



Instellingsbesluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 30 april 2021, nr. 2021-0000064975, tot instelling van de adviescommissie Onverplichte tegemoetkoming ouderen van Surinaamse herkomst

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een adviescommissie Onverplichte tegemoetkoming ouderen van Surinaamse herkomst.

Artikel 2

De adviescommissie heeft tot taak na te gaan of er een juridische grondslag kan worden gevonden die ruimte geeft om gericht en uitsluitend de groep toenmalig rijksgenoten die leefde in Suriname in de periode 1957 tot 1975 en nu langere tijd woonachtig is in Nederland, tegemoet te komen voor hun onvolledige AOW-opbouw. De commissie wordt gevraagd te expliciteren welke risico's hieraan verbonden zijn en te onderzoeken of er een objectieve rechtvaardiging bestaat om genoemde groep wel te compenseren en andere groepen met een AOW-gat niet.

Artikel 3

De commissie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden.

Artikel 4

1. De commissie brengt haar advies uit voor 1 juli 2021 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
2. Na het uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt vier weken na het uitbrengen van het advies.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Adviescommissie Onverplichte tegemoetkoming ouderen van Surinaamse herkomst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



TOELICHTING

Inleiding

Ruim 30.000 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 waren van Nederland en in Nederland geen AOW opbouwden. Daar deze groep mensen vóór 1975 (deels) geen AOW in Nederland heeft opgebouwd, ontvangen zij geen volledige AOW-uitkering na hun pensionering. Om AOW op te bouwen, moeten mensen ingezetene zijn van Nederland. Dat was deze groep niet van 1957 tot 1975.

Juridische achtergrond

In mijn brief van 19 augustus 2020¹ heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de achtergrond van de onvolledige AOW opbouw van de Surinaamse Nederlanders, de juridische en financiële achtergronden van de problematiek en de juridische gevolgen van mogelijke oplossingsrichtingen.

In deze brief heb ik aangegeven dat Nederlanders van Surinaamse herkomst die van 1957 tot 1975 in Suriname hebben gewoond, over deze periode niet voor de AOW in Nederland verzekerd waren, omdat zij tijdens deze periode geen ingezetene 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 sociale-zekerheidsstelsel 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.

Zowel de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) 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 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 Raad 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

¹ Kamerstukken II 2020/21, 20 361, nr. 183.



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.

Taakopdracht commissie

De vraag die nu voorligt is of het mogelijk is 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. De commissie wordt gevraagd te expliciteren welke risico's hieraan verbonden zijn en te onderzoeken of er een objectieve rechtvaardiging bestaat om genoemde groep wel te compenseren en andere groepen met een AOW-gat niet.

Tijdens het notaoverleg over AOW-onderwerpen in de Tweede Kamer op 15 oktober 2020 heeft het Kamerlid Van Weyenberg (D66) hierover een motie² ingediend, die met Kamerbrede steun is aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht wordt om 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 toenmalig rijksgenoten die leefde in Suriname in de periode 1957 tot 1975 en nu langere tijd woonachtig is in Nederland, tegemoet te komen voor hun onvolledige AOW-opbouw. Met het instellen van de commissie komen wij tegemoet aan de kamerbrede wens van de Tweede Kamer.

De Tweede Kamer heeft in de motie expliciet verzocht om een speciale commissie die zich over het vraagstuk gaat buigen. Het voorleggen van het vraagstuk aan bijvoorbeeld het College van de rechten van de mens ligt alleen om die reden al niet voor de hand. Voorts heeft dit College zich al eerder uitgesproken over de juridische verplichting om deze groep mensen tegemoet te komen. Bovendien is advisering door een bestaand adviescollege niet opportuun, omdat er geen ander onafhankelijk adviescollege is dat inhoudelijk op dit onderwerp kan adviseren. Het gaat hier om een onverplichte tegemoetkoming welke een andere benadering vergt dan uitsluitend toetsing aan de bestaande regelgeving.

In het geval een bestuursorgaan aan een groep burgers een onverplichte tegemoetkoming toekent, dan dient het bestuursorgaan er ook 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. Dit kan verstrekende juridische, beleidsmatige en financiële gevolgen met zich meebrengen.

In mijn brief van 19 augustus 2020 ben ik hierop ingegaan en heb ik aangegeven dat geen onderscheid gemaakt kan 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. Voorts heb ik in de brief geconcludeerd dat het aannemelijk is 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. Als gevolg hiervan zou de huidige vormgeving van de AOW als opbouwverzekering in het geding komen.

Het besluit is opgesteld met inachtneming van de Kaderwet adviescolleges. Dit betekent dat in het besluit niet is opgenomen hetgeen reeds in de Kaderwet is geregeld ten aanzien van eenmalige adviescommissies.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees*

² Kamerstukken II, 2020/21, 29 389, nr. 103.