

Vergaderjaar 2019–2020

20 361

Suriname

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2020

De problematiek van onvolledige AOW-opbouw door ouderen van Surinaamse afkomst gaat mij zeer ter harte. Er wordt al lang over gesproken. Tegelijk is dit zeer complex. Tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer over pensioenonderwerpen van 19 februari 2020 (Kamerstuk 32 043, nr. 518) heeft het Kamerlid Van der Linde (VVD) verzocht de belangrijkste feiten op een rij te zetten zodat op basis van gedegen informatie in een Algemeen Overleg hierover gesproken kan worden. Ook zijn eerder vragen gesteld door de Kamerleden Van Weyenberg (D66) en Sloopweg (CDA) (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3720). Naar aanleiding hiervan heb ik daarom toegezegd een feitelijke brief te sturen waarin ik nader inga op de juridische achtergronden en kwantitatieve gegevens over de AOW-opbouw van Surinaamse Nederlanders.

Hierbij ontvangt u de op 19 februari 2020 door mij toegezegde feitelijke informatie, waarbij ik ook de inzichten betrek die tijdens het rondetafelgesprek ouderdomsregelingen van 3 februari 2020 naar voren zijn gebracht. Ik verwijs u daarnaast naar de brief van toenmalig Staatssecretaris van SZW Klijnsma van 5 oktober 2017¹ en de notitie inkoopregeling AOW², over de problematiek van onvolledige AOW-opbouw van Surinaamse Nederlanders³.

1. Wettelijk kader

Nederlanders van Surinaamse herkomst die van 1957 tot 1975 in Suriname hebben gewoond, waren over deze periode niet voor de AOW in Nederland verzekerd, omdat zij tijdens deze periode geen ingezetene

¹ Kamerstuk 20 361, nr. 179

² Bijlage bij Kamerstuk 29 389, nr. 11

³ Het betreft in totaal ruim 39.000 personen die tussen 1957 en 1975 enkele jaren in Suriname hebben gewoond en ooit ingezetene zijn geweest van Nederland.

waren van Nederland en in Nederland geen AOW opbouwden. In artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk is vastgelegd welke onderwerpen aangelegenheden zijn van het Koninkrijk als geheel. De sociale zekerheid staat daar niet bij. Dit betekent derhalve dat de afzonderlijke onderdelen van het Koninkrijk elk vanaf 1954 voor het socialezekerheidsstelsel van de eigen inwoners verantwoordelijk zijn.

Na hun verhuizing naar Nederland zijn de Surinaamse Nederlanders als ingezetene van Nederland voor de AOW in Nederland verzekerd, waardoor zij AOW opbouwden en ook AOW-premie in Nederland gingen betalen. Na pensionering ontvangen ze in Nederland AOW over de opgebouwde jaren als ingezetene.

AOW en inkoopregeling

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een basispensioen met een opbouwkarakter. Iedereen die in Nederland woont of werkt is verplicht verzekerd voor de AOW en premieplichtig. Per verzekerd jaar wordt 2% van de maximale AOW opgebouwd. Mensen die tijdens de opbouwperiode van 50 jaar buiten Nederland woonden, zullen geen volledige verzekeringsopbouw hebben bij het bereiken van de AOW-leeftijd. De AOW wordt gefinancierd via een zogenoemd omslagstelsel. De werkenden in Nederland betalen een AOW-premie. Deze premie wordt gebruikt voor het financieren van de AOW-uitkeringen voor de huidige gepensioneerden.

Voor mensen die naar Nederland komen is het mogelijk om zich, voor de jaren dat men niet in Nederland woonde, in te kopen voor het AOW-pensioen. Hiermee wordt voorkomen dat men later een gekort AOW-pensioen heeft. Een vrijwillige AOW-verzekering is ook beschikbaar als men naar het buitenland vertrekt en hierdoor in Nederland geen AOW meer opbouwt. In de jaren zestig en zeventig is meerdere malen een generaal pardon verleend voor personen voor wie de toen geldende beslistermijn van één jaar reeds was verstreken. Men werd alsnog de mogelijkheid geboden zich binnen een beperkte termijn in te kopen. In totaal zijn er een achttal generaal pardonregelingen geweest die betrekking hadden op de vrijwillige verzekering AOW.

Omtrent de mogelijkheid tot inkoop werd in het verleden algemene voorlichting gegeven die niet gericht was op specifieke groepen zoals de Surinamers die zich in Nederland vestigden. Er werd echter weinig gebruik gemaakt van de inkoopregeling. In 2014 is de Inkoopregeling aangepast; de inkooppremie is kostendekkend gemaakt en er is een termijn van tenminste vijf jaar verzekering geïntroduceerd.

2. Ingezetenschap als voorwaarde voor recht op AOW

Zowel de Centrale Raad van Beroep als de Commissie Gelijke Behandeling (nu: College voor de Rechten van de Mens) hebben zich uitgesproken over het systeem van oudedagvoorziening in Nederland. Net als bij de andere volksverzekeringen is een voorwaarde voor verzekering dat een persoon ingezetene is in Nederland. Het systeem maakt geen onderscheid naar nationaliteit. De Centrale Raad en de Commissie hebben gesteld dat er een objectieve rechtvaardiging is voor het onderscheid dat wordt gemaakt tussen een ingezetene van het Europees deel van het Koninkrijk en een ingezetene van een deel van het Koninkrijk buiten Europa. In een arrest van de Hoge Raad (HR) uit 1959 heeft de HR geoordeeld dat destijds in betrokken wetgeving met het Rijk werd bedoeld het deel van het Koninkrijk in Europa.

De Centrale Raad van Beroep geeft in een uitspraak uit 2016 aan dat het Statuut van het Koninkrijk voorschrijft dat de onderdelen van het Koninkrijk zelf zorgdragen voor de sociale zekerheid. Daarnaast heeft de Raad zich uitgesproken over een ongerechtvaardigd onderscheid naar woonplaats tussen Nederlanders die na invoering van de AOW in 1957 een periode in Suriname hebben gewoond, en andere Nederlanders. Daarover heeft de Raad geoordeeld dat een beroep op het verbod van discriminatie naar woonplaats niet slaagt. De afbakening van de kring van verzekerden van de volksverzekeringen tot ingezetenen is toelaatbaar.

De Commissie Gelijke Behandeling was in 2007 van oordeel dat er sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor het criterium ingezetene in de AOW, dat wil zeggen dat er een legitiem doel voor het onderscheid bestaat en dat het gehanteerde middel passend en noodzakelijk is. Hierbij is van belang dat Nederland enerzijds de autonomie van Suriname op het punt van de sociale zekerheid wenste te respecteren. Anderzijds heeft de wetgever een houdbare ouderdomspensioenregeling willen ontwerpen, waarbij de solidariteit en betaalbaarheid zijn gegarandeerd. De aanspraken worden immers gefinancierd door middel van een omslagstelsel waarbij de premie wordt opgebracht door alle ingezetenen die in Nederland loon- en inkomstenbelasting betalen. Voorts biedt de ingezetenen-eis aanknopingspunten om vast te stellen welke bedragen op enigerlei moment nodig zullen zijn om de aanspraken te kunnen honoreren en is er door het ingezetenschap een band tussen hen die een aanspraak opbouwen en hen die de aanspraak financieren.

Hieruit volgt dat Nederland niet onrechtmatig heeft gehandeld door onderscheid te maken tussen een ingezetene van het Europees deel van het Koninkrijk en een ingezetene van een deel van het Koninkrijk buiten Europa. Nederland heeft namelijk niet de verplichting om burgers die geen volledige AOW hebben opgebouwd, na pensionering toch een volledige AOW uit te betalen. Voor ouderen die met een onvolledige AOW onder het sociaal minimum komen, bestaat recht op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). De AIO biedt voor mensen met een onvolledige AOW-uitkering een aanvulling tot aan het sociaal minimum, waarbij het niveau van de uitkering hoger ligt dan bij een uitkering op grond van de Participatiewet voor mensen onder de AOW-leeftijd. Daarnaast bestaat ook recht op gedeeltelijke inkomensondersteuning AOW.

3. Burgerschap

Tijdens de hoorzitting van 3 februari 2020 over het vraagstuk van onvolledige AOW van Surinaamse Nederlanders, is door prof. dr. G.J. Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit te Groningen, aangegeven dat een andere benadering van het burgerschap voor Surinaamse Nederlanders voor de periode dat Suriname onderdeel was van het Koninkrijk der Nederlanden, wellicht aanknopingspunten zou bieden om iets te betekenen voor Surinaamse Nederlanders met een onvolledige AOW. Daarbij werd ook verwezen naar het burgerschap in overzeese gebiedsdelen van Frankrijk. Frankrijk kent een andere relatie met overzeese gebiedsdelen en daarom een andersoortig ingericht burgerschap met andere uitwerking. Gezien de interesse die enkele Kamerleden toonden voor de verhandeling van de heer Vonk, ga ik hierbij nader in op het concept van burgerschap.

Burgerschap of staatsburgerschap verwijst naar de status van een natuurlijk persoon die meestal voortvloeit uit de nationaliteit van die persoon. Aan de status van de burger zijn bepaalde civiele, politieke en sociale rechten en plichten verbonden. Deze vloeien voort uit de wet- en

regelgeving van de betrokken staat. Voor het Koninkrijk der Nederlanden gold dat in 1954 door delegaties van Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland afspraken zijn gemaakt over welke rechten en plichten voor burgers binnen de drie afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk zouden worden geregeld, en op welke wijze de samenwerking tussen de landen vormgegeven zou gaan worden.⁴ Die afspraken zijn neergelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. De drie landen binnen het Koninkrijk werden autonoom op een aantal gebieden, waaronder de staatsinrichting. Onderdeel daarvan was ook de inrichting van de sociale zekerheid. Dit is een keuze die de drie landen van het Koninkrijk destijds gezamenlijk hebben gemaakt. Dit betekende ook dat de drie landen zelf een keuze konden maken ten aanzien van de materiële invulling van het burgerschap in hun eigen land en alle daaraan verbonden rechten en plichten. Een discussie over het burgerschap op grond van het Statuut is derhalve niet een discussie over burgerschap in het Koninkrijk, maar burgerschap in de drie afzonderlijke landen van het Koninkrijk. Een beroep op burgerschap als onderdeel van het Koninkrijk is binnen de kaders van het Statuut niet aan de orde. Een wijziging van het Statuut op dit punt betekent in feite inmenging in de soevereiniteit van de afzonderlijke landen en zou niet alleen tot een wijziging ten aanzien van de AOW leiden, maar ook tot wijzigingen op talloze andere rechtsgebieden, zeker als dit met terugwerkende kracht zou gebeuren, waarbij ook een complicerende factor is dat Suriname geen onderdeel meer is van het Koninkrijk. Om die reden is een beroep op een bredere invulling van het begrip burgerschap niet een oplossing voor de hier aan de orde zijnde vraagstelling betreffende het AOW-gat van Surinaamse Nederlanders die tussen 1957 en 1975 niet in Nederland AOW hebben opgebouwd.

4. Verplichting versus onverplichte tegemoetkoming: beginsel van gelijke behandeling

Uit het bovenstaande blijkt dat uit het wettelijk kader voor Nederland geen verplichting voortvloeit om tegemoet te komen aan het verzoek van de groep Surinaamse Nederlanders om een volledige AOW-uitkering in Nederland te ontvangen, alsof zij ook over de jaren 1957 tot 1975 AOW in Nederland hebben opgebouwd.

De vraag die nu voorligt is of het kabinet desondanks wil besluiten de Surinaamse Nederlanders als onverplichte tegemoetkoming een volledige AOW-uitkering of een compensatie in Nederland toe te kennen, zonder dat daarbij ook andere groepen onbedoeld aanspraak kunnen maken op dezelfde tegemoetkoming.

In het geval een bestuursorgaan aan een groep burgers een onverplichte tegemoetkoming toekent, dan dient het bestuursorgaan er namelijk rekening mee te houden dat ook andere groepen op grond van het beginsel van gelijke behandeling een beroep kunnen doen op deze tegemoetkoming als de eerste groep niet op basis van objectieve criteria kan worden onderscheiden van de andere groepen. In de komende paragrafen ga ik nader in op de consequenties die het gevolg zullen zijn van een onverplichte tegemoetkoming of het treffen van een compensatieregeling voor de groep Surinaamse Nederlanders. Uitgangspunt hierbij is dat ingezetenschap in Nederland een voorwaarde is voor een recht op AOW.

⁴ Nederlands Nieuw-Guinea gold als overzees gebiedsdeel van Nederland en werd niet bij deze afspraken betrokken.

4.1 Onderdanen van het Koninkrijk

Op basis van het beginsel van gelijke behandeling (artikel 14 EVRM) zou een tegemoetkoming aan Surinaamse Nederlanders tot gevolg hebben dat in de eerste plaats niet alleen de Surinaamse Nederlanders die van 1957 tot 1975 in Suriname hebben gewoond voor de periode 1957 tot 1975 een volledige AOW-uitkering of een compensatie moeten krijgen, maar alle onderdanen van het Koninkrijk die in die periode in Suriname hebben gewoond en daarna ingezetene zijn geworden van Nederland. Dat betekent dat ook alle Nederlanders en Antillianen die in Suriname en andere delen van het Koninkrijk buiten Europa hebben gewoond voor die jaren AOW-rechten moeten krijgen en alsnog gecompenseerd dienen te worden.⁵ Zoals eerder vastgesteld, onderscheiden Surinaamse Nederlanders zich inzake de opbouw van AOW in Nederland niet van andere onderdanen van het Koninkrijk. Derhalve moeten alle (voormalige) ingezetenen van het Koninkrijk in deze dan gelijk behandeld worden.

Er is nog een tweede groep onderdanen van het Koninkrijk die na 1957 een deel van de tijd in Nederlands Nieuw-Guinea (tot 1962 onderdeel van het Koninkrijk) of op de voormalige Nederlandse Antillen heeft gewoond, en een deel van de tijd ingezetene is geweest van Nederland, en dus op basis van gelijke behandeling recht zou hebben op een volledige AOW-uitkering of een compensatie zoals de Surinaamse Nederlanders. Zij verschillen niet van de personen die in de periode van 1957 tot 1975 buiten Nederland in het Koninkrijk verbleven. Afgezien van de periode die zij buiten Nederland verbleven, zijn zij gelijk aan de eerstgenoemde groep onderdanen van het Koninkrijk: zij zijn net als de groep Surinaamse Nederlanders onderdanen van het Koninkrijk en waren een deel van hun leven geen ingezetene van het Europese deel van het Koninkrijk en een deel van hun leven wel.

Naar het zich laat aanzien, kan geen onderscheid gemaakt worden op basis van objectieve criteria tussen de groep Nederlanders van Surinaamse herkomst die tussen 1957 en 1975 in Suriname woonden, en andere onderdanen van het Koninkrijk die niet in Nederland, maar elders in het Koninkrijk ingezetene waren vanaf 1957 tot heden.

4.2 Andere ingezetenen van Nederland met gedeeltelijke opbouw AOW

In beide bovengenoemde gevallen zouden andere groepen dan de Surinaamse Nederlanders ook recht krijgen op een volledige AOW-uitkering of een compensatie, als deze aan de Surinaamse Nederlanders wordt gegund. In deze gevallen wordt dat beoordeeld op basis van gelijke behandeling van alle onderdanen van het Koninkrijk. Daar houdt de gelijke behandeling echter niet op. Voor het recht op AOW in Nederland is ingezetenschap in Nederland de belangrijkste voorwaarde. Als voor de Surinaamse Nederlanders jaren waarin zij geen ingezetene waren toch meegeteld worden voor de opbouw van AOW-rechten, dan is de verwachting dat ook andere groepen die thans in Nederland wonen daarop aanspraak kunnen maken. Zoals hierboven aangegeven bestaat voor de eis van ingezetenschap een objectieve rechtvaardiging. Het is echter zeer de vraag of zo'n rechtvaardiging ook aanwezig is als onderscheid gemaakt zou worden tussen Surinaamse Nederlanders en andere groepen die niet steeds ingezetene van Nederland zijn geweest. Net als de Surinaamse Nederlanders zouden zij over de jaren waarin zij geen AOW hebben opgebouwd in Nederland mogelijk toch een volledige AOW-uitkering of een compensatie moeten krijgen. Dan kunnen we

⁵ En mogelijk ook voor alle andere (voormalige) ingezetenen van Nederland die in Suriname hebben gewoond en voor die jaren AOW-rechten moeten krijgen.

denken aan Nederlanders die een aantal jaren in het buitenland (buiten het Koninkrijk) hebben gewoond voor hun werk, maar ook aan arbeidsmigranten en andere migranten, die inmiddels een (groot) aantal jaren in Nederland wonen. Het is aannemelijk dat het recht op gelijke behandeling zich dan ook uitstrekt tot personen die slechts korte tijd in Nederland hebben gewoond en in die tijd dus een zeer beperkte AOW hebben opgebouwd. Immers wat zou de rechtvaardiging zijn om de eis van ingezetenschap wel te laten vervallen voor Surinaamse Nederlanders en bijvoorbeeld niet voor arbeidsmigranten en voor Nederlanders die een tijd in het buitenland gewoond hebben? Gelet op het feit dat een onderscheid zoals in de in onderdelen 4.1 en 4.2 genoemde gevallen naar verwachting niet houdbaar is, zou compensatie van het AOW-gat van de groep Surinaamse Nederlanders zich naar verwachting ook uitstrekken naar andere groepen. Daarmee zou de voorwaarde voor het recht op AOW, het ingezetenschap, bijna volledig worden uitgehouden.

4.3 Afstappen van voorwaarde ingezetenschap in volksverzekeringen

De voorwaarde van ingezetenschap voor de opbouw van AOW zal niet meer houdbaar zijn in het geval dat wordt overgegaan tot een volledige AOW-uitkering of een compensatieregeling bij onvolledige opbouw van AOW. Onderzocht zou moeten worden of dit ook gevolgen zal hebben voor andere volksverzekeringen waarin de voorwaarde van ingezetenschap wordt gesteld voor de verkrijging van een recht. Wanneer we namelijk in de AOW de voorwaarde van ingezetenschap loslaten, is het de vraag of we aan deze voorwaarde wel vast kunnen houden bij andere volksverzekeringen.

4.4 Premiebetaling en inkoop AOW en ongelijke behandeling

Voorts is van belang dat mensen die in Nederland onderworpen zijn aan de loon- en inkomstenbelasting verplicht premie dienen af te dragen, ter financiering van de AOW. Mensen met onvolledige AOW-opbouw hebben aan die premie-verplichting niet hoeven voldoen gedurende de jaren waarin zij geen ingezetene van Nederland waren. Bovendien geldt dat aan burgers die een onvolledige opbouw van AOW hebben, de mogelijkheid is geboden om AOW in te kopen.⁶ Ook kan men preventief op vrijwillige basis de verzekering voor de AOW voortzetten tijdens periodes van niet-ingezetenschap. Indien periodes van niet-ingezetenschap voor de AOW gelijk worden gesteld met ingezetenschap, dan hebben deze burgers achteraf gezien voor niets AOW ingekocht of hun verzekering op vrijwillige basis gecontinueerd. Dit kan tot gevolg hebben dat de overheid deze burgers schadeloos moet stellen voor het bedrag dat zij aan de inkoop of voortzetting besteed hebben.

5. Kwantitatief inzicht in gemiste AOW-opbouw

Op basis van de (juridische) analyse in paragraaf 4 kan worden gesteld dat het instellen van een onverplichte compensatieregeling voor de Surinaamse Nederlanders tot gevolg zal hebben dat andere groepen met onvolledige AOW-opbouw hier ook aanspraak op maken op grond van het recht op gelijke behandeling.

Op dit moment zijn er 654.200 AOW-gerechtigden die een onvolledige AOW ontvangen. Om tot een inschatting te komen van de omvang van de gemiste opbouw, moet er een schatting worden gemaakt van het AOW-bedrag dat de huidige groep AOW-gerechtigden over alle jaren dat AOW wordt verkregen (gemiddeld een periode van 20 jaar), hebben

⁶ Zie kader op p.2.

gemist doordat zij in (bepaalde) periodes niet woonachtig waren in Nederland. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de gemiddelde gemiste AOW-opbouwpercentages van deze groep: 23% voor AOW-gerechtigden woonachtig in Nederland en 70% voor AOW-gerechtigden woonachtig in het buitenland. In onderstaande tabel wordt de omvang van de gemiste AOW-opbouw in procenten en miljoenen van AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW woonachtig in Nederland of in het buitenland weergegeven op basis van gegevens van de SVB. In de tabel is ook een opsplitsing gemaakt naar personen die in bepaalde tijdvakken woonachtig zijn geweest in Suriname, op de voormalige Nederlandse Antillen of in voormalig Nederlands Nieuw-Guinea.

AOW-gerechtigden die in het systeem van de SVB voorkomen met een onvolledige AOW-uitkering, doordat zij enkele jaren in het buitenland hebben gewoond of op dit moment nog in het buitenland woonachtig zijn			
Boven de AOW-leeftijd	Volume	Gemiste opbouw	Gemiste opbouw in mln. (€) ¹
<i>Woonachtig in Nederland</i>	338.000	23%	20.000
<i>Woonachtig in het buitenland</i>	316.200	70%	56.000
a) Personen die tussen 1957 en 1975 enkele jaren in Suriname hebben gewoond en ooit ingezetene zijn geweest van Nederland			
Boven de AOW-leeftijd	Volume	Gemiste opbouw	Gemiste opbouw in mln. (€) ¹
<i>Woonachtig in Nederland</i>	33.200	18%	1.600
<i>Woonachtig in het buitenland</i>	6.300	17%	300
b) Personen die tussen 1957 en 1962 enkele jaren in voormalig Nederlands Nieuw-Guinea hebben gewoond en ooit ingezetene zijn geweest van Nederland			
Boven de AOW-leeftijd	Volume	Gemiste opbouw	Gemiste opbouw in mln. (€) ¹
<i>Woonachtig in Nederland</i>	650	6%	10
<i>Woonachtig in het buitenland</i>	90	4%	1
c) Personen die tussen 1957 en heden op de Nederlandse Antillen hebben gewoond en ooit ingezetene zijn geweest van Nederland			
Boven de AOW-leeftijd	Volume	Gemiste opbouw	Gemiste opbouw in mln. (€) ¹
<i>Woonachtig in Nederland</i>	16.100	27%	1.200
<i>Woonachtig in het buitenland</i>	9.700	36%	1.000

¹ Betreft de cumulatieve gemiste opbouw (heden en toekomst) van deze groep in prijspeil 2020

De totale omvang van de gemiste AOW-opbouw van AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW woonachtig in Nederland of in het buitenland is € 76 miljard. In werkelijkheid ligt dit bedrag hoger omdat niet iedereen die minstens één jaar in Nederland heeft gewoond, zich op dit moment meldt voor een gedeeltelijke AOW-uitkering (niet-gebruikers van de AOW) en zij daarnaast niet bekend zijn bij de SVB. Daarnaast is de verwachting

dat dit bedrag in de toekomst verder oploopt, doordat in de toekomst er meer AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW zijn dan op dit moment het geval is. Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat steeds grotere cohorten van arbeidsmigranten de AOW-leeftijd bereiken. De toekomstige populatie met onvolledige AOW wordt zodoende naar verwachting groter. Anderzijds spelen ook gedragseffecten een rol. In het geval dat het recht op gelijke behandeling tot gevolg heeft dat het instellen van een onverplichte compensatieregeling zich ook uitstrekt tot personen die slechts korte tijd in Nederland hebben gewoond, is het te verwachten dat meer personen zich voor korte tijd in Nederland gaan vestigen om hiervoor in aanmerking te komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees