

Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw

De AOW is vooral voor mensen met lagere inkomens cruciaal voor een goede oude dag. Steeds meer gepensioneerden met lage inkomens zijn echter na hun tienerjaren naar Nederland gemigreerd en hebben dus geen volledige AOW. In hoeverre hebben zij een AOW-gat? En hoe zijn de regels in andere landen?

IN HET KORT

- Voor een volledige AOW moet je vijftig jaar in Nederland hebben gewoond.
- De Nederlandse eis van vijftig jaar leidt tot grote pensioengaten, vooral bij niet-Europese migranten.
- Er kan inspiratie worden gehaald uit andere landen, waar de AOW-opbouwtermijn een stuk korter is dan vijftig jaar.

JELLE LÖSSBROEK

Onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en aan de Rijksuniversiteit Groningen

Al 75 jaar vormt de AOW een belangrijke pijler van ons pensioensysteem. Het maandelijkse brutobedrag van ruim 1.500 euro (voor een alleenstaande) zorgt ervoor dat niemand onder de armoedegrens komt, ongeacht wat je salaris was. Vergelijken met andere landen is dit een relatief hoog bedrag, ook omgerekend naar de kosten van levensonderhoud. Gemiddeld bestaat 54 procent van iemands pensioeninkomen uit de AOW (Scholte en Lammers, 2017); logischerwijs ligt dit percentage hoger dan het gemiddelde naarmate iemand minder aanvullend pensioen heeft opgebouwd.

Het is bekend dat gepensioneerde migranten gemiddeld weinig aanvullend pensioen hebben opgebouwd, want ze hebben minder jaren in Nederland kunnen werken, en hun inkomens waren gemiddeld ook lager. Migranten uit onze buurlanden hebben vaak wel al een aanzienlijk pensioen opgebouwd in hun geboorteland, maar migranten uit andere landen veel minder (Lössbroek et al., 2024). Dat betekent dat ze extra afhankelijk zijn van de AOW.

De AOW bouw je op door in de vijftig jaar voordat je de AOW-leeftijd bereikt, in Nederland AOW-verzekeringspremies af te dragen. Of je nu werkt of niet, als je in Nederland woont ben je in principe die gehele vijftig jaar verzekerd.

De meeste gepensioneerden voldoen aan de eis van vijftig jaar, maar er zijn enkele kleine groepen voor wie dit

niet geldt, zoals diplomaten of gedetacheerden van buitenlandse organisaties, en één heel grote groep: migranten. Wie tijdens de migratie ouder is dan zeventien, heeft een AOW-gat van twee procent per gemist jaar. De opgebouwde AOW-rechten zijn dus vooral het gevolg van de leeftijd waarop iemand naar Nederland kwam.

In dit artikel laat ik zien dat de Nederlandse opbouwregels relatief streng zijn vergeleken met andere landen en leiden tot pensioenarmoede.

AOW-gat verschilt per herkomstland

Figuur 1 laat aan de hand van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek zien dat de opgebouwde AOW-rechten sterk verschillen naar het land waar iemand geboren is. Van de twintig grootste groepen gepensioneerde migranten blijken gepensioneerden uit andere Europese landen vaak op relatief jonge leeftijd naar Nederland gekomen, net als Indonesische gepensioneerden. Dat geldt ook voor gepensioneerden uit de traditionele gastarbeiderslanden Marokko en Turkije.

Gepensioneerden uit vluchtelingenlanden zijn gemiddeld op hogere leeftijd naar Nederland gekomen en hebben daardoor gemiddeld veel minder opgebouwd. Vluchtelingen uit bijvoorbeeld Afghanistan en Irak worden voor meer dan zeventig procent gekort op hun AOW. Het precieze bedrag dat iemand ontvangt hangt naast het opbouwpercentage ook af van je gezinssamenstelling, maar hangt vrij sterk samen met de percentages in figuur 2: een Indonesische gepensioneerde ontvangt gemiddeld 1.100 euro per maand, een Italiaanse gemiddeld 900 euro en een Irakese gemiddeld 400 euro.

Hoge grens voor een volledige AOW

Het is duidelijk dat grote AOW-gaten het gevolg zijn van de regel dat je vijftig jaar in Nederland moet hebben gewoond voor een volledige AOW. In vergelijking met andere landen is die vijftig jaar veel. Geen enkel ander land legt de grens voor een volledige 'AOW' zo hoog.

Er zijn zes andere landen waarbij het staatspensioen sterk lijkt op de AOW: Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden. Ook in deze landen hangt het percentage van het staatspensioen af van hoeveel jaar je er gewoond hebt voor je pensioen, ongeacht hoe je deze jaren hebt doorgebracht. In Canada en IJsland wordt het bedrag overigens wel lager als je pensioeninkomen hoog is



– maar dat is bij migranten dus zelden het geval. In deze landen ligt de grens op veertig jaar of zelfs lager (Finland, 39 jaar). Voor iemand die migreerde als 27-jarige betekent dit, in vergelijking met Nederland, het verschil tussen een volledige ‘AOW’ of een gat van twintig procent.

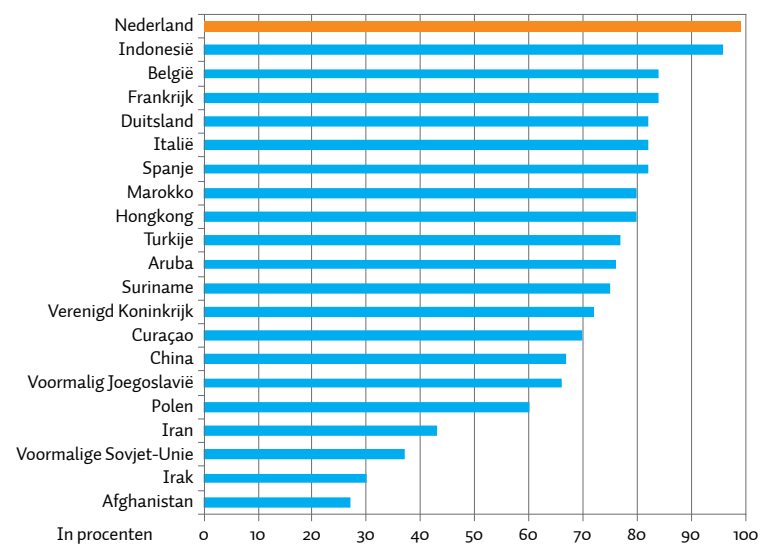
We kunnen Nederland ook vergelijken met landen waarin het systeem iets meer verschilt van onze AOW. Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk kennen ook een inkomensafhankelijke uitkering vanuit de overheid. Het belangrijkste verschil met Nederland: daar tellen alleen de ‘werkjaren’, terwijl in Nederland ook iemand die nooit gewerkt heeft, AOW opbouwt door vanuit de bijstandsuitkering premie af te dragen. Overigens kan een deel van die werkjaren, in Ierland zelfs de helft, ook worden opgebouwd door bijvoorbeeld uitkeringen voor werkloosheid of ziekte, en/of door zorg voor jonge kinderen dan wel mantelzorg. Ook in deze systemen is veertig jaar (of minder) voldoende voor het ontvangen van een volledige ouderdaguitkering.

Ten slotte zijn er landen waarin het systeem nog weer wat meer verschilt van het onze, zoals de Baltische staten, Polen, Portugal, Tsjechië en Griekenland. Daar bestaat het staatspensioen ten eerste uit een deel dat afhangt van je salaris als werkende. Ten tweede is er een inkomensafhankelijk deel, gebaseerd op hoelang je er hebt gewoond, soms met vergelijkbare regels rondom ‘werkjaren’ als in Ierland. In deze landen is na gemiddeld 31 jaar al een ‘langdurige band’ opgebouwd (wel met een range van 15 tot circa 43 jaar).

Behalve het aantal jaren dat nodig is om een volledig staatspensioen te krijgen, verschillen landen overigens ook in de hoogte van het minimum aantal jaren om überhaupt in aanmerking te komen voor AOW. Hierin is Nederland, net als Polen, juist een uitschieter de andere kant uit: na één jaar ontvang je al iets (twee procent). In veel andere landen ontvangen mensen met minder dan tien jaar aan opgebouwde rechten überhaupt geen staatspensioen. De impact hiervan lijkt echter beperkt: de migranten die minder dan tien jaar in Nederland gewoond hebben voor de AOW-leeftijd, hebben nog steeds zeer weinig AOW opgebouwd.

Gemiddeld percentage van volledige AOW in Nederland, per geboorteland

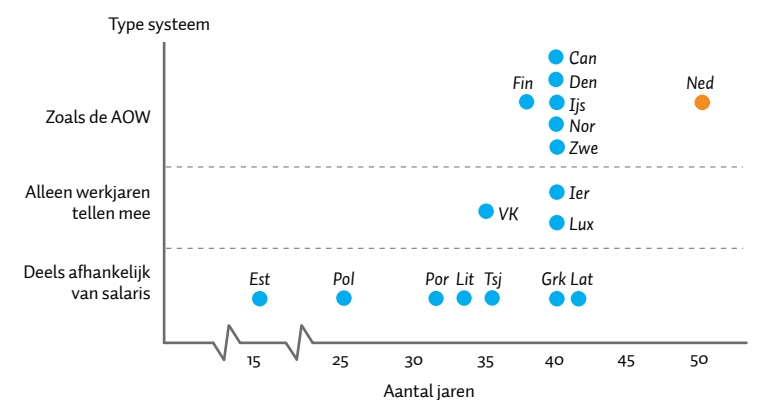
FIGUUR 1



Bron: Lössbroek et al., 2024 | ESB

Aantal jaren dat nodig is om een volledig publiek pensioen op te bouwen in verschillende landen

FIGUUR 2



Data: OESO en nationale websites, 2023 | ESB

AOW voorkomt pensioenarmoede

De Nederlandse AOW keert een relatief hoog bedrag uit en speelt daarmee een grote rol in het tegengaan van pensioenarmoede. Met name voor migranten, die gemiddeld weinig andere pensioeninkomsten hebben, is de AOW erg belangrijk. Het is voor migranten relatief makkelijk om een klein deel van de AOW te ontvangen: ook iemand die niet gewerkt heeft, en die maar een paar jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd in Nederland is komen wonen, komt in aanmerking voor een minimaal bedrag. Maar een volledige AOW moet in vijftig jaar opgebouwd worden, wat grote AOW-gaten betekent voor veel gepensioneerde migranten.

Pensioenarmoede komt dan ook vaak voor bij gepensioneerde migranten, zelfs bij veertig procent (!) van de niet-westerse migranten (Scholte en Lammers, 2017). Aangezien de groep gepensioneerden die buiten Europa is geboren, sterk zal groeien (tot meer dan 400,000 over tien jaar) (CBS, 2023), groeit ook het effect van de AOW-regels en de groep gepensioneerden die naar verwachting onder de armoedegrens leeft.

In principe bestaat er voor de AOW'ers onder de armoedegrens een speciaal soort bijstand, de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), die hun inkomen aanvult tot aan het sociaal minimum. In de praktijk blijkt echter dat een grote groep van de mensen die er recht op heeft, er toch geen gebruik van maakt. Bijvoorbeeld omdat ze niet bekend zijn met de AIO, omdat ze de overheid niet vertrouwen, of omdat ze langer dan dertien weken per jaar in een ander land (vaak bij familie) willen doorbrengen (Hanse et al., 2022). Naar schattingen gaat het om dertig tot vijftig procent van de rechthebbenden (Algemene Rekenkamer, 2019; CBS, 2020).

De Sociale Verzekeringsbank probeert met slimme datakoppelingen de rechthebbenden op de AIO beter in kaart te brengen, wat het niet-gebruik kleiner kan maken (Novum Innovatielab, 2020). Dat is waardevol, maar er zal een groep blijven die uit onwetendheid geen AIO aanvraagt. Bovendien spelen kwesties van vertrouwen en die dertienwekengrens niet bij de AOW.

Pas AOW-regels aan

Het probleem van de pensioenarmoede roept de vraag op of de AOW-regels van Nederland nog wel passen in een geglobaliseerde arbeidsmarkt. (Globalisering werkt ook twee kanten op: Nederlanders die ook maar één jaar elders werken, worden daar nu vaak al voor gekort.)

Het aanpassen van de regels hoeft niet veel te kosten. Stel dat Nederland de opbouwtermijn voor de AOW in lijn brengt met die van andere landen en er veertig jaar van maakt. Dan bouwen mensen 2,5 procent AOW-recht op per jaar van hun volwassen leven, in plaats van 2 procent, net als in bijvoorbeeld Zweden. Het ruimere AOW-recht natuurlijk zal leiden tot hogere AOW-uitgaven, ofwel betaald via de premies, ofwel doordat de overheid haar jaarlijkse aanvulling op de premies verhoogt. Daar staat tegenover dat de uitgaven voor de AIO lager worden, net als voor allerlei gemeentelijke initiatieven tegen armoede. Ook scheelt het geld en tijd van schaarse overheidsmedewerkers omdat de uitvoering van de AOW eenvoudiger is: voor

de AIO zijn veel meer administratie en controles nodig. Voor sommigen onder de armoedegrens wordt doorwerken na de AOW-leeftijd aantrekkelijker: nu wordt iemand voor elke verdiende euro met 75 cent op de AIO gekort. Bovenal verlicht het de armoede van mensen die nu onder de armoedegrens leven, maar toch geen AIO ontvangen.

Tot slot

In 2012 schreef minister Kamp dat bij het verhogen van de AOW-leeftijd het een optie was om de opbouwperiode voor de AOW mee te laten groeien. In zijn Memorie van Toelichting noemde hij het “niet wenselijk. In een opbouwperiode van 50 jaar komt de langdurige band met Nederland (...) voldoende tot uitdrukking.” (Kamp, 2012) Maar maatschappelijk debat over de vraag of minder dan die vijftig jaren mogelijk óók voldoende zou zijn, ontbreekt nog. Dat is bijzonder omdat Nederland, in vergelijking met het buitenland, op dit gebied de meest restrictieve voorwaarden oplegt aan het ontvangen van een volledige AOW. Uiteindelijk is dit een politieke keuze. Maar wat mij betreft volgen we de Noordse voorbeelden en gaan we naar een systeem van veertig jaar.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019) *Ouderdomsregelingen ontleed*. Algemene Rekenkamer Publicatie, 29 oktober.

CBS (2020) *Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018: Uitgebreide methodebeschrijving*. CBS Publicatie, 18 december.

CBS (2023) *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, achtergrond en generatie, 2021–2070*. CBS Statistiek, 15 december.

Hanse, D., P. Breedveld, C. Elshot en J. Schampers (2022) *Met te weinig gegoegen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*. Nationale Ombudsman, 16 juni.

Kamp, H.G.J. (2012) *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964*. Memorie van Toelichting. Kamerstuk 33046, nr. 3.

Lönsbroek, J., S. de Regt, T. Fokkema en M. Das (2024) *De ongelijkheid van pensioeninkomens van migranten*. Demos, 40(1), 1–4.

Novum Innovatielab (2020) *Secure multi party computation*. Novum Innovatielab, 8 januari. Te vinden op www.novum.nu.

OESO (2023) *Pensions at a glance 2023*. OECD Country Profiles.

Scholte, R. en M. Lammers (2017) *Inkomenspositie ouderen*. SEO-rapport, 2017-09.W