

Pensioenarmoede onder migranten: onderzoek, beleid en praktijk

Het aantal gepensioneerde migranten in Nederland is groter dan ooit en neemt steeds verder toe. Pensioenarmoede komt voor bij 3% van de niet-migranten en 40% van de niet-Europese gepensioneerden. Op donderdag 2 november 2023 organiseerde het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) een symposium over de sociaaleconomische situatie van gepensioneerde migranten. Vier sprekers en gasten uit zowel de pensioenhoek als de migratiehoek trotseerden storm Ciarán richting Den Haag om meer te leren over nieuw onderzoek en praktijkverhalen: hoe slecht is de financiële situatie van gepensioneerde migranten? Hoe komt dat en wat zijn gevolgen? Het werd een interessante middag waarbij de pensioensituatie van migranten vanuit verschillende invalshoeken werd belicht en er daarnaast vooruit werd gekeken: wat moeten we doen om hun positie te verbeteren?

■ OUDERE MIGRANTEN EN ARMOEDE: DE CIJFERS

Na de introductie van dagvoorzitter Yasmina Aboutaleb werd het symposium afgetrapt door Jelle Lössbroek (NIDI & Rijksuniversiteit Groningen) met een presentatie over de pensioenopbouw van de 20 grootste migrantengroepen in Nederland. De cijfers liegen er niet om: terwijl 'slechts' 3% van de Nederlanders zonder migratieachtergrond onder de armoedegrens leeft tijdens het pensioen (in 2022 was dit voor een alleenstaande €1200 per maand), is dit maar liefst 40% van de Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. Migrantengroepen met een westerse achtergrond zitten met 6% dichterbij de Nederlanders zonder migratieachtergrond (zie Figuur 1). Sander Muns (SCP &

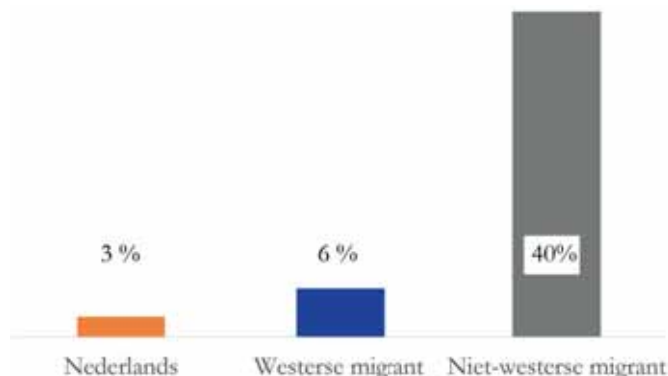
Universiteit Tilburg) liet zien dat deze cijfers ietwat verschillen naar hoe men armoede definieert, maar de hoofdboodschap blijft hetzelfde: pensioenarmoede komt veel vaker voor onder migranten dan onder Nederlanders zonder migratieachtergrond – en grote verschillen tussen de migrantengroepen bestaan. Aangezien er zulke grote verschillen tussen de migrantengroepen bestaan, is het belangrijk hun demografische profiel nader te bekijken. Van de gepensioneerden met een niet-westerse migratieachtergrond is 97% in het buitenland geboren (de zogenoemde eerste generatie), de overige 3% is zelf in Nederland geboren maar heeft één of meerdere ouders die in het buitenland zijn geboren en behoren tot de tweede generatie. Onder gepensioneerden met een westerse migratieachtergrond is deze verhouding bijna 50/50 (zie Figuur 2). Muns liet zien dat onder de tweede generatie weliswaar meer armoede voorkomt dan bij niet-migrantengroepen tijdens hun werkzame leven, maar dat dit verschil verdwijnt na het bereiken van de AOW-leeftijd: hun nagenoeg volledige AOW is voldoende om hen boven de armoedegrens uit te tillen. Ten slotte liet Lössbroek, die in 2021 de Instituut Gak-KNAW award won om dit onderzoek uit te kunnen voeren, de aanwezigen zien wat de meest voorkomende herkomstlanden zijn voor gepensioneerde migranten: Indonesië, Suriname, Duitsland, Marokko, Turkije, België en de Nederlandse Antillen. Echter, demografen voorspellen



Koen Veldman en Jelle Lössbroek

K. Veldman is promovendus bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut – KNAW / Rijksuniversiteit Groningen en dr. J.J.H. Lössbroek is onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut – KNAW / Rijksuniversiteit Groningen.

Pensioenarmoede komt veel vaker voor onder migranten dan onder Nederlanders zonder migratieachtergrond.

Figuur 1. Gepensioneerden onder de armoedegrens

Scholte & Lammers 2017

dat de groep gepensioneerde migranten veel diverser wordt de komende jaren (zie Figuur 3).

■ AOW (ANDERS OUD WORDEN) – VERKLARINGEN EN ONDERZOEK

Nu het duidelijk is hoe kwetsbaar de positie voor veel migranten is en wat de grootste herkomstgroepen zijn, presenteren de sprekers de belangrijkste verklaringen.

Om te begrijpen waar pensioenarmoede vandaan komt, moeten we bij het begin beginnen. Het pensioeninkomen bestaat uit drie pijlers: (1) via de overheid (bv. AOW, AIO), (2) pensioen opgebouwd bij de werkgever, en (3) persoonlijk vermogen (voornamelijk huizenbezit). Voor migranten in het

bijzonder kan hier nog een vierde pijler aan worden toegevoegd: buitenlandse inkomsten. Maar ook bij de eerste drie pijlers is de situatie van gepensioneerde migranten niet hetzelfde als van gepensioneerde niet-migrant – Bouchaib Saadane (NOOM, het Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten) sprak dan ook over 'Anders Oud Worden'.

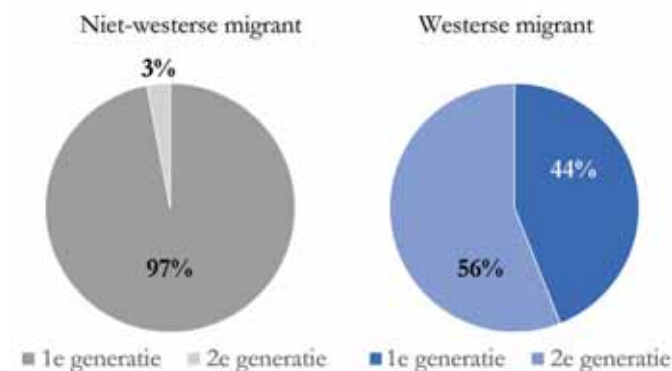
Om een volledig AOW-inkomen te ontvangen, moet een migrant 50 jaar in Nederland wonen voor die de pensioenleeftijd heeft bereikt, en voor elk 'gemist' jaar wordt er 2% minder AOW uitgekeerd. Omdat een volledige AOW-uitkering voldoende is om boven de armoedegrens te leven, heeft dit beleid grote negatieve gevolgen voor immigranten in Nederland, zo lieten Lössbroek en Muns zien. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen de migrantengroepen: Indonesiërs en migranten uit Europese

Demografen voorspellen dat de groep gepensioneerde migranten veel diverser wordt de komende jaren.

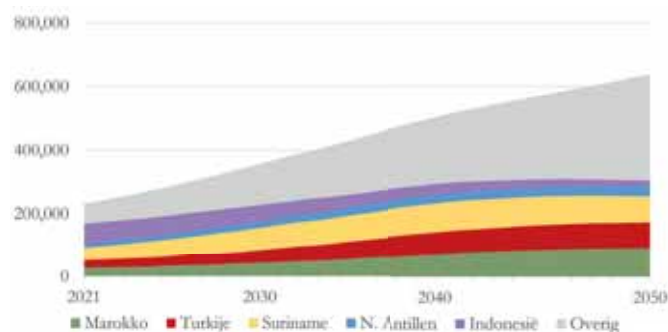
landen ontvangen een relatief hoge AOW-uitkering en gepensioneerden uit 'vluchtelingenlanden' een relatief lage. Een groep die hierbij bijzondere aandacht verdient zijn de Surinaamse Nederlanders. Saadane legde uit in de koloniale periode sociale zekerheid niet als 'koninkrijke aangelegenheid' aangemerkt was. Daardoor hebben veel Surinamers – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Antilliaanse migranten – een groot AOW-gat. Bij de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975 is dit niet opgelost. Onlangs heeft de Nederlandse overheid besloten hen te compenseren met een eenmalige uitkering van €5000 per persoon (Trouw 2023). Echter, gezien het pensioengat dat is ontstaan, kan dit een druppel op de gloeiende plaat worden genoemd.

Ook in de tweede pijler hebben migranten een achterstand ten opzichte van Nederlanders zonder een migratieachtergrond: doordat migranten minder jaren op de Nederlandse arbeidsmarkt actief waren, hebben ze minder werkgeverspensioen opgebouwd. Muns liet zien dat dit gat nog steeds aanwezig is onder de tweede generatie migranten. Dit toont aan dat andere factoren, zoals lagere lonen en hogere werkloosheid, ook een rol spelen in de lagere pensioenopbouw bij de werkgever onder migranten en hun kinderen. Uit de presentatie van Lössbroek bleek dat er daarnaast grote verschillen zijn tussen de herkomstlanden.

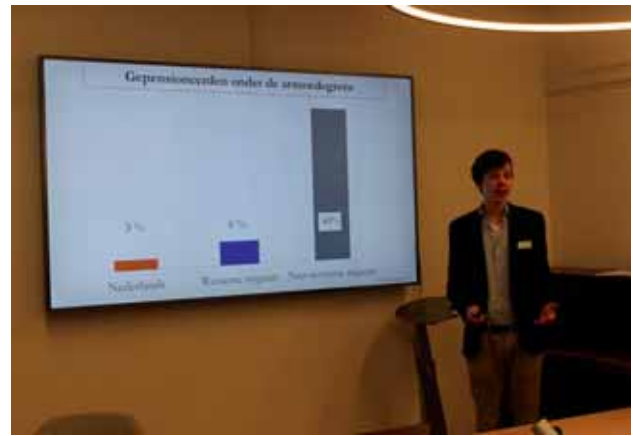
Er is echter niet alleen maar slecht nieuws: Muns berekende dat wanneer de vermogens van migranten worden meegenomen, dit de kans om onder de armoedegrens te komen verkleint. Tevens hebben migranten vaker dan Nederlanders zonder migra-

Figuur 2. Gepensioneerden: de eerste generatie

CBS 2023

Figuur 3. Gepensioneerde migranten van buiten Europa

CBS 2021



tieachtergrond een buitenlands inkomen: de pensioenen opgebouwd in het land van herkomst kunnen worden gebruikt om het pensioengat te verkleinen. Daarnaast kunnen migranten ook inkomsten van familie uit het land van herkomst ontvangen. Echter, buitenlands inkomen en vermogen helpen voornamelijk de Europese migranten zoals Duitsers, Belgen en Britten, zo bleek uit de presentatie van Lössbroek.

Als een buitenlands inkomen en vermogen niet voldoende zijn om boven de armoedegrens te komen, kunnen gepensioneerden gebruik maken van de AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen). Dit is een bijstandsuitkering die het huidige pensioeninkomen aanvult tot net onder de armoedegrens. Omdat dit een bijstandsuitkering betreft, zitten er (in tegenstelling tot de AOW) strenge voorwaarden aan vast. Deskundige uit de praktijk Saadane liet de aanwezigen echter zien dat deze voorwaarden vooral gepensioneerden met een migratieachtergrond hard treffen: om gebruik te mogen maken van de AIO-faciliteiten mag men maximaal 3 maanden per jaar in het buitenland verblijven, nauwelijks buitenlands vermogen hebben (zoals een huis in het buitenland), en kan men door de kostdelersnorm gekort worden wanneer men samenwoont met andere familieleden dan de partner. Uit de presentatie van Tineke Fokkema (NIDI & Erasmus Universiteit Rotterdam) bleek dat circa 70% van de Turkse en Marokkaanse ouderen jaarlijks terugkeert. Meer dan de helft van hen verblijft daar langer dan een maand (onder Turken 20% langer dan 3 maanden). Tevens zijn er cultuurverschillen in ouderenzorg: kinderen van migranten kiezen er vaker voor om hun ouders weer in huis te nemen om mantelzorg te verlenen dan kinderen van ouderen zonder migratieachtergrond dit doen: dit pakt negatief uit voor het AIO-inkomen dat deze migrantenouderen kunnen ontvangen vanwege de kostdelersnorm. Het belang van de AIO groeit, liet Muns zien: waar het aantal mensen dat bijstand ontvangt vóór de AOW-leeftijd schommelt, neemt het aantal mensen dat AIO ontvangt al decennia lang ieder jaar toe.

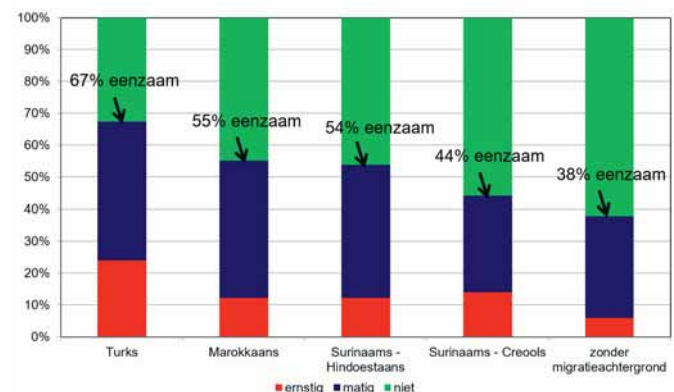
Uit de discussie na afloop van de presentaties bleek dat het probleem van de AIO nog ingewikkelder is. Want zelfs wanneer migranten recht heb-

ben op een AIO-uitkering wordt deze niet altijd opgenomen: 48% tot 56% maakt geen gebruik van deze regeling. Mogelijk komt dit doordat migranten, door een eventuele taalachterstand en bekendheid met de verzorgingsstaat, niet op de hoogte zijn van deze faciliteiten. Daarnaast kunnen andere factoren zoals gevoelens van schaamte en statusverlies zorgen voor lagere AIO-opnames. Tot slot kunnen migranten afzien van een AIO-uitkering uit angst om fouten te maken in de aanvraag. Ze zijn bang voor mogelijk desastreuze gevolgen.

Veel niet-westerse migranten hebben een pensioengat door beleidskeuzes, maar ook door de lagere opbouw bij de werkgever.

De toeslagenaffaire heeft ons laten zien dat deze angst niet ongegrond is. Kortom, veel niet-westerse migranten hebben een pensioengat door beleidskeuzes, maar ook door de lagere opbouw bij de werkgever. De aangeboden AIO-voorzieningen hebben maar ten dele het gewenste effect om dit gat te verkleinen. De verklaringen voor deze lage

Figuur 4. Eenzaamheid (%) onder 55-plussers in de vier grote steden naar migratieachtergrond



Bron: Symbol-studie Uysal-Bozkir et al, (2017)



re opnames zijn echter speculatief en dienen beter te worden onderzocht door de wetenschap en overheid. Belangenorganisaties zouden een rol kunnen hebben bij het informeren van migranten over hun rechten en beleidsmakers kunnen het beleid aanpassen om de AIO-opnames te verhogen.

■ WAT ZIJN DE GEVOLGEN VOOR OUDERE MIGRANTEN?

Nu de belangrijkste verklaringen uiteen zijn gezet, is het goed om te kijken naar de sociale gevolgen van de pensioenarmoede voor de migranten zelf. Fokkema vertelde de aanwezigen dat de lagere pensioeninkomens van migranten zich vertalen in slechtere woonomstandigheden, gezondheid, stress en schaamte. Twee gevolgen van pensioenarmoede van migranten verdiende bijzondere aandacht in haar presentatie: eenzaamheid en transnationaal leven.

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat migrantenouders zich vaker eenzaam voelen: terwijl 38% van de Nederlandse ouderen (55+) zich eenzaam voelt, is dit 55% en 67% voor de Marokkaanse en Turkse ouderen. Dit percentage groeit voor alle groepen naarmate zij de pensioenleeftijd hebben bereikt

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat migrantenouders zich vaker eenzaam voelen.

(zie Figuur 4). Volgens Fokkema kan deze hogere eenzaamheid onder oudere migranten door meerdere factoren worden verklaard, waaronder de lagere pensioeninkomens. Immers: om te kunnen participeren in sociale activiteiten, of mensen thuis uit te nodigen, is geld nodig - zeker voor mensen in een cultuur waarin gastvrijheid als erg belangrijk wordt gezien. Daarnaast kunnen de lagere inkomens stress veroorzaken, wat het gevoel van eenzaamheid versterkt.

Ten tweede liet Fokkema zien wat de transnationale gevolgen zijn van de lagere pensioeninko-



mens van migranten. Uit meerdere cijfers blijkt dat migranten op latere leeftijd vaak terug gaan naar het land van herkomst en meestal voor een lange tijd wegblijven. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn familie en een huis in het buitenland, maar de rol van inkomen op transnationaal leven op latere leeftijd is onderbelicht. De onderzoeken die zijn gedaan, laten zien dat inkomen geen invloed heeft of dat mensen met een hoger inkomen minder vaak naar het land van herkomst reizen. Met andere woorden: het beetje onderzoek dat is gedaan, laat zien dat de 'armere' oudere migranten juist vaker op en neer reizen naar het land van herkomst dan oudere migranten met een hoger inkomen. In de discussie werden mogelijke verklaringen geopperd: de kosten van levensonderhoud zijn veel lager in die andere landen, wat de kosten van de reis zou kunnen compenseren (afhankelijk van het land waar het om gaat). Daarnaast maken deze onderzoeken gebruik van subjectieve metingen van inkomen, die juist ook door zulke reizen beïnvloed kunnen worden.

Zodoende ziet men dat transnationaal leven niet alleen een gevolg is van de economische positie van gepensioneerde migranten maar ook een van de oorzaken: door huizenbezit en langdurige vakanties terug naar het land van herkomst, verliezen migranten hun AIO-rechten. Daarnaast zijn de transnationale levens kostbaar en sparen veel migranten voor een lange reis, wat ten koste gaat van de financiële positie tijdens hun pensioen.

■ HOE MOETEN WE NU VERDER?

Uit de presentaties blijkt dat Nederland voor een groot probleem staat: veel migranten in Nederland zijn door verschillende factoren financieel niet voorbereid op hun pensioen, met desastreuze sociale gevolgen voor de migranten zelf. De wetenschap, beleidsmakers, politici en praktijkdeskundigen staan voor de taak om deze situatie te verbeteren. Maar waar moet men beginnen?

Beleids technisch zijn er al een aantal potentiële oplossingen in de steigers gezet: zoals reeds vermeld heeft de overheid een compensatie van €5000 beloofd aan Surinamers met een AOW-gat. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam de toegang tot een AIO-inkomen versoepeld door

de kostendelersnorm op te schorten, een besluit dat andere gemeenten dus ook zouden kunnen nemen. Dit laat wel zien dat de pensioenarmoede onder migranten op de politieke agenda staat – al staat deze aandacht in schril contrast met de (te-rechte) aandacht voor armoede onder kinderen en werkende migranten. Vanuit het NOOM werd de oproep gedaan om de AIO-voorzieningen toegankelijker te maken door de voorwaarden te versoepelen. Saadane vatte het samen: “Veel gastarbeiders zijn in de tweede helft van de vorige eeuw naar Nederland gehaald om Nederland op te bouwen maar worden nu gekort op hun pensioen. Hen helpen is een kwestie van rechtvaardigheid.”

Ook de wetenschap moet aan de slag: zij staan voor de uitdaging kennis te verzamelen die beleidsmakers kan adviseren. Momenteel zijn er al meerdere projecten opgezet bij onder andere het NIDI en de Universiteit Utrecht en het is wachten op de eerste uitkomsten hiervan. Uit de discussie met de sprekers en gasten bleek voornamelijk dat meer kennis over het onbenut laten van de AIO-voorzieningen gewenst is: wat zijn de belangrijkste drijfveren? Is het schaamte, transnationalisme, vertrouwen of simpelweg een gebrek aan kennis? Daarnaast kwam in de discussie een tot dusver onderbelicht vraagstuk naar boven: de economische positie van gepensioneerde *vrouwelijke* migranten. Het is bekend dat de arbeidsparticipatie van migrantenvrouwen nog verder achterblijft dan die van mannen en tevens hebben ze vaak minder pensioenen en AOW opgebouwd. Hoe beïnvloedt dat hun economische positie op latere leeftijd?

Tot slot is er een rol weggelegd voor de praktijkdeskundigen zoals de medewerkers bij buurthuizen, maatschappelijk werkers en belangenbehartigers. Zij kunnen bijvoorbeeld oudere migranten helpen met het aanvragen van een AIO-uitkering, hen informeren over het beleid en de mogelijkheden. Naast deze rol richting de migrantengroepen, kunnen de praktijkdeskundigen het probleem be-

kend maken bij beleidsmakers, maar ook het bredere publiek. Het NOOM geeft hierin al het goede voorbeeld.

Uit de discussie van de middag kwam naar voren dat de werelden van praktijk, beleid en wetenschap minder gescheiden zijn dan gedacht. Wetenschappers hebben de informatie en hulp uit de praktijk nodig: zij kunnen bijvoorbeeld helpen met respondenten werven en richting geven aan de onderzoeksterreinen. Beleidsmakers hebben de kennis uit de wetenschap nodig om het beleid te optimaliseren. De kennisuitwisseling van de middag leverde interessante inzichten op en genoeg stof tot nadenken voor alle aanwezigen vanuit verschillende invalshoeken. Tot slot vroegen de auteurs van dit artikel aan alle stakeholders: volgend jaar gaan we voor ons Netsparproject gepensioneerde migranten interviewen over hun pensioensituatie. Welke vraag moeten we hen zeker stellen? Vele nieuwe vragen kwamen naar boven. En als we hier straks antwoorden op hebben, komen we graag bij jullie terug. ●

Literatuur voor wie meer wil lezen

- De Regt, S., Fokkema, T., & Das, M. (2022). Migrantenouderen in Nederland: Een beschrijvende analyse van de leefsituatie van ouderen uit de 20 grootste herkomstgroepen. *Statistische Trends*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/migrantenouderen-in-nederland>
- Hanse, D., Breedveld, P., Elshot, C., & Schampers, J. (2022). *Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*. Nationale Ombudsman.
- Lössbroek, J., & Fokkema, T. (2022). Waar komt armoede onder gepensioneerde migranten vandaan? *Demos*, 10, 5–7.
- Muns, S., & Van Soest, A. (2023). Kwetsbare groepen hebben vaak ook een pensioengat. *ESB*, 108(4819), 140–141.
- NOOM. (2015). *Factsheet: Armoede onder migranten-55-plus-sers*. Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten.