 50% of meer bedraagt, leidt dat tot een AOW-korting van 2% of een veelvoud daarvan.

Ter illustratie: indien een burger in jaar t €100 AOW-premie niet heeft betaald op een verschuldigd bedrag van € 1000,-, dan volgt daar een schuldig nalatig percentage uit van 10%. Indien dezelfde burger in het volgende jaar € 1225,- aan AOW-premie niet betaald heeft (op een verschuldigd bedrag van € 2500,-) volgt daar een schuldig nalatig percentage uit van 49%. Bij de aanvraag van de AOW-uitkering komt het totaal schuldig nalatig percentage uit op 59%. Dan wordt er een korting van 2% op de AOW-uitkering toegepast.

Overige kwetsbaarheden

Gebleken is dat de doorwerking van gewijzigde jurisprudentie zeer complex is. Deze kan namelijk enerzijds zien op (rechtens onaantastbare) SN-besluiten uit een ver verleden (de uitspraak van 10 juli 2020 zag op een aanslag die betrekking had op belastingjaar 2003). Hierbij wordt opgemerkt dat de Belastingdienst de fiscale gegevens van burgers niet onbeperkt mag bewaren. De uitvoering van eventuele herstelacties naar aanleiding van rechterlijke uitspraken is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van (oude) fiscale gegevens van burgers en de bereikbaarheid van de gegevens. Daarnaast kunnen rechtelijke uitspraken doorwerking hebben op huidige en/of toekomstige AOW-uitkeringen (duurjurisprudentie). De uitvoering gaat in beginsel uit van de rechtens onaantastbaarheid van een besluit. Het feit dat in de huidige SN-systematiek iedere nieuwe uitspraak van de CRvB gevolgen kan hebben voor SN-verklaringen die in het verleden zijn afgegeven is niet bevorderlijk voor de robuustheid van de uitvoering en daarmee de rechtzekerheid voor de uitvoering. Zo heeft de uitspraak uit 2016 geleid tot een herstelactie waarbij ruim 315.000 schuldig nalatig verklaringen zijn getoetst aan de uitspraak, ruim 1800 lopende AOW-uitkeringen met terugwerkende kracht zijn hersteld en is de AOW-opbouw in circa 50.000 gevallen administratief gecorrigeerd.

De laatste uitspraak van de CRvB heeft gevolgen voor besluiten die worden genomen over SN vanaf de datum van de uitspraak. Als gevolg van deze uitspraak zal het aantal voordrachten van Belastingdienst aan de SVB naar verwachting aanzienlijk verminderen van circa 15.000 naar circa 5000 per jaar. De rechtens onaantastbare SN-besluiten van vóór datum uitspraak worden niet geraakt door de uitspraak.

Geconcludeerd kan worden dat de regelgeving op basis waarvan de Belastingdienst het bedrag aan niet-betaalde AOW-premie moet vaststellen en op basis waarvan de SVB vervolgens een besluit tot schuldig nalatig moet nemen, complex is. Daarnaast heeft de SVB bij de beoordeling van een SN-voordracht op basis van een ambtshalve aanslag, geen wettelijke ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de burger. Voorts is sprake van kwetsbare ketenafhankelijkheden mede door de lange tijd die gelegen kan zijn tussen het moment waarop de aanslag door de Belastingdienst wordt voorgedragen bij de SVB voor schuldig nalatig verklaren en het moment dat de schuldig nalatig verklaring leidt tot een korting op het AOW-pensioen. Indien er ergens in deze langlopende keten van uitvoeringsprocessen iets mis gaat of er op grond van jurisprudentie nieuwe inzichten zijn ontstaan, moet voor een herstelactie dezelfde lange keten doorlopen worden. Vanuit het perspectief van de uitvoering is het daarom wenselijk het schuldig nalatig proces grondig te herzien.

Herziening

Alles overwegende is de regering van oordeel dat het proces van schuldig nalatig verklaren vanuit het perspectief van zowel de burger als van de uitvoering vraagt om een fundamentele herziening.

Een dergelijke herziening zou naar het oordeel van de regering moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Allereerst is het wenselijk het beleid rondom SN sterk te vereenvoudigen om de kwetsbare burger te beschermen tegen mogelijke nadelige gevolgen van SN. Zo zou het voor burgers vroegtijdig duidelijk moeten worden wat de gevolgen zijn van het niet betalen van de AOW-premie en belasting en zouden maatregelen beter moeten aansluiten bij het doenvermogen van de burger.

Voorts zouden de proportionaliteit van de maatregel en rechtszekerheid in processen meer accent kunnen krijgen. Daarnaast is het nodig om ook de uitvoerbaarheid van het systeem voor de betrokken uitvoeringsorganisaties te waarborgen. Tot slot is van belang dat de aanpassingen passen binnen het op solidariteit steunende opbouw karakter van de AOW. Er moet voldoende inzet blijven om (belasting- en) premieschulden in te vorderen.

Er is gezocht naar alternatieven om het proces van schuldig nalatig verklaren te vereenvoudigen, waarbij ook negatieve effecten en hardvochtigheden van SN zoveel mogelijk worden voorkomen. Hierbij is onder meer gekeken naar aanpassingen in werkprocessen bij de SVB en de Belastingdienst, naar wijziging van regelgeving inzake toerekening of naar andere vormen van verrekening van de verschuldigde AOW-premie.

Alles afwegende is de regering tot de conclusie gekomen dat een meer ingrijpende fundamentele herziening nodig is dan met een alternatief bereikt kan worden. Het voorliggende wetsvoorstel ziet dan ook op het afschaffen van het schuldig nalatig verklaren. Op deze wijze kan de disproportionaliteit van schuldig nalatig verklaren worden weggenomen en zullen de kwetsbaarheden in het proces en de uitvoeringsrisico's zich niet meer voordoen. De regering stelt voor om niet langer een burger schuldig nalatig te verklaren wanneer hij niet (volledig) de premieplicht AOW heeft voldaan. Hierdoor zal er niet langer een korting worden toegepast op de AOW-uitkering wanneer een burger niet aan zijn AOW-premieverplichting heeft voldaan. De plicht tot betaling van de premie blijft. Waar nu de openstaande premievordering komt te vervallen na een voordracht door de Belastingdienst, blijft deze premievordering gekoppeld aan de belastingaanslag en zal de Belastingdienst trachten deze als onderdeel van de belastingaanslag in te vorderen zolang dit mogelijk is. De premievordering en de belastingenschuld worden hiermee op dezelfde wijze behandeld.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de wettelijke bepalingen inzake schuldig nalatigheid vervallen. Het niet of niet geheel betalen van de verschuldigde AOW-premie zal voortaan niet meer leiden tot een korting op de AOW-uitkering. Met de voorgestelde wijziging verandert het opbouw karakter van de AOW niet, alsmede aan de plicht van verzekerden om over hun inkomsten AOW-premie te betalen. De huidige korting op de AOW-uitkering en het daaraan gekoppelde vervallen van de premievordering wordt geschrapt en de premievordering wordt gehandhaafd op eenzelfde wijze als de overige belastingen en verschuldigde premies volksverzekeringen.

In artikel 13, eerste lid van de AOW is geregeld dat op het AOW-pensioen een korting wordt toegepast van 2%:

- a. voor elk kalenderjaar, dat de pensioengerechtigde na het bereiken van de aanvangsleeftijd, doch vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd niet verzekerd is geweest;
- b. voor elke jaarpremie op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen, welke de pensioengerechtigde na het bereiken van de aanvangsleeftijd schuldig nalatig is geweest te betalen als bedoeld in artikel 61 van die wet.

Met het voorliggende wetsvoorstel komt artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van de AOW te vervallen, maar blijft wel het opbouw karakter van de AOW uitgangspunt, zoals bepaald in onderdeel a van het eerste lid van artikel 13. Dus voor elk jaar dat de burger niet in Nederland woont of werkt en daardoor niet verzekerd is, blijft dit tot een korting van 2% leiden.

Het voorliggende voorstel leidt ertoe dat het niet voldoen aan de premieplicht, vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, niet meer leidt tot een korting op het AOW-pensioen. De premieschuld wordt in deze variant niet anders behandeld dan belastingenschuld. Dit voorstel sluit ook aan bij de werkwijze bij niet-betaling van premie bij andere sociale verzekeringen zoals de Algemene nabestaandenwet, Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet en premies werknemersverzekeringen.

Bij deze risicoverzekeringen leidt het niet betalen van de premie ook niet tot een korting op de uitkering of verstrekking⁵.

Bij burgers die al dan niet met opzet de AOW-premie niet betalen vervalt hiermee weliswaar de sanctie van een korting op hun AOW-opbouw, maar anders dan de huidige praktijk blijft de premievordering over het algemeen langer intact en zal getracht worden om deze via het incassotraject van de Belastingdienst als onderdeel van de belastingaanslag te incasseren. Invordering van de (volledige) aanslag zal desondanks niet altijd mogelijk zijn. Bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van verhaalsmogelijkheden of omdat de belastingschuldige onvindbaar is.

Omdat met dit wetsvoorstel de wettelijke bepalingen inzake schuldige nalatigheid komen te vervallen, kunnen de toerekeningsregels, zoals die zijn opgenomen in de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), ook komen te vervallen.

4. Overgangssituatie

Vanaf de datum van de wetswijziging zullen geen schuldig nalatig kortingen meer worden toegepast op lopende (circa 13.000) en toekomstige AOW-uitkeringen als gevolg van een premieschuld. Er worden geen nieuwe SN-besluiten meer genomen. De reeds toegepaste kortingen op AOW-uitkeringen (of de toeslag) blijven tot aan de datum wetswijziging in stand, maar na de datum wetswijziging worden geen kortingen meer toegepast en komen kortingen wegens SN per de inwerkingtredingsdatum van deze wetswijziging (1 januari 2023) te vervallen en worden lopende gekorte AOW-uitkeringen hierop aangepast omdat de grondslag daarvoor per die datum vervalt. Kortingen die nog niet zijn ingegaan naar aanleiding een besluit tot schuldig nalatig zullen vanaf die datum eveneens niet meer worden toegepast. Opgelegde kortingen met betrekking tot de AOW-uitkering over perioden voor 1 januari 2023 blijven in stand.

Omdat er geen nieuwe voordrachten van de Belastingdienst worden ontvangen, doordat de gegevenslevering tijdelijk is stopgezet, is het mogelijk dat op lopende of op korte termijn nog toe te kennen AOW-uitkeringen geen korting wordt toegepast wegens SN, waarbij dat achteraf bezien wel tot de datum van de wetswijziging had moeten. Dit wordt pas duidelijk zodra de rekentool van de Belastingdienst gereed is en een zaak is voorgedragen voor SN aan de SVB. In dat geval zal de SVB de korting niet met terugwerkende kracht toepassen. Het kan de burger immers niet worden aangerekend dat de overheid tijdelijk niet in staat is geweest om uitvoering te geven aan SN. De SVB kan bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel de korting ook niet met terugwerkende kracht toepassen omdat de Belastingdienst de rekentool niet meer hoeft aan te passen.

Naar verwachting is het aantal personen dat tussen juli 2020 en de inwerkingtreding van deze wetswijziging had moeten worden gekort op hun AOW door SN, maar waarvoor dit niet gebeurt, relatief beperkt. Bij de Belastingdienst liggen nog circa 4000 SN-voordrachten die betrekking hebben op personen die voor 31 december 2022 de AOW-leeftijd bereiken. Deze voordrachten leiden niet per definitie allemaal tot een SN-besluit.

⁵ *Vergelijking niet-betaling premie bij andere regelingen*

De premiedelen Anw en Wlz die onbetaald blijven hebben niet een korting op een eventuele uitkering en verstrekking tot gevolg. Hetzelfde geldt voor de premies werknemersverzekeringen (ZW, WW, WA/Wao). Voor de Zorgverzekeringswet leidt het niet betalen van de inkomensafhankelijke bijdrage niet tot het beperken van de vergoedingen/verstrekkingen op grond van de Zorgverzekeringswet. Als een verzekeringsplichtige de nominale premie niet betaalt, dan zal zorgverzekeraar gedurende 6 maanden betalingsherinneringen sturen en een betalingsregeling aanbieden. Na 6 maanden wordt deze verzekeringsplichtige aangemeld bij het CAK en is een bestuursrechtelijke premie verschuldigd. Pas als de zorgverzekeraar de verzekeringsplichtige afmeldt bij het CAK is de bestuursrechtelijke premie niet meer verschuldigd. Afmelding gebeurt als de betalingsachterstand is ingelopen of een betalingsregeling is getroffen.

5. Ontvangen commentaren

Uitvoeringsadvies SVB

< Volgt na uitvoeringstoets >

Uitvoeringsadvies Belastingdienst

< Volgt na uitvoeringstoets >

6. Financiële paragraaf

6.1 Effecten op de overheidsfinanciën

Het afschaffen van het SN-proces per datum wetwijziging heeft tot gevolg dat geen enkele burger vanaf deze datum meer wordt gekort op hun AOW wegens het niet voldoen van de premieplicht. Hierna krijgt iedere burger die een gekorte AOW-uitkering door een SN-korting ontvangt (en zou gaan ontvangen) recht op een hogere of volle AOW-uitkering. Dit heeft een opwaarts effect op de geschatte AOW-uitkeringslasten. De budgettaire effecten hiervan worden voor 2023 geschat op circa €7,1 miljoen. Het structurele budgettaire effect van het afschaffen van SN geschat op €3,4 miljoen. In het hypothetische scenario dat het SN-proces wordt voortgezet zal het aantal SN-besluiten en de gemiddelde SN-korting in de toekomst afnemen als gevolg van de CRvB uitspraak uit 2020, en het effect hiervan op de wijze waarop de SN-korting wordt berekend. Hierdoor neemt het budgettaire effect van het afschaffen van het SN-proces naar de toekomst toe af.

Daarnaast leidt het afschaffen van het SN-proces tot een besparing op de AIO-uitkeringslasten. AIO-gerechtigden die eerder een SN-korting zouden ontvangen op de AOW-uitkering zullen door het afschaffen van de SN-korting een hogere AOW-uitkering gaan ontvangen, dit heeft omgekeerd een dempend effect op de hoogte van de AIO-uitkering. Naar verwachting leidt dit in 2023 tot een besparing op de AIO-uitkeringslasten in 2023 van €1,4 miljoen. De structurele besparing op de AIO-uitkeringslasten wordt geschat op €0,7 miljoen.

Budgettaire effecten afschaffen schuldig nalatig verklaren x €1 mln.	2023	2024	2025	2026	2027	Struc.
Budgettair effect AOW-uitkeringslasten	7,1	7,1	7,1	7,2	7,2	3,3
Budgettair effect AIO-uitkeringslasten	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-0,7

6.2 Inkomenseffecten

Het wetsvoorstel leidt tot een positief inkomenseffect voor personen die door het wetsvoorstel niet meer gekort worden op hun AOW-uitkering. Deze personen ontvangen vanaf de AOW-leeftijd een hogere AOW-uitkering dan zonder deze wetwijziging het geval zou zijn geweest. Het exacte inkomenseffect hangt af van de persoonlijke situatie. Omdat de wetwijziging gevolgen heeft voor het toekomstige inkomen van een beperkte groep personen is er geen sprake van een zichtbaar inkomenseffect voor de totale groep huishoudens tot of vanaf de AOW-leeftijd.

6.3 Gevolgen uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten SVB

< Volgt na uitvoeringstoets >

Uitvoeringskosten Belastingdienst

< Volgt na uitvoeringstoets >

7. Regeldruk

Het voorliggende voorstel leidt tot een vermindering van de regeldruk. Het wetsvoorstel heeft op vier verschillende manieren invloed op de regeldruk van betrokken burgers. In totaal leidt het voorstel tot een vermindering van de structurele regeldrukkosten met circa €0,14 mln. per jaar. De voorgestelde wijziging heeft geen effect op de administratieve lasten van bedrijven. Het gaat immers bij schuldige nalatigheid altijd om een burger.

Ten eerste moet de groep ouderen die nu een korting heeft op de AOW-uitkering vanwege schuldige nalatigheid geïnformeerd worden over de nieuwe hogere AOW-uitkering. Het betreft circa 13.000 AOW-gerechtigden met minimale eenmalige kennisnemingskosten. De duur om hier kennis van te nemen bedraagt circa 15 minuten per AOW-gerechtigden. Dit staat voor de totale betreffende groep gelijk aan circa €0,05 mln. incidentele regeldrukkosten.

Ten tweede leidt het wetsvoorstel tot een structurele vermindering van de regeldruk. In het huidige proces van voordracht door de BD tot het besluit om schuldig nalatig te verklaren door de SVB zijn er circa drie contactmomenten: voordat de SVB een vooraankondiging van het voornemen tot schuldig nalatig verklaren doet, de vooraankondiging en het definitieve besluit. Deze drie contactmomenten vervallen met het wetsvoorstel. Het is in enige mate onzeker hoeveel contact er precies met burgers plaatsvindt op deze momenten en hoeveel tijd dit van burgers vergt. Indien bij circa 5% van de voordrachten (geschat op 5.000 per jaar) contact plaatsvindt voor de vooraankondiging om persoonlijke omstandigheden te wegen, en dit circa 5 uur van een burger vraagt (contact met de SVB en benodigde stukken vinden zoeken over een fiscaal jaar in het verleden) dan komt dat neer op circa €0,02 mln. minder structurele regeldrukkosten. Als bij circa 75% van de 5.000 voordrachten een vooraankondiging plaatsvindt en bij circa 60% van de voordrachten een definitief besluit wordt genomen, dan verlaagt het voorstel de structurele regeldrukkosten (bij een uurtarief van €15,- en 15 minuten om kennis te nemen van de brieven) met €0,10 mln. Indien circa 10% van de burgers na een voordracht alsnog de verschuldigde premie betaalt en hier 30 minuten voor nodig heeft, dan leidt het voorstel tot een additionele vermindering van €3.750. In totaal leidt het bovengenoemde tot een vermindering van de structurele regeldruk van circa €0,13 mln.

Ten derde heeft het wetsvoorstel gevolgen op het aantal Aio-gerechtigden. De duur van het aanvragen van een Aio-uitkering wordt geschat op 1 uur. Indien circa 75% van de voordrachten zou leiden tot een korting op de AOW-uitkering en 20% daarvan een Aio-uitkering aanvraagt, dan vermindert het voorstel de structurele regeldrukkosten met circa €0,01 mln.

Ten vierde heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de ervaren regeldruk van de betrokken burgers. Het voorstel vereenvoudigt de uitvoering van de AOW voor de betrokken uitvoeringsorganisaties en betrokken burgers. De systematiek van schuldige nalatigheid betreft complexe materie voor burgers. Een besluit over schuldige nalatigheid gaat over fiscale jaren in het verleden. Voorts kan sprake zijn geweest van burgers die vanwege tijdelijke problemen mogelijk een verminderd doenvermogen hebben gehad om te voldoen aan de premieverplichtingen voor de AOW. Met het voorstel wordt voor de AOW een kleiner beroep gedaan op het doenvermogen van de betrokken burgers.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

In artikel 13, eerste en tweede lid, van de AOW vervalt onderdeel b, waarin wordt voorzien in korting van het bruto-ouderdomspensioen (eerste lid) en de bruto-toeslag (tweede lid) nadat een pensioengerechtigde voor een of meer kalenderjaren schuldig nalatig is verklaard. Omdat de mogelijkheid van schuldig nalatig verklaren vervalt, is de korting van het ouderdomspensioen en de toeslag niet langer nodig en blijft korting alleen mogelijk voor de kalenderjaren waarin de pensioengerechtigde of diens partner niet verzekerd is geweest. Het overgangsrecht inzake reeds lopende schuldignalatigverklaringen wordt geregeld in het nieuwe artikel 64f in onderdeel D, dat hieronder wordt toegelicht. Het derde lid blijft ongewijzigd.

Artikel I, onderdelen B en C

In de artikelen 13a, eerste en tweede lid, en artikel 55, eerste lid, van de AOW worden verwijzingen naar artikel 13 wettetechnisch in overeenstemming gebracht met de wijziging in onderdeel A.

Artikel II

Als gevolg van het vervallen van de mogelijkheid van schuldig nalatig verklaren in de AOW vervalt in de Wet financiering sociale verzekeringen de derde paragraaf van hoofdstuk 4, waarin de artikelen 61 en 62 zijn opgenomen.

In artikel 61 is de mogelijkheid van schuldig nalatig verklaren geregeld, en vervalt als gevolg van de strekking van dit wetsvoorstel om dergelijke beslissingen met ingang van 1 januari 2023 niet langer mogelijk te maken. Ook de toerekeningsregels bij gedeeltelijke betaling, opgenomen in het derde en vijfde lid, zijn niet langer nodig omdat deze regels alleen van belang zijn voor de schuldignalatigverklaring. De verdeling van de premie voor de volksverzekeringen over de verschillende fondsen is geregeld in artikel 81 van de Wfsv en in hoofdstuk 5 van de Regeling Wfsv. Ten gevolge van het vervallen van artikel 61 kan ook artikel 62 van de Wfsv, dat enkele regels bevat inzake het beroep tegen een besluit inzake schuldig nalatig verklaren, vervallen.

Artikel III

Op grond van artikel 7, eerste lid, IW 1990 wordt een onder die wet vallende betaling achtereenvolgens toegerekend aan de kosten, de betalingskorting, de invorderingsrente en de belastingaanslag. Op grond van artikel 7, tweede lid, IW 1990 wordt vervolgens de betaling op de belastingaanslag in beginsel naar evenredigheid toegerekend aan de op het aanslagbiljet vermelde in te vorderen bedragen.

Een uitzondering op deze evenredige toerekening is sinds 1 januari 2006 de toerekening bij de betaling van een belastingaanslag waarin naast belasting (en eventueel premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet) tevens premie volksverzekeringen is begrepen. In die gevallen wordt de betaling eerst toegerekend aan de belasting (en indien van toepassing aan de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet) en pas daarna – dus in de laatste plaats – aan de premie volksverzekeringen. De reden voor deze uitzondering is gelegen in de regeling inzake schuldige nalatigheid, bedoeld in artikel 61 Wfsv. Zoals hiervoor is toelicht, wordt de belastingschuldige op grond van die regeling schuldig nalatig verklaard indien hij de verschuldigde premie niet heeft betaald. Dit laatste heeft onder omstandigheden tot gevolg dat op toekomstige AOW-uitkeringen een korting wordt toegepast.

Met het voorstel om het schuldig nalatig verklaren per 1 januari 2023 te schrappen, kan de genoemde uitzondering op de toerekeningsregels eveneens per die datum komen te vervallen.

Artikel IV

De datum van inwerkingtreding wordt bepaald op 1 januari 2023. Indien publicatie in het Staatsblad van de wetswijziging plaatsvindt na 31 december 2022, wordt voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2023, omdat het niet wenselijk is dat bestaande SN-verklaringen langer doorlopen. De terugwerkende kracht is dan ook begunstigend voor betrokkenen, aan wie een SN-verklaring is opgelegd.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten