

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Nationale Ombudsman  
Postbus 93122  
2509AC Den Haag  
2509AC93122

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**  
2022-0000188895

**Uw referentie**  
20211 1879

Datum 6 oktober 2022  
Betreft Rapport 'Met te weinig genoeg nemen'

Geachte heer Van Zutphen,

Het kabinet zet zich actief in om niet-gebruik van inkomensvoorzieningen te beperken. Met veel belangstelling heb ik daarom ook uw rapport gelezen, waarin u onder de titel 'Met te weinig genoeg nemen' verslag doet van uw onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.

U heeft de staatssecretaris Toeslagen en Douane, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en mij gevraagd om op uw rapport te reageren. Aan dat verzoek voldoen wij graag in gezamenlijkheid. Daarom reageer ik hierbij mede namens hen. De conclusies en aanbevelingen uit uw onderzoek sluiten aan bij de ontwikkelingen die ik zie en ingezet heb. In deze brief ga ik daar op hoofdlijnen op in. Een afschrift van de brief zend ik aan de Tweede Kamer.

*Doel van het onderzoek*

U geeft aan dat het doel van uw onderzoek was om de overheid een beter beeld te geven hoe zij ouderen in een financieel kwetsbare positie kan bereiken en in aanmerking kan brengen voor inkomensvoorzieningen. Op basis van dat beeld kan de overheid maatregelen nemen om de financiële positie van deze ouderen minder kwetsbaar te maken.

U schetst een duidelijk beeld van de financieel kwetsbare positie waarin een deel van de ouderen zich bevindt. Daarbij merk ik op dat niet-gebruik niet alleen bij financieel kwetsbare ouderen speelt, maar bij grotere groepen aan de orde is. Er gebeurt al veel op dit gebied en het kabinet vat dit rapport op als aanmoediging om hiermee door te gaan en waar mogelijk te intensiveren. Na het verschijnen van uw rapport heb ik aan de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin het tegengaan van niet-gebruik van financiële regelingen in breder verband een belangrijk aandachtspunt is (zie: Tweede Kamer 2021/22, 24515, nr.643). In deze brief over de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden ziet u ten aanzien van de aanpak van het niet-gebruik veel elementen terug die in uw onderzoek naar voren zijn gekomen. In deze brief noem ik pensionering één van de grote levensgebeurtenissen. Het is geen standaard gebeurtenis die voor iedereen

hetzelfde is. Het kan van mens tot mens verschillen wat er dan allemaal geregeld moet worden. Met een onderzoek naar pensionering als levensgebeurtenis ben ik op zoek naar mogelijkheden om het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en de vele veranderingen die dit met zich meebrengt voor verschillende inkomensvoorzieningen voor mensen te versimpelen.

**Onze referentie**  
2022-0000188895

Daarbij is het goed om aan te geven dat het verder tegengaan van niet-gebruik een expliciet punt van aandacht in de uitvoering is. Voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is bijvoorbeeld het terugdringen van het niet-gebruik van de AIO al langere tijd een speerpunt. Door een gerichte benadering van ouderen kon niet-gebruik van de AOW in 2018/19 grotendeels worden teruggedrongen. Ook in de halfjaarlijkse rapportage in de Stand van de uitvoering in de sociale zekerheid komt het onderwerp expliciet aan bod.

Voor Toeslagen geldt ook dat niet-gebruik een belangrijk thema is. Momenteel wordt er gewerkt aan een strategie over het actief opzoeken van niet-gebruikers. Daarnaast loopt op dit moment de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening toeslagen. Dat onderzoek zal actuele kennis opleveren over het niet-gebruik van toeslagen. In het evaluatieonderzoek worden de omvang van het niet-gebruik van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget geactualiseerd, ook wordt literatuuronderzoek naar (gedrags)-aspecten, drijfveren en oorzaken van niet-gebruik meegenomen. Het onderzoek wordt naar verwachting begin november, iets later dan gepland, openbaar en voorzien van een kabinetsreactie. Toeslagen voert reeds al gerichte campagnes uit om niet-gebruik onder verschillende doelgroepen terug te dringen, waaronder personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. In het vervolg van deze brief komen verschillende voorbeelden aan de orde.

#### *Conclusies en aanbevelingen uit uw rapport*

De conclusies en aanbevelingen uit uw rapport zien op de thema's proactieve dienstverlening, benutten van intermediairs en datagebruik en gegevensuitwisseling.

In uw rapport komt u tot de volgende conclusies:

- Veel ouderen begrijpen de overheid niet en de overheid weet hen niet altijd te bereiken.
- Ouderen in een financieel kwetsbare positie hebben behoefte aan een proactieve benadering door gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties.
- Overheidsinstanties moeten hun communicatie afstemmen op ouderen in een kwetsbare positie.
- Minder complexe wet- en regelgeving en eenvoudigere aanvraagprocedures kunnen het niet-gebruik van deze voorzieningen tegengaan. Verder verdient het gebruiken van reeds beschikbare data en het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties de continue aandacht.
- Door een betere en bredere samenwerking tussen overheidsinstanties en landelijke en lokale intermediairs kunnen meer ouderen in een financieel kwetsbare positie worden bereikt.

Op basis van deze conclusies doet u de volgende aanbevelingen aan gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties die inkomensregelingen uitvoeren:

- Benader ouderen proactief en leg persoonlijk contact
  - Wacht niet af totdat ouderen contact opnemen.
  - Leg contact via de telefoon, persoonlijke gesprekken en huisbezoeken.
  - Zorg voor eenvoudige mondelinge en visuele communicatie.
  - Zorg voor een laagdrempelige toegang tot informatie en deskundigheid.
- Benut intermediairs
  - Breng in kaart welke intermediairs zich, landelijk en lokaal, inzetten voor ouderen in een financieel kwetsbare positie.
  - Bouw een samenwerkingsverband op met alle intermediairs die deze ouderen ondersteunen.
  - Investeer op allerlei manieren in deze intermediairs. Doe dit waar mogelijk samen.
- Gebruik beschikbare data en wissel gegevens uit
  - Breng op basis van alle beschikbare data in kaart welke ouderen in een financieel kwetsbare positie zitten en nog geen gebruik maken van inkomensvoorzieningen.
  - Maak beleid hoe deze ouderen bereikt kunnen worden.
  - Probeer aan de hand van beschikbare data of door gegevensuitwisseling aanvraagprocedures te vereenvoudigen. Zet zo nodig in op een wetswijziging.
  - Ken automatisch inkomensvoorzieningen toe als er geen verplichtingen zijn verbonden aan de voorzieningen. Voor inkomensvoorzieningen die verplichtingen met zich meebrengen geldt: benader ouderen gericht en help ze bij het indienen van een aanvraag.

**Onze referentie**  
2022-0000188895

Bovenstaande thema's worden hieronder besproken.

### I. Proactieve benadering en persoonlijk contact

Op het punt van 'een proactieve benadering en persoonlijk contact' komt uit uw rapport naar voren dat hierop verschillende acties zijn en worden ondernomen. Het gaat hier om een continu aandachtspunt, waarbij het ook gaat om de eenvoud van de communicatie.

In de termen van de SVB heet de pro-actieve aanpak 'de bevordering van aanvragen'. Daar wordt ruime tijd voor het bereiken van de pensioenleeftijd mee begonnen en daarbij krijgen betrokkenen ook specifieke informatie over de AIO en worden ze gewezen op belastingen, toeslagen en de mogelijkheden die gemeenten bieden. Bij de beslissing over hun AOW krijgen mensen informatie over de AIO. Mensen met een gekorte AOW die geen aanvraag indienen krijgen daarna nogmaals een herinneringsbrief. De boodschappen in deze attenderingsbrieven zijn getest met gedragsexperimenten. Hier ligt ook een relatie met vereenvoudiging van aanvraagprocedures en voorgevulde aanvraagformulieren. De SVB breidt dit in 2023 verder uit en gaat - afhankelijk van uitkomsten van een pilot die hiermee is gedaan - ook meer telefonische ondersteuning geven aan

potentiële AIO-gerechtigden die hebben aangegeven een aanvraag te willen indienen.

**Onze referentie**  
2022-0000188895

Binnen Toeslagen wordt gewerkt met een strategie om niet-gebruikers langs verschillende sporen actief op te zoeken. Dit is ingewikkeld omdat Toeslagen de mensen die geen gebruik maken van toeslagen maar daar wel recht op hebben niet in detail kent. Daarnaast zorgt de voorschotsystematiek van Toeslagen ook voor een dilemma. Aan de ene kant wil je niet-gebruik van toeslagen tegen gaan en mensen wijzen op hun recht, aan de andere kant wil je een terugvordering van te veel ontvangen toeslag voorkomen. Om dit te ondervangen wijst Toeslagen burgers er in de maanden juni tot september op dat zij tot 1 september zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget over het voorgaande jaar kunnen aanvragen. Bij deze actie zijn meer dan vijftig verschillende maatschappelijke organisaties betrokken, waaronder gemeenten, bibliotheken, de consumentenbond, Wijzer in Geldzaken, de vereniging voor woningcorporaties en andere uitvoeringsorganisaties. Ook worden de toeslagservicepunten benut in het attenderen op mogelijk recht en het ondersteunen in het aanvragen van een toeslag of het doorgeven van wijzigingen.

In aanvulling hierop is in 2021 gestart met de 'Hulp bij Aangifte'-campagne, waarbij burgers bij het invullen van hun belastingaangifte werden gewezen op het mogelijk recht op huurtoeslag. Van deze burgers is op dat moment het definitieve inkomen bekend, waardoor er sprake is van veel toekenningszekerheid. Enkele honderden mensen hebben huurtoeslag ontvangen waar zij anders mogelijk geen aanspraak op hadden gemaakt. Deze campagne is vanaf 2022 structureel ingebed.

Daarnaast stuurt de Belastingdienst burgers die geen aangifteplicht hebben ter attentie een brief, als uit de gegevens van de Belastingdienst blijkt dat zij naar alle waarschijnlijkheid recht hebben op een teruggaaf wanneer ze aangifte doen. De Belastingdienst verzoekt deze burgers dan ook aangifte te doen. Deze doelgroep bevat onder andere burgers die AOW ontvangen. Op basis van (kwalitatief) onderzoek onder burgers zijn verscheidene verbetermogelijkheden gebleken. Deze verbeteringen zijn voor de Geld Teruggaaf Brief IH 2022 in gang gezet. De Geld Teruggaaf Brief over de IH 2021 die in oktober 2022 verzonden wordt, kon niet meer aangepast worden op basis van deze aanbevelingen. Om de doelgroep met betrekking tot IH 2021 wél een verbeterde service te bieden, zal de groep die niet reageert op de Geld Teruggaaf Brief IH 2021, in januari 2023 een reminder ontvangen om aangifte te doen.

De Belastingdienst is hiernaast een project gestart om het gebruik van de aftrekpost (specifieke) zorgkosten te verbeteren (waaronder ook het tegengaan van niet gebruik), onder meer door beter zicht te krijgen op de doelgroep en hoe de Belastingdienst deze burgers kan bereiken en helpen. De Belastingdienst zet de komende aangiftecampagne in op het bereiken van de doelgroep die geen aangifte doet, maar wel recht heeft op aftrek specifieke zorgkosten. We willen deze groep oproepen om vooral aangifte te doen, indien gewenst met hulp van de Belastingdienst. Hierbij betrekken we ook nadrukkelijk het maatschappelijk middenveld (waaronder onder andere ouderenorganisaties), zodat zij hun leden kunnen informeren over het nut van aangifte doen, dan wel kunnen helpen bij het doen van de aangifte.

## II. Benutten van intermediairs

Het punt van 'het benutten van intermediairs' komt ook terug in de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden. Onderdeel van betere dienstverlening is het benutten van de plekken waar mensen komen of het inschakelen van degenen met wie ze al in contact staan, voor het tijdig door kunnen verwijzen en begeleiden naar hulp. In de brief over de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden laat ik zien dat gemeenten steeds meer op die wijze werken. Om niet-gebruik verder terug te dringen geeft de SVB aan de contacten met gemeenten en belangenorganisaties te blijven onderhouden en daar waar nodig uit te breiden om samen met hen op te trekken in het gericht benaderen en informeren van potentiële AIO-gerechtigden. Dan gaat het bijvoorbeeld om het samen met gemeenten en ouderenorganisaties organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en om het samen met gemeenten zorgen voor een 'warme overdracht' van ouderen die vanuit de gemeentelijke bijstand naar de AIO uitstromen. Zo voeren de gemeente Amsterdam en de SVB samen exitgesprekken met potentiële AIO-gerechtigden uit de gemeentelijke bijstand, waarin als dat aan de orde is gelijk het aanvraagproces voor de AIO in gang gezet kan worden.

**Onze referentie**  
2022-0000188895

Zowel Toeslagen als de Belastingdienst investeren in een goede relatie met en ondersteuning van het netwerk van gemeenten en maatschappelijke dienstverleners, en zullen dit ook de komende periode blijven doen. Deze organisaties en vrijwilligers bieden burgers hulp met hun belastingen en toeslagen en ondersteunen hen in hun contact met de Belastingdienst en Toeslagen. Onderdeel van dit netwerk vormen tal van senioren-organisaties (zoals ouderenbonden), die door het hele land heen ouderen ondersteunen bij het regelen van hun belasting- en toeslagzaken. Het netwerk wordt door de Belastingdienst en Toeslagen ondersteund door relatiebeheerders, informatiebijeenkomsten en het zogenaamde Kennisnetwerk. Het Kennisnetwerk is een digitaal platform met informatie, oefenmateriaal en een forum voor maatschappelijk dienstverleners.

## III. Gebruik van beschikbare data en gegevensuitwisseling

Ik bereid op het punt van 'datagebruik en gegevensuitwisseling' een juridische grondslag voor waarmee een proactieve dienstverlening van de overheid in de sociale zekerheid wordt ondersteund. In de brief over de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden geef ik daarover aan dat proactieve dienstverlening van de overheid met inzet van beschikbare data en gegevensuitwisseling nu nog onvoldoende is verankerd in de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid. Het wettelijke startpunt voor dienstverlening is nu over het algemeen een aanvraag van mensen zelf. In bepaalde gevallen zou het ook mogelijk moeten zijn mensen er gericht op te wijzen dat ze recht hebben op een regeling en hoe ze die aan kunnen vragen. Een voorbeeld waarin zo'n aanpak uitgewerkt is de pilot met gegevensuitwisseling en de AIO die in uw rapport beschreven staat. De SVB merkt daarover op dat de resultaten daarvan in 2023 worden verwacht.

Dat gaat nog niet zo ver als wat u ten aanzien van automatische toekenning voorstelt, met name omdat aan de meeste regelingen nu eenmaal verplichtingen verbonden zijn en voor die regelingen vaak ook informatie van betrokkenen zelf nodig is. Dan is voor die regelingen een aanvraag nodig. Overigens wordt waar dat op een pragmatische manier op basis van beschikbare data kan, de figuur van

automatische toekenning al wel toegepast. Een voorbeeld daarvan is de energietoeslag die gemeenten op basis van de beschikbare gegevens ambtshalve kunnen toekennen aan onder anderen bijstandsontvangers en ouderen die AIO ontvangen.

**Onze referentie**  
2022-0000188895

#### *Afsluiting*

In uw onderzoek beschrijft u het belang van proactieve dienstverlening, benutting van intermediairs in de omgeving van betrokkenen en datagebruik en gegevensuitwisseling. Na bestudering ervan heb ik hierboven op hoofdlijnen weergegeven dat deze thema's ook in belangrijke mate terugkomen in hetgeen in beleid en uitvoering in gang is en wordt gezet. Dat is een aansporing om hiermee verder te gaan in de toekomstige beleidsontwikkeling. Uw onderzoek heeft bijgedragen aan een beter beeld over het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Ik wil u daarvoor hartelijk danken.

De Minister voor Armoedebeleid,  
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten