

Formatiememo: Eenmalige onverplichte tegemoetkoming Surinaamse ouderen

Kern

Een onverplichte tegemoetkoming uitsluitend voor ouderen van Surinaamse herkomst brengt juridische, beleidsmatige en budgettaire risico's met zich mee. Deze risico's gelden in gelijke mate voor een onverplichte tegemoetkoming via de sociale zekerheid als voor een eenmalige geldelijke tegemoetkoming.

Voorgeschiedenis

- Het vraagstuk van de onvolledige AOW van ouderen van Surinaamse herkomst speelt al geruime tijd. Ouderen die tussen 1957 en 25 november 1975 in Suriname woonden, hebben over die periode geen AOW opgebouwd. De AOW-opbouw is gebonden aan ingezetenschap in Europees Nederland en staat los van de nationaliteit.
- De minister van SZW heeft op 19 augustus 2020 een analyse naar de TK gezonden¹, met daarin de conclusie dat er geen juridische verplichting bestaat om deze Surinaamse ouderen te compenseren voor hun onvolledige AOW-opbouw. Jurisprudentie van de Hogere Raad, Centrale Raad van Beroep en Commissie Gelijke behandeling bevestigen dit.
- Daarnaast concludeert deze analyse dat het treffen van een onverplichte tegemoetkoming voor deze groep grote risico's op precedentwerking met zich meebrengt. Ook andere groepen met een onvolledige AOW-opbouw, zoals ouderen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk, migranten en expats, zouden mogelijk met succes een beroep hierop kunnen doen. De AOW als opbouwverzekering op basis van ingezetenschap zou in het geding kunnen komen.
- In de TK werd dit breed herkend, maar ook met de motie van Van Weyenberg gevraagd om nog een ultieme poging te doen en een adviescommissie van wijzen in te stellen die nogmaals nagaat of er geen juridische grondslag kan worden gevonden die ruimte geeft om gericht en uitsluitend deze groep, tegemoet te komen voor hun onvolledige AOW-opbouw.
- Naar aanleiding van de motie is een commissie van wijzen om advies gevraagd en is de Raad van State om een voorlichting gevraagd. Er liggen nu twee adviezen.

Adviescommissie "Onverplichte tegemoetkoming"

- Op 1 juli jl. heeft de commissie van wijzen (commissie-Sylvester) haar rapport uitgebracht en geadviseerd een onverplichte tegemoetkoming te treffen voor in Nederland woonachtige Nederlanders van Surinaamse herkomst die tussen 1957 en 1975 periode(n) in Suriname hebben gewoond en die voor 25 november 1975 naar Nederland zijn gekomen en zich in Nederland hebben gevestigd. De rechtvaardiging voor deze specifiek afbakening kan er volgens de commissie in worden gevonden dat bij deze groep sprake is van een unieke combinatie van omstandigheden en kenmerken.
- De commissie adviseert om tot een regeling te komen die per 1 juli 2021 ingaat en die er in materiële zin op neerkomt dat jaren van hun ingezetenschap in het toen Surinaamse deel van het Koninkrijk ten behoeve van de AOW-opbouw worden gerekend als jaren van ingezetenschap in Nederland en dit vanaf 1 juli 2021 en naar de toekomst toe.
- De commissie adviseert hiernaast een eenmalig financieel belastingvrij gebaar voor zover het gaat om mensen die voor de door de commissie bepleite ijkdatum van 1 juli 2021 al pensioengerechtigd waren en op dat moment woonachtig waren in Nederland.

Voorlichting Raad van State

- Daarnaast heeft de Raad van State op 20 oktober jl. een voorlichting uitgebracht over dit onderwerp. De Raad van State concludeert dat er geen aanknopingspunten zijn voor een gerichte (onverplichte) tegemoetkoming in verband met het AOW-gat van Surinaamse Nederlanders die voor 25 november 1975 naar Nederland zijn gekomen. De bestaande grondslagen van de AOW verzetten zich tegen het hanteren van andere criteria dan het ingezetenschap. Het introduceren van een nieuwe grondslag voor de AOW zou het karakter van de wet ingrijpend veranderen. Hiervan zou in verband met het gelijkheidsbeginsel aanzienlijke precedentwerking kunnen uitgaan. Dat kan leiden tot grote gevolgen voor het functioneren van de AOW als geheel. Ook kan dit aanzienlijke financiële implicaties hebben.
- De Afdeling ziet dan ook geen juridische grondslag die ruimte geeft om gericht en uitsluitend deze groep toenmalige rijksgenoten die leefde in Suriname in de periode 1957 tot 1975 en nu langere tijd woonachtig is in Nederland, een tegemoetkoming te geven voor hun onvolledige AOW-opbouw in de periode 1957-1975. Dat een regeling het karakter zou hebben van een 'onverplichte tegemoetkoming' maakt dit niet anders.

Budgettaire aspecten eenmalige onverplichte tegemoetkoming

- Een onverplichte tegemoetkoming, periodiek of eenmalig, specifiek en uitsluitend voor de groep toenmalig rijksgenoten die leefde in Suriname in de periode 1957 tot 1975 en nu langere tijd

¹ Tweede Kamer, 2020-2021, nr. 183

woonachtig is in Nederland, zou indien hiertoe besloten zou worden, juridische, beleidsmatige en budgettaire risico's met zich meebrengen.

- Van een eenmalige onverplichte tegemoetkoming zou aanzienlijke precedentwerking uitgaan voor andere groepen met een AOW-tekort, zoals mensen van Antilliaanse herkomst of buitenlandse werknemers. Dit kan leiden tot de juridische verplichting om ook voor andere groepen het AOW-gat te repareren. Daarom zijn de financiële gevolgen van een dergelijke regeling omvangrijk. Zoals opgenomen in de brief van 19 augustus 2020, bedraagt de totale omvang van de cumulatieve gemiste AOW-opbouw (heden en toekomst) van de huidige groep AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW woonachtig in Nederland of in het buitenland € 76 miljard²². Dit bedrag loopt op naarmate steeds meer mensen met onvolledige AOW-opbouw de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken.
- De commissie Sylvester heeft geadviseerd een eenmalige onverplichte tegemoetkoming te geven aan de groep ouderen van Surinaamse herkomst die:
 - Tussen 1957 en 1975 in Suriname woonde.
 - Op 1 juli 2021 in Nederland woonde.
 - Het zou dan volgens de commissie Sylvester NIET gaan om de groep ouderen die na de onafhankelijkheid tussen 1975 en 1980 naar Nederland kwam in het kader van overgangsrecht.
 - Ook zou het volgens de commissie Sylvester niet gaan om ouderen die op 1 juli 2021 niet meer in Nederlands woonden.
- Mede gelet op het advies van de Raad van State is het zeer de vraag of deze uitgangspunten maatschappelijk en juridisch houdbaar zijn. Zou de eenmalige tegemoetkoming wel beperkt kunnen worden tot de door de commissie Sylvester geadviseerde doelgroep dan zijn de budgettaire gevolgen van een dergelijke eenmalige onverplichte tegemoetkoming afhankelijk van enkele beleidsmatige keuzes (hoogte compensatie, verband met gemiste AOW-opbouw, openstelling voor groep onder de AOW-leeftijd).
- Met betrekking tot de hoogte van de eenmalige onverplichte tegemoetkoming zijn twee rekenvoorbeelden voor deze doelgroep uitgewerkt:
 - Een vast bedrag van € 5000, ongeacht het aantal jaren dat men tussen 1957 en 1975 in Suriname heeft gewoond: in het geval dat deze eenmalige tegemoetkoming beperkt kan blijven tot de beoogde groep dan zal dit ruim € 0,1 miljard kosten. In het geval dit uitgebreid moet worden naar iedereen die in Nederland woonachtig met gemiste AOW-opbouw lopen de kosten op tot circa € 2 miljard als alleen wordt gekeken naar de personen die op dit moment ouder zijn dan de AOW-leeftijd. Indien dit verder uitgebreid zou moeten worden tot andere leeftijden en/of groepen, zullen de kosten flink hoger uitvallen.
 - Een bedrag van € 1000 voor ieder jaar dat men tussen 1957 en 1975 in Suriname woonde: in geval dat deze eenmalige tegemoetkoming beperkt kan blijven tot de beoogde groep dan zal dit circa € 0,2 miljard kosten. In het geval dit uitgebreid moet worden naar iedereen die in Nederland woonachtig is met gemiste AOW-opbouw lopen de kosten op tot circa € 4 miljard als alleen wordt gekeken naar de personen die op dit moment ouder zijn dan de AOW-leeftijd. Indien dit verder uitgebreid zou moeten worden tot andere leeftijden of groepen, zullen de kosten flink hoger uitvallen.

Uitvoerbaarheid

Voor de uitvoerbaarheid door de SVB is van belang dat de doelgroep duidelijk is afgebakend en dat de regeling tegemoetkomt aan maatschappelijke vraag. Een afbakening die een deel van de doelgroep uitsluit, bijvoorbeeld mensen die na 1975 naar Nederland zijn gekomen, leidt tot ontevredenheid, die in de uitvoering moet worden opgevangen. Ook mensen die niet tot de doelgroep behoren zullen een aanvraag doen. Voor de uitvoering is van groot belang dat de juridische risico's in de afbakening worden beperkt en er gebruik kan worden gemaakt van beschikbare informatie, zodat geautomatiseerde afhandeling mogelijk is. Complexiteit in de regeling, die handmatige beoordeling vergt, moet worden voorkomen.

De SVB heeft nog geen beoordeling kunnen maken van de juridische houdbaarheid van de eenmalige regeling. Gelet op het advies van de Raad van State, maakt de SVB nog een uitdrukkelijk voorbehoud. Onduidelijke (juridische) kaders leiden onherroepelijk tot aanvragen die men zal moeten afwijzen, tot klachten, bezwaar en beroep.

Voor wat betreft de uitvoering kan de SVB aansluiten bij beschikbare gegevens over migratie van en naar Nederland en gegevens over het geboorteland. Hieruit kunnen aannames gedaan worden over wonen in Suriname in de periode 1957-1975. Niet bekend is of mensen in de periode tussen 1957 en 1975 tussentijds ook perioden buiten Suriname gewoond hebben. Het kunnen doen van aannames over woonachtigheid in Suriname in de periode tussen 1957 en 1975 is een belangrijke

²² Het bedrag van € 76 miljard heeft betrekking op de huidige groep AOW-gerechtigden die een onvolledige AOW ontvangen. Om in kaart te brengen wat de cumulatieve omvang is van gemiste AOW-opbouw is voor de raming aangenomen dat de duur van een gemiddelde AOW-uitkering 20 jaar bedraagt.

randvoorwaarde voor de uitvoerbaarheid. Tevens is bij de SVB bekend wie van de doelgroep op 1 juli 2021 in NL verbleef. De SVB kan de doelgroep op basis van beschikbare gegevens actief benaderen.

Invoering

Om de uitvoering van de regeling mogelijk te maken vergt dat IT-capaciteit voor het bouwen van een eenmalige regeling, het ontsluiten van gegevens, de ondersteuning van handmatige beoordeling en het doen van betalingen. Daarnaast vergt het de inzet van medewerkers dienstverlening om aanvragen te beoordelen. De vormgeving van de regeling bepaalt in hoeverre handmatige beoordeling noodzakelijk is. Op dit moment is het niet mogelijk een inschatting te maken van de benodigde capaciteit. De SVB brengt graag een uitvoeringstoets uit op een definitieve regeling. Wanneer de benodigde capaciteit beschikbaar is, is mede afhankelijk van andere trajecten. Voor wat betreft de implementatie kan op voorhand niet worden toegezegd dat dit nog in 2022 kan worden gestart.

Relatie andere wetgeving

Bij een eenmalige tegemoetkoming zal nog bezien moeten hoe het inkomen of vermogen uit de onverplichte tegemoetkoming zich verhoudt tot de AIO, inkomstenbelasting, toeslagen, eigen bijdrage zorg etc. De commissie Sylvester ging in het advies uit van een belastingvrije tegemoetkoming.