

# **Beleidsdoorlichting art. 49**

**AOW, Anw, TW en aanvullende bijstand**

**Ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid**

**Maart 2010**

## **Inhoudsopgave**

### **1. Inleiding**

- Beleidsdoorlichting artikel 49 Begroting SZW
- Onderzoeksvraagstelling
- Analyse
- Aanpak
- Onafhankelijk oordeel
- Leeswijzer

### **2. Analyse kader voor niet gebruik**

### **3. Algemene nabestaandenwet Anw**

Inleiding: Kenmerken van de Anw

Vragen beleidsdoorlichting

Conclusies

### **4. Algemene ouderdomswet AOW en partnertoeslag**

Inleiding: Kenmerken van de AOW

Vragen beleidsdoorlichting

Conclusies

### **5. Wet werk en bijstand WWB 65+**

Inleiding: Kenmerken van de WWB

Vragen beleidsdoorlichting

Conclusies

### **6. Toeslagenwet TW**

Inleiding: Kenmerken van de TW

Vragen beleidsdoorlichting

Conclusies

### **7. Samenvatting en conclusies**

**Bijlagen:**     **Literatuurlijst**

**Eindoordelen onafhankelijke deskundigen:**

- Prof. dr. ing. W.J.H. van Oorschot

- Prof. dr. G.J. Vonk

# 1. Inleiding

## Beleidsdoorlichtingen

De regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 schrijft voor dat alle beleidsartikelen periodiek worden geëvalueerd, in de vorm van een beleidsdoorlichting<sup>1</sup>. Deze vorm van evaluatie vindt plaats op het niveau van een algemene of operationele doelstelling van een beleidsartikel uit de begroting van een ministerie.

Het doel van een beleidsdoorlichting is beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten van beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). Door middel van beleidsdoorlichtingen wordt bezien waarom gekozen is voor de beleidsdoelstelling en of het (uit-)gevoerde beleid die doelstelling helpt te realiseren. Het element 'leren van ervaringen uit het verleden' staat hierbij voorop.

Beleidsdoorlichtingen kenmerken zich door ex-post evaluatie op het niveau van de algemene doelstelling uit de begroting en niet louter op het niveau van de instrumenten.

Beleidsdoorlichtingen plegen te worden uitgevoerd aan de hand van een reeks standaardvragen uit de genoemde regeling. Deze vragen worden ook in deze doorlichting beantwoord.

## Beleidsdoorlichting artikel 49 Begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in 2008 besloten een beleidsdoorlichting uit te voeren ten aanzien van beleidsartikel 49 uit de begroting van het ministerie van SZW. Dit beleidartikel kent als algemene doelstelling:

*Zorgdragen voor adequate bescherming zonder activerende voorwaarden tegen de financiële risico's bij inkomensverlies.*

In artikel 49 zijn vervolgens 3 operationele doelstellingen opgenomen:

1. Zorgdragen dat een aanvulling tot inkomen op minimumniveau wordt verstrekt aan alleenstaande nabestaanden, wezen of halfwezen voor wie het niet mogelijk is om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien. De instrumenten zijn uitkeringen op grond van de **Algemene nabestaandenwet (Anw)** en de bijdrage aan de uitvoeringskosten daarvan aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB).
2. Zorgdragen dat een minimuminkomen wordt verstrekt aan personen van 65 jaar en ouder. De instrumenten zijn het ouderdomspensioen op grond van de **Algemene ouderdomswet (AOW) inclusief de partnertoeslag en de aanvullende bijstand** voor personen ouder dan 65 jaar op grond van de **Werk en bijstand (WWB 65+;** vanaf 2010 genaamd de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen **AIO)** en de bijdrage in de uitvoeringskosten aan de SVB.
3. Zorgdragen dat een aanvulling tot inkomen op minimum niveau wordt verstrekt aan zieke, arbeidsongeschikte en werkloze werknemers. De instrumenten zijn de toeslag op grond van de **Toeslagenwet (TW)** en bijdrage van de uitvoeringskosten aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

---

<sup>1</sup> De beleidsdoorlichtingen zijn geïntroduceerd met deze regeling, inmiddels is de verplichting opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Het beleidsartikel heeft dus betrekking op de Anw, de AOW inclusief partnertoeslag, de aanvullende WWB 65+ en de TW. Het betreft hier regelingen die een sociaal minimum waarborgen voor uitkeringsgerechtigden zonder re-integratieverplichting. Er zijn verschillende redenen waarom er geen sprake is van activerende voorwaarden. De AOW, Anw en de WWB 65+ zijn regelingen die betrekking hebben op ouderen en nabestaanden van wie deelname aan de arbeidsmarkt niet verplicht wordt gesteld. Bij de TW is er een andere reden geen activerende voorwaarden te stellen. De toeslag wordt verstrekt als aanvulling op de loondervingsuitkeringen. Deze loondervingsuitkeringen kennen zelf activerende voorwaarden. Er is daarom geen meerwaarde voor het stellen van activerende voorwaarden in de TW.

### **Onderzoeksvraagstelling**

Het gemeenschappelijke kenmerk van de regelingen van artikel 49 is dat het uitkeringen zijn op het niveau van het sociale minimum. Voor de TW, de Anw en enige mate voor de AOW geldt daarbij een inkomenstoets. De regelingen van artikel 49 spelen een belangrijke rol in het garanderen van een bestaansminimum. Om die reden is het extra belangrijk dat alle rechthebbenden krijgen waar zij recht op hebben. Daarmee wordt immers armoede tegengegaan. Toch kan er sprake zijn van niet-gebruik van deze regelingen. Dit niet-gebruik is ongewenst en is een terugkerend onderwerp in het politieke debat.

Daarom wordt in deze beleidsdoorlichting geanalyseerd in welke mate er van niet-gebruik van de regelingen sprake is. De mate van niet-gebruik vormt immers een belangrijke indicator of het doel van de regelingen, te weten: het waarborgen van het bestaansminimum, bereikt wordt. Inzicht in de mate van niet-gebruik geeft bovendien handvatten voor mogelijke verbeteringen van de (uitvoering van) de regelingen om het gestelde doel te bereiken. De centrale onderzoeksvragen van deze beleidsdoorlichting zijn: wat is het percentage niet-gebruik bij de regelingen, wat is de reden daarvoor en de vraag of de uitkomsten van deze analyse aanleiding geven voor aanvullende maatregelen.

Voor een goede analyse van niet-gebruik van de regelingen dient er inzicht te zijn in de verschillende redenen daarvan. Voor de analyse van het bestaan van niet-gebruik wordt gebruik gemaakt van inzichten en modellen die in de wetenschappelijke literatuur over het fenomeen niet-gebruik gemeengoed zijn. Dit wordt behandeld in het volgende hoofdstuk.

### **Analyse**

In deze beleidsdoorlichting worden de genoemde regelingen die onder de drie operationele doelstellingen vallen, geanalyseerd met de focus op de risico's en het voorkomen van niet gebruik. Alle tien vragen zoals voorgeschreven in de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 worden beantwoord.

Deze tien vragen zijn:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel? Hierbij wordt geconcentreerd op de ontoereikendheid van inkomensposities van burgers.
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Wat is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Heeft de regeling de rechthebbende personen bereikt (liever: maken rechthebbenden gebruik van de regeling) zodat wordt vermeden dat men een inkomen heeft dat onder het sociale minimum ligt. Hoe groot is het niet gebruik en wat zijn hiervoor de redenen? Wat wordt er gedaan om niet gebruik te voorkomen?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste neveneffecten?
10. Hoe wordt de hoogte bepaald en onderbouwd van de budgetten die worden ingezet?

Het gaat in deze beleidsdoorlichting vooral om de achtste vraag. Deze vraag betreft de mate waarin de regelingen vatbaar zijn voor niet-gebruik, de wijze waarop de uitvoering bijdraagt aan het – bestrijden van – niet-gebruik en de mate waarin het beleid en de uitvoering van de regeling inspeelt op niet-gebruik risico's op het niveau van de cliënt.

### **Aanpak**

De analyse per regeling is gemaakt door beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW. Zij hebben zich hierbij gebaseerd op bestaand onderzoeksmateriaal en op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de SVB en het UWV. Verwezen wordt naar de volgende onderzoeken:

- Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Sociaal Cultureel Planbureau 2007.
- Niet-gebruik WWB 65+ in 2005. Sociale Verzekeringsbank rapport 2008
- Rechten verzilveren. Terugdringen van het niet gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers. Inspectie Werk en Inkomen 2008.
- Participatie, bekendheid met en beroep op de Anw. SVB 2008.

Over de invulling van de beleidsdoorlichting heeft overleg plaatsgehad met het Ministerie van Financiën. De beleidsdoorlichting wordt aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

### **Onafhankelijk oordeel**

Bij de beleidsdoorlichting behoren één of meerdere externe deskundigen betrokken worden ten behoeve van de onafhankelijke toets. Daarvoor hebben we de professoren Vonk en Van Oorschoot bereid gevonden. Prof. dr. G. J. Vonk is sinds 1 januari 2007 hoogleraar sociale zekerheidsrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. dr.ing W.J.H. van Oorschoot is verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Hij onderzoekt het sociale beleid van de Europese verzorgingsstaten. Tijdens de evaluatie hebben zij een reactie kunnen geven op conceptstukken. Hun uiteindelijke oordeel over deze beleidsdoorlichting is in de bijlage opgenomen.

## **Leeswijzer**

Het volgende hoofdstuk beschrijft een theoretisch kader voor de focus van deze doorlichting op het niet-gebruik. Omdat de regelingen die onder de hoofddoelstelling van artikel 49 eigen doelstellingen kennen, wordt iedere regeling in een eigen hoofdstuk behandeld. In ieder hoofdstuk worden de vragen van de beleidsdoorlichting beantwoord. Elk hoofdstuk sluit af met conclusies voor de betreffende regeling. De beleidsdoorlichting wordt afgesloten met een samenvattend hoofdstuk. Tevens worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken ten aanzien van het resultaat van de beleidsdoorlichting.

## 2. Analyse kader onderzoek naar niet-gebruik

In het kader van deze beleidsdoorlichting verwijst de term niet-gebruik naar de situatie van burgers die rechtens aanspraak hebben op een uitkering maar deze aanspraak feitelijk niet effectueren. Voor dit hoofdstuk waarin het theoretische kader van niet-gebruik uiteengezet wordt, is met name gebruik gemaakt van de theoretische inzichten uit het boek 'Realizing Rights' (Universiteit van Tilburg, TISSER, 1995) van Van Oorschot. Ook is gebruik gemaakt van de inzichten uit het rapport Geld op de plank van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2007. In dit rapport is van de in deze Beleidsdoorlichting onderzochte regelingen de (aanvullende) WWB onderzocht.

Het empirisch vaststellen van niet-gebruik van regelingen is niet gemakkelijk. De omvang van de groep rechthebbenden is lastig vast te stellen. Dat klemt eens te meer bij regelingen die een bestaansminimum garanderen waarbij vele factoren bepalend zijn voor het recht op en de hoogte van de uitkering. Of men recht heeft op specifieke uitkeringen hangt af van omstandigheden zoals leefvorm, inkomen en eventueel vermogen. De overheid noch de uitvoeringsinstellingen beschikken over zoveel gedetailleerde informatie over personen. Met het oog op privacy is het ook zeer de vraag of het wenselijk is dat de uitvoeringsinstanties die informatie allemaal zouden moeten hebben. Hoewel overheidsinstellingen tegenwoordig over veel gegevens beschikken en ook de bevoegdheid hebben om deze onderling uit te wisselen met het oog op de uitvoering van hun wettelijke taak, zijn uitvoeringsprocessen in de praktijk niet zodanig ingericht dat gerechtigden op bestaansminimumuitkeringen op systematisch wijze spontaan kunnen worden getraceerd. In plaats daarvan proberen uitvoeringsinstellingen om rechthebbenden "op te sporen". Zo informeert de SVB iedereen die AOW aanvraagt; een AOW tekort heeft en dus mogelijk recht heeft op aanvullende bijstand over de mogelijkheid om een WWB65+ aanvraag te doen.

In deze beleidsdoorlichting is, naast het benoemen van resultaten uit onderzoeken naar niet-gebruik, zoveel mogelijk gesteund op indirecte aanwijzingen voor de mate van niet-gebruik. In aanvulling op het cijfermateriaal maken we ook gebruik van een theoretisch kader rond het tegengaan van niet-gebruik. Dit theoretische kader bevat een driedeling. Deze driedeling gaat uit van drie niveaus waarop oorzaken van niet-gebruik kunnen liggen. Het gaat hierbij om de kenmerken van de regelgeving, de wijze van uitvoering en factoren op cliëntniveau. Hieronder staan de drie factoren meer uitgebreid toegelicht op basis van onderzoek beschreven in het boek *Realizing Rights* van Van Oorschot uit 1995.

### 1. Kenmerken regelgeving

Bepaalde kenmerken maken dat regelgeving meer of minder vatbaar is voor niet-gebruik:

- *Complexiteit van de regeling.* Hoe complexer een regeling is, des te moeilijker is het voor mensen om in te schatten of men al dan niet recht heeft op die regeling. Wanneer regelingen complex zijn, moet men vaak ook meer moeite doen voor een aanvraag, bijvoorbeeld omdat men meer gegevens moet aanleveren. Ook kan het zo zijn dat door de complexiteit van een regeling het risico verhoogd wordt dat de uitvoerder van een regeling geen tegemoetkoming toekent in situaties waar dat eigenlijk wel zou moeten.
- *Vage criteria.* Een regeling waarbij het recht op een tegemoetkoming afhankelijk is van vage criteria of berust op discretionaire bevoegdheden van de uitvoerende

instantie, heeft een hoger risico op niet-gebruik. Het is dan voor mensen moeilijker een inschatting te maken of men een recht zou hebben. Dit kan mensen ervan weerhouden een aanvraag te doen.

- *Imago van de regeling.* Het imago van een regeling kan bijdragen aan niet-gebruik. Wanneer de beoogde doelgroep van een regeling een slechter imago heeft, is de drempel voor mensen hoger om gebruik te maken van die regeling.
- *Gericht op structurele, dan wel incidentele uitgaven.* Regelingen die gericht zijn op uitgaven die eenmalig of slechts sporadisch voorkomen kennen een hoger niet-gebruik. Regelingen die bedoeld zijn voor uitgaven met een structureel karakter kennen een lager risico op niet-gebruik.
- *Gericht op een variëteit van uitgaven.* Een regeling die een tegemoetkoming biedt voor een grote variëteit aan specifieke uitgaven kent een hoger risico op niet-gebruik dan een regeling die is toegespitst op een specifieke vorm van uitgave. Bij een regeling die een grote variëteit aan mogelijke uitgaven dekt, is het voor mensen vaak moeilijk in te schatten of een specifieke uitgave nu wel of niet onder de regeling valt. Dit kan niet-gebruik in de hand werken. Wanneer een regeling gericht is op één specifieke uitgave zal dit risico naar verwachting kleiner zijn.
- *Nieuwe of veranderde regelingen dan wel bestaande regelingen.* Langer bestaande regelingen kennen een lager niet-gebruik dan nieuwe of juist veranderde regelingen. Nieuwe regelingen zijn minder bekend. Daarnaast vormt het steeds wijzigen van de voorwaarden van een regeling ook een risico op niet-gebruik.
- *Middelentoets.* De aanwezigheid van een inkomens- en/of een vermogenstoets vormt een belangrijke factor voor het optreden van niet-gebruik. Daar is een aantal redenen voor. Mensen hebben moeite met het verschaffen van informatie over hun financiële situatie. Daarnaast kan het feit dat regelingen met een inkomenstoets vaak worden geassocieerd met lagere inkomens drempel vormen voor mensen er gebruik van te maken. Tot slot zijn regelingen met inkomensafhankelijke elementen vaak complex en moeilijk uit te leggen. Dit levert een risico op niet-gebruik op.
- *Instabiel recht.* Er is sprake van een instabiel recht wanneer een uitkering afhankelijk is van factoren die samenhangen met de leefomstandigheden van burgers die kunnen wijzigen, zoals het inkomen of de gezinssamenstelling. Wanneer het recht instabiel is wordt het risico op niet-gebruik hoger. Voor burgers is het dan namelijk minder duidelijk of er een recht bestaat. Daarnaast zal de afweging kosten en baten eerder negatief uitvallen
- *Omvang geldbedrag.* De omvang van het geldbedrag waar men recht op heeft is medebepalend voor de vraag of mensen de moeite willen doen een aanvraag te doen. Naarmate het bedrag lager is mag verwacht worden dat het risico op niet-gebruik hoger is. Wanneer een inkomensvoorziening voorziet in een basisinkomen is het risico op niet-gebruik lager.

## **2. Wijze van uitvoering**

De wijze waarop regelgeving wordt uitgevoerd kan van invloed zijn op de mate van niet-gebruik. In welke mate wordt bijvoorbeeld preventief beleid gevoerd om niet-gebruik te voorkomen. Van Oorschoot benoemt in dit verband twee factoren (Van Oorschoot, 1995). Het gaat om de vraag wie het initiatief neemt voor de aanvraag en om de eenvoud van het aanvraagproces.



- *Initiatief van de aanvraag.* Het initiatief van een aanvraag kan zowel bij burger liggen als bij de uitkerende instantie. Wanneer een uitkerende instantie initiatief neemt verkleint dit het risico op niet-gebruik.
- *Eenvoud van het aanvraagproces.* Hoe eenvoudiger een aanvraagproces is, hoe kleiner het risico van niet-gebruik zal zijn. Wanneer mensen veel bewijsstukken en dergelijke moeten overleggen, verhoogt dit de kans op niet-gebruik.

### **3. Redenen op cliëntniveau**

Er is een aantal redenen op cliëntniveau dat ertoe bijdraagt dat men geen gebruik maakt van bepaalde regelingen. In het rapport “Geld op de Plank” dat het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) recentelijk heeft uitgebracht, zijn vier redenen genoemd waarom mensen geen gebruik maken van een regeling: onbekendheid met de regeling, de indruk dat men er geen recht op heeft, het gevoel dat men het niet nodig heeft en hoeveel moeite het aanvragen kost ten opzichte van wat het oplevert. Van Oorschot noemt in *Realizing Rights* naast deze oorzaken tevens het stigma dat aan sommige uitkeringen kleef.

- *Onbekendheid met de regelingen.* Het gebrek aan kennis dat mensen hebben over de regelingen kan leiden tot niet-gebruik.
- *Onterechte gedachte dat men niet in aanmerking komt voor de regeling.* Wanneer mensen er van overtuigd zijn dat zij toch geen recht hebben op de regeling, kan dit ertoe leiden dat deze mensen, soms ten onrechte, geen aanvraag doen.
- *Stigma dat in de beleving van cliënt kleef aan de uitkering of instantie.*
- *De subjectieve behoefte.* Rechthebbenden kunnen denken dat men de regeling niet nodig heeft.
- *De tijd en moeite die het aanvragen kost.* Mensen kunnen de omvang van het bedrag te laag vinden om daarvoor een complexe aanvraag te doen. Zeker als men de procedure en het aanvraagformulier als complex ervaart.

### **Mate van niet gebruik**

Bijna nooit is één factor de oorzaak van niet gebruik. Meestal gaat het om een combinatie van factoren zoals die eerder besproken zijn. Ze liggen op een combinatie van de eerder genoemde drie niveaus: de regelgeving, de uitvoering en de cliënt.

Bij de regelgeving heeft de toets op eigen middelen een grote invloed op niet gebruik.

Cliënten zullen eerder denken geen recht te hebben op een uitkering waar getoetst wordt op ander inkomen. Echter een middelentoets is niet te vermijden, omdat het hier gaat om uitkeringen die een minimumniveau van bestaan (of soms, zoals bij de AOW, daarboven) moeten bewerkstelligen.

Een andere belangrijke factor bij de regelgeving is hoe ingewikkeld deze is en hoe duidelijk het voor mensen is dat ze recht kunnen hebben op de uitkering.

Hierbij speelt de uitvoering ook een cruciale rol. Die kan door actieve benadering van mensen zorgen dat uitkeringen degenen bereiken waar ze voor bedoeld zijn. Dit is complexer als mensen recht hebben op een aantal verschillende uitkeringen die ook onder verschillende uitvoeringsinstanties vallen. Zoals een combinatie van verschillende inkomensvoorzieningen en –verzekeringen, huurtoeslag, zorgtoeslag en WMO.

Op het cliënten niveau spelen factoren als kennis, stigma, procedures, de economische afweging en aanleidingen.

De voornaamste oorzaak van niet-gebruik is volgens van Oorschoot dat rechthebbenden niet weten van het bestaan van de regeling. De daarna volgende oorzaak is dat mensen onterecht denken geen recht te hebben op de uitkering. Hij benadrukt dat dit niet verweten kan worden aan de rechthebbenden omdat zowel de wetgever als de uitvoering behoren te streven naar bekendheid van een regeling bij 80 tot 90% van de rechthebbenden. Dit betekent dat zowel de regeling als de procedures duidelijk en zo eenvoudig mogelijk moeten zijn. En dat uitvoeringsinstellingen hun best behoren te doen om doelgroepen te bereiken.

De factor of er in de beleving van de cliënt een stigma aan de uitkering of de uitkeringsinstelling kleeft speelt een minder grote rol. Wat wel een rol speelt is de economische factor. Wat zijn de financiële omstandigheden van mensen die recht hebben op een uitkering en wat zijn de kosten en baten die verwacht worden bij het aanvragen van de uitkering. Als de cliënt het eigen inkomen adequaat vindt en de uitkering niet ziet als een belangrijke aanvulling op het inkomen, zal hij geen aanvraag indienen. Ook als de gepercipieerde gevergeerde inzet hoog lijkt en de opbrengst laag, zal hij van aanvragen afzien.

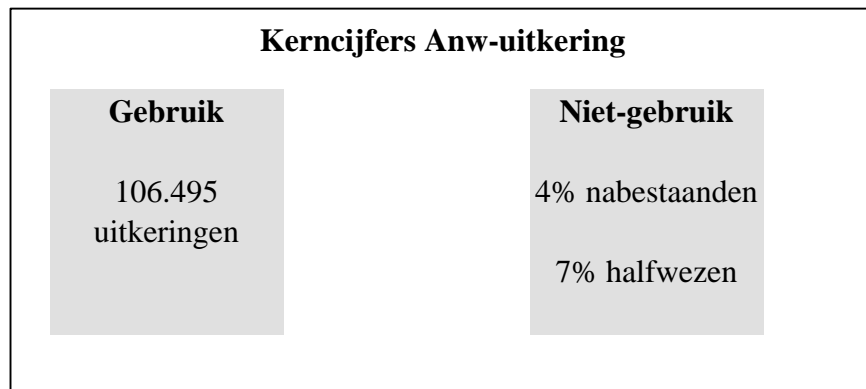
Bij deze beleidsdoorlichting verwachten we dat niet-gebruik minder voorkomt bij uitkeringen van relatief grote bedragen en die een groot deel van het inkomen vormen van de rechthebbenden. De bekendheid van die regelingen zal groter zijn en het financiële belang van rechthebbenden ook. Bij uitkeringen van kleine bedragen en die een (geringe) aanvulling op het inkomen vormen verwachten we een groter niet-gebruik.

Op zich kan ieder individueel geval van niet-gebruik voor de persoon in kwestie een financieel probleem vormen. Per uitkering en per situatie verschilt hoe zwaar het effect van het niet gebruik is voor de cliënt. Valt er iets te zeggen over wanneer een percentage niet-gebruik problematisch wordt? In de wetenschappelijke literatuur worden daar een aantal dingen over opgemerkt.

Van Oorschoot stelt in *Realizing Rights* dat niet-gebruik nooit helemaal te voorkomen is. Alleen al vanwege het feit dat de doelgroep en de populatie die in aanmerking komt nooit helemaal matchen. Het risico van niet-gebruik neemt volgens hem toe bij een cumulatie van uitkeringen. Dit heeft mede te maken met de hiervoor genoemde factoren. De rechthebbende kan het overzicht kwijt zijn, niet weten of hij/zij recht heeft en de meeropbrengst van de deeltuitkering kan klein zijn. Van Oorschoot onderscheidt dan ook volledige gebruikers van uitkeringen, deels- gebruikers en niet- gebruikers. In het spiegelbeeld hiervan onderscheid hij primair en secundair niet-gebruik. Primair niet-gebruik betreft het geheel geen gebruik maken van de uitkering, secundair niet-gebruik betreft het deels gebruik maken van de (combinatie van) uitkeringen.

Daarnaast zullen er altijd mensen zijn die niet geneigd zijn een uitkering aan te vragen. De redenen zijn dat ze geen moeite ervaren om 'de eindjes aan elkaar te knopen', een negatieve houding hebben tegenover het moeten doorlopen van procedures en moeite hebben met het verwerken van informatie.

### 3. Anw



Bron gebruik: SVB (SUWI) jaarverslag 2009 (ultimo 2009 cijfer)

Bron niet-gebruik: onderzoek SVB

#### Operationele doelstelling 1

*Zorgdragen dat een aanvulling van het inkomen tot minimumniveau wordt verstrekt aan alleenstaande nabestaanden, wezen of halfwezen voor wie het niet mogelijk is om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien<sup>2</sup>.*

Ingezette instrumenten:

- Uitkeringen ingevolge de Anw.
- Financiering van de uitvoeringskosten van de SVB ten behoeve van de Anw.

#### **Achtergrondinformatie: de kenmerken van de Anw**

##### *Invoering*

De Anw is per 1 juli 1996 in werking getreden. De voorloper van de Anw is de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW), deze gold van 1959 tot de invoering van de Anw in 1996. De Anw kent drie soorten uitkering, te weten de nabestaanden-, de wezen- en de halfwezenuitkering.

##### *Doelgroep*

De doelgroep van de wet bestaat uit nabestaanden, wezen en halfwezen. Onder nabestaanden wordt verstaan de weduwe of weduwnaar van een overledene, dan wel de man of vrouw die met de overleden partner samenwoonde tot en met de dag van overlijden.

##### *Uitkeringsvoorwaarden*

Om voor een nabestaandenuitkering in aanmerking te komen moet ten eerste voldaan zijn aan de voorwaarde dat de overleden partner van de nabestaande op de dag van overlijden voor de Anw verzekerd was. Verzekerd is men wanneer men ingezetene is of wanneer men niet-ingezetene is maar wel onderworpen is aan de Nederlandse loonbelasting.

Daarnaast dient voldaan te worden aan tenminste één van de volgende voorwaarden:

- De nabestaande is geboren vóór 1 januari 1950.

---

<sup>2</sup> Bron: Begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010, artikel 49.

- De nabestaande is voor minimaal 45% arbeidsongeschikt en deze arbeidsongeschiktheid zal nog minstens 3 maanden duren.
- De nabestaande heeft een ongehuwd eigen, stief- of pleegkind onder de 18 jaar, dat niet tot het huishouden van een ander behoort.
- De nabestaande is zwanger.

Wezen tot 16 jaar hebben in alle gevallen recht op een wezenuitkering. Bij een mate van arbeidsongeschiktheid van tenminste 45% loopt de uitkering door tot het 18<sup>e</sup> jaar, de leeftijd waarop de jongere in aanmerking komt voor een uitkering op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet wajong). De wezenuitkering wordt verlengd tot 21 jaar in het geval de wees gemiddeld minimaal 213 uur per kwartaal aan onderwijs besteedt, dan wel wanneer de wees meer dan 19 uur per week het huishouden verzorgt, van een huishouden waartoe minimaal één andere wees behoort.

De ouder of verzorger die een ongehuwde halfwees onder de 18 jaar in zijn huishouden verzorgt, heeft recht op een halfwezenuitkering, een uitkering ten behoeve van een kind waarvan één ouder is overleden. De uitkering eindigt als het jongste kind 18 jaar wordt, tot het huishouden van een ander gaat behoren of op het moment dat de ouder of verzorger een één ouderpensioen gaat ontvangen op grond van de AOW. De uitkering eindigt ook als het kind wordt geadopteerd door de (nieuwe) echtgenoot van de overgebleven ouder.

#### *Uitkeringshoogte*

De nabestaandenuitkering bedraagt maximaal 70% van het netto minimumloon: €1.156,66. . De uitkering is afhankelijk van het inkomen van de nabestaande. Wel geldt hierbij een vrijlating voor *inkomen uit arbeid* van 50% van het brutominimumloon, plus één derde deel van het meerdere inkomen. Inkomen *in verband met arbeid*, bijvoorbeeld een WIA-uitkering of een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), wordt volledig in mindering gebracht op de uitkering.

Bovenop de Anw-uitkering wordt een extra tegemoetkoming ontvangen van €16,78 bruto per maand.

De hoogte van de wezenuitkering is gekoppeld aan het minimumloon en is afhankelijk van de leeftijd. Per 1 januari 2010 bedraagt de wezenuitkering voor wezen tot 10 jaar €370,13 bruto per maand, voor wezen van 10 tot 16 jaar €555,20 en voor wezen vanaf 16 jaar €740,26. Er geldt geen inkomenstoets. De halfwezenuitkering is eveneens inkomensonafhankelijk en bedraagt 20% van het wettelijke minimum loon: €266,82.

Er bestaat een mogelijkheid van vrijwillige verzekering indien de verplichte verzekering van een ingezetene eindigt als hij gaat wonen of werken in het buitenland. Men moet dan wel minstens één jaar onafgebroken verzekerd zijn geweest voor de Anw. De mogelijkheid van vrijwillige voortzetting is daarbij beperkt tot een periode van ten hoogste tien jaar. Wie vervolgens weer een jaar onafgebroken verplicht verzekerd is geweest, kan zich daarna opnieuw voor een periode van tien jaar vrijwillig verzekeren. Echter, uitkeringsgerechtigden vanaf 50 jaar kunnen de vrijwillige verzekering voortzetten tot aan hun overlijden. Men moet zich binnen een jaar na afloop van de verplichte verzekering voor de vrijwillige verzekering aanmelden.

## **10 Vragen van de beleidsdoorlichting**

### **1. Waarom is de Anw ingevoerd?**

De voorloper van de Anw, de AWW, is in 1959 ingesteld om vrouwen en kinderen te verzekeren tegen het risico van het wegvallen van inkomen bij het verlies van de (mannelijke) kostwinner. Op grond van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 8 december 1988 werd de AWW tevens opengesteld voor mannen. Dit leidde tot situaties die voorbijgingen aan het oorspronkelijke doel van de wet, namelijk het bieden van een vangnet voor de mensen die het echt nodig hadden. Omdat de AWW onafhankelijk van het inkomen van de nabestaande was, ontvingen nabestaanden een uitkering terwijl men niet in behoeftige omstandigheden verkeerde. Dit was aanleiding om na te denken over een inkomensafhankelijke regeling, die uiteindelijk in 1996 tot stand is gekomen in de vorm van de huidige Anw.

### **2. Wat was de oorzaak van “het probleem”?**

Oorspronkelijk was de AWW bedoeld voor situaties dat de kostwinner van het gezin wegviel. In de traditionele samenleving betrof dit de man. Alleen weduwen en wezen kwamen voor uitkering in aanmerking. Dit veranderde door de hiervoor gememoreerde uitspraken van de CRvB van december 1988, die ertoe leidden dat ook weduwnaars voortaan in aanmerking kwamen voor een nabestaandenuitkering. Hierdoor kwam de inkomensafhankelijkheid van de AWW, die door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen toch al minder vanzelfsprekend werd, nog sterker ter discussie te staan.

### **3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid**

De overheid rekent de Anw tot haar verantwoordelijkheid, om te voldoen aan de breed in de samenleving gedragen opvatting dat bepaalde groepen nabestaanden een inkomen ontvangen tot de hoogte van het sociaal minimum. Het betreft hier nabestaanden die een of meer kinderen verzorgen, nabestaanden die arbeidsongeschikt zijn en nabestaanden uit de oudere generatie (geboren voor 1950). Solidariteit met deze bijzondere doelgroep wordt gewenst geacht.

### **4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau**

De Anw verzekert de gehele Nederlandse bevolking. De beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid zijn op nationaal niveau belegd. De Anw wordt uitgevoerd door de SVB. De staatssecretaris van SZW is verantwoordelijk voor de regeling zelf en de uitvoering daarvan.

Verantwoordelijkheid op decentraal niveau ligt minder voor de hand, aangezien de uitkering niet afhankelijk is van regionale kenmerken. Toedeling van de verantwoordelijkheid aan de EU is in de sociale zekerheid niet aan de orde, omdat de lidstaten deze bevoegdheid niet aan de EU hebben opgedragen. Sociale zekerheid is een onderwerp dat niet in EU-verband wordt geregeld, de lidstaten zelf nemen hiervoor de verantwoordelijkheid. In EU-verband worden slechts de grensoverschrijdende aspecten van sociale zekerheid geregeld in verband met het vrij verkeer van personen.

## **5. Doelstellingen van het beleid**

De overheid wil met de Anw bereiken dat nabestaanden die niet in staat zijn zelfstandig in het levensonderhoud te voorzien, een inkomensaanvulling tot aan het minimumniveau ontvangen.

## **6. Instrumenten van beleid**

Om deze doelstelling te bereiken worden uitkeringen verstrekt en worden de uitvoeringskosten van de SVB gefinancierd. De uitvoeringskosten, die voor een belangrijk deel bestaan uit personeelskosten van de SVB-medewerkers, strekken tot een goede wetsuitvoering. Hieronder moet ook worden verstaan dat de uitkeringen terecht komen bij degenen die er recht op hebben.

## **7. Uitvoering van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering**

De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Kaderwet ZBO's. De SVB wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de staatssecretaris van het ministerie van SZW.

De uitvoeringskosten van de Anw bedroegen in 2009 in totaal zo'n €25 miljoen, op ca. 110 duizend uitkeringen (gemiddeld over het jaar). Dat betekent dus ruim €200 per uitkeringsgerechtigde. Uitgedrukt als percentage van de uitkeringslasten bedroegen de uitvoeringskosten in 2009 ongeveer 2%.

De uitvoering gebeurt rechtmatig, het aantal geconstateerde onrechtmatigheden bevindt zich steeds ruim onder de toegestane 1%-norm. De tijdigheid van de uitvoering, die wordt uitgesplitst naar nationale en internationale gevalshandeling, ligt binnen de gestelde streefwaarden van 96% (zowel nationaal als internationaal).

## **8. Maken rechthebbenden gebruik van de Anw? Hoe groot is het niet-gebruik en wat zijn hiervoor de redenen? Wat wordt er gedaan om niet-gebruik te voorkomen?**

Zoals hieronder nader wordt toegelicht is het niet-gebruik in de Anw relatief beperkt. De wet draagt bij aan de doelstelling van een aanvulling tot een inkomen op het minimumniveau voor alleenstaande nabestaanden, wezen en halfwezen.

### **Vatbaarheid Anw voor niet-gebruik**

Zoals in het inleidende deel van deze beleidsdoorlichting al is toegelicht, zijn er drie groepen van factoren van een regeling aan te wijzen die van invloed zijn op het risico op niet-gebruik. Het gaat om kenmerken van de regeling zelf, kenmerken van het uitvoeringsproces en factoren op cliëntniveau.

#### ***A. Risicobepalende factoren van de regeling zelf***

- *Aanwezigheid inkomens/vermogenstoets.* Voor de nabestaandenuitkering geldt een inkomensstoets. De halfwezen- en wezenuitkering zijn niet inkomensafhankelijk. De Anw kent geen vermogenstoets.
- *Aanvullend of klein bedrag.* In de meeste gevallen gaat het bij de Anw om een fors bedrag. Een volledige, ongekorte nabestaandenuitkering is substantieel, namelijk 70% van het wettelijke minimumloon (WML). Op het moment dat er sprake is van eigen inkomsten kan het bedrag wel flink lager uitkomen.

- *Structurele of incidentele uitgaven.* De Anw is een structurele uitkering gericht op structurele uitgaven. De uitkering kan onder voorwaarden tot het bereiken van de AOW-leeftijd doorlopen.
- *Gericht op variëteit van gebruik.* Dit element speelt bij de Anw geen rol. De Anw is bedoeld te voorzien in een uitkering voor de kosten van het dagelijkse bestaan.
- *Nieuwe of veranderde regelingen dan wel oude en bestaande regelingen.* De huidige Anw bestaat sinds 1996. Ten opzichte van de AWW zijn de toelatingscriteria en uitkeringsvoorwaarden flink aangescherpt.
- *Instabiel recht.* Het recht op en de hoogte van de Anw-uitkering is sterk afhankelijk van de mate waarin de leef- en inkomensomstandigheden van de betrokkene wijzigen.

### ***B. Risicobepalende factoren in het uitvoeringsproces***

- *Initiatief van aanvraag.* Uitkeringen ingevolge de Anw moeten op aanvraag worden vastgesteld. Wel heeft de SVB met ingang van 2004 de aanvraagprocedure verbeterd. Sindsdien benadert de SVB mensen die mogelijk aanspraak maken op een nabestaandenuitkering actief en persoonlijk. Dit doet de SVB op basis van gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Via de GBA worden aan de SVB alle gevallen van overlijden gemeld. SVB maakt vervolgens een inschatting of de nabestaande voor een Anw-uitkering in aanmerking komt. In dat geval ontvangt deze nabestaande direct een aanvraagformulier van de SVB. Tot 2004 werd de distributie van aanvraagformulieren verzorgd door intermediairs zoals uitvaartorganisaties en gemeenten, waardoor de regie van de SVB ontbrak. De SVB concludeert zelf in een evaluatie uit 2005 dat de nieuwe aanvraagprocedure goed functioneert, dat de klant tevreden is en dat de nieuwe procedure heeft geleid tot een kostenbesparing. Hoewel dit niet expliciet onderzocht is, lijkt het plausibel om te veronderstellen dat de nieuwe procedure tevens heeft geleid tot een afname van het niet-gebruik.
- *Eenvoud aanvraagproces.* Het aanvraagproces is eenvoudig. Wanneer de nabestaande getrouwd was, of in het geval er sprake was van een geregistreerd partnerschap, hoeft men alleen het ontvangen aanvraagformulier te controleren, aan te vullen en te retourneren. Dit geldt ook voor wezen, of zijn vertegenwoordiger. Indien de nabestaande niet geregistreerd samenwoonde met de overledene dient men wel zelf een aanvraagformulier op te vragen. Ook kan men via internet een Anw-aanvraag doen gebruikmakend van Digid. Men kan de SVB bellen wanneer men hulp nodig heeft bij het invullen van het formulier. Wanneer men dat wenst kan men ook een vestigingskantoor bezoeken. Bij de bepaling van het recht op en de hoogte van de uitkering is informatie nodig over inkomsten en de samenstelling van het huishouden. Deze informatie dient betrokkene zelf aan de SVB te verstrekken. Dit geldt zowel op het moment van aanvraag als voor wijzigingen in inkomen dan wel in de samenstelling van het huishouden gedurende de periode dat men een Anw-uitkering ontvangt.

### ***C. Factoren op cliëntniveau***

- *Onbekendheid regeling.* Niet-gebruik kan een gevolg zijn van onbekendheid met de regeling. In een in de volgende paragraaf te bespreken onderzoek van de SVB geeft 30% van de niet-aanvragers van de Anw aan überhaupt niet op de hoogte te zijn van het bestaan van de Anw. Als vervolgens verder wordt ingezoomd op

persoonskenmerken dan blijken nabestaanden die geboren zijn in of na 1950, weduwnaars en nabestaanden zonder kinderen vaker onbekend te zijn met de Anw. Hierbij moet bedacht worden dat dit veelal mensen zijn die geen recht hebben op Anw.

- *Onterechte verwachting.* Er ten onrechte vanuit gaan dat er geen recht op Anw bestaat kan een andere oorzaak van niet-gebruik zijn. De huidige aanvraagprocedure van de SVB, waarbij de SVB een voorselectie maakt van nabestaanden die waarschijnlijk wel recht hebben op een Anw-uitkering, zal deze oorzaak in ieder geval deels tegengaan. Immers, mensen waar van SVB inschat dat er een recht bestaat ontvangen automatisch een aanvraagformulier. Nabestaanden die volgens een eerste inschatting van de SVB geen recht op Anw hebben ontvangen een dergelijk formulier niet automatisch. Het is daarbij natuurlijk mogelijk dat SVB door een verkeerde inschatting sommige rechthebbenden ten onrechte geen aanvraagformulier toestuurt.
- *Subjectieve behoefte.* De kans dat een rechthebbende een uitkering aanvraagt is kleiner wanneer men denkt de regeling niet nodig te hebben. Dit is vooral het geval als nabestaanden eigen inkomsten uit of in verband met arbeid ontvangen en slechts recht hebben op een gedeeltelijke (inkomensafhankelijke) nabestaandenuitkering, dan wel een inkomensafhankelijke halfwezenuitkering. De cijfers die in de volgende paragraaf worden gepresenteerd, onderschrijven dit. Het niet-gebruik van de Anw is onder nabestaanden met een hoger inkomen namelijk hoger dan onder nabestaanden met een lager inkomen.
- *Tijd en moeite.* Tot slot blijkt de tijd en moeite die mensen in een aanvraag moeten steken een factor van belang. Rechthebbenden zullen een afweging maken tussen deze kosten en de mogelijke opbrengsten, ofwel de hoogte van de uitkering. Ook vanwege deze mogelijke oorzaak is het daarom niet vreemd dat het niet-gebruik onder nabestaanden met een hoger inkomen groter is dan onder nabestaanden met een lager inkomen. De klanttevredenheid van de huidige aanvraagprocedure is daarbij een indicator dat rechthebbenden de ondersteuning bij de aanvraag in ieder geval als positief ervaren.

## **Mate van niet-gebruik**

### *Inleiding*

Voor het bereiken van de doelstelling van de Anw is het van belang dat niet-gebruik zoveel mogelijk wordt voorkomen.

### *Onderzoek SVB naar niet-gebruik*

De SVB heeft eind 2008 een onderzoek afgerond naar redenen en omvang van niet-gebruik.<sup>3</sup> Hiertoe heeft de SVB in de loop van 2008 een enquête uitgezet onder 8.000 mensen die tussen 2003 en 2006 nabestaande waren geworden. Het betrof 4.000 Anw-ontvangers en 4.000 nabestaanden zonder Anw.<sup>4</sup> Van de benaderde Anw-gerechtigden had de helft kinderen. De benaderden zonder Anw waren gelijk verdeeld over mannen en vrouwen. De respons van het onderzoek bedroeg ruim 35%. Om uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie

---

<sup>3</sup> "Participatie, bekendheid met en beroep op de Anw"; SVB, december 2008

<sup>4</sup> De omvang van het niet-gebruik is gebaseerd op de onderzoeksresultaten onder de nabestaanden **zonder** Anw. Omdat in hetzelfde onderzoek meerdere elementen m.b.t. nabestaanden zijn belicht is er ook een groep Anw-gerechtigden benaderd.



van mensen die tussen 2003 en 2006 nabestaande zijn geworden, zijn de resultaten herwogen naar wel/geen Anw, met/zonder kind, geslacht en geboren voor/vanaf 1950. Hierdoor zijn de resultaten representatief voor de gehele populatie nabestaanden.

Tabel Gebruik en niet-gebruik Anw

	Gebruik (2009)*	Niet-gebruik
Nabestaandenuitkering	90.498	4%
Halfwezenuitkering	26.523	7%

\* Bron: SVB (SUWI) jaarverslag 2009

#### *Omvang niet-gebruik inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering*

Eind 2009 bedroeg het aantal ontvangers van een nabestaandenuitkering 117.021<sup>5</sup> (incl. 1.408 uitkeringen aan wezen). Van het aantal nabestaanden (90.498) ontvangen 11.934 ook een halfwezenuitkering voor kinderen.. Daarnaast ontvangen 14.589 halfwezens een afzonderlijke uitkering. Het totale aantal halfwezenuitkeringen komt hiermee op 26.523 (ultimo 2009).

Uit het niet-gebruik onderzoek is naar voren gekomen dat het niet-gebruik van de inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering op naar schatting ruim 4% ligt.<sup>6</sup> Duidelijk is dat de mate van niet-gebruik sterk varieert met de hoogte van het inkomen: Onder nabestaanden met een bruto jaarinkomen tot €9.000 is het niet-gebruik met 1% aanzienlijk lager dan onder nabestaanden met een bruto jaarinkomen tussen de €20.000 en €30.000. Deze groep kent namelijk een niet-gebruik van ruim 8%. Gegeven het feit dat de laagste inkomensgroep recht heeft op een volledige nabestaandenuitkering en de groep met inkomen tussen de €20.000 en €30.000 slechts op een gedeeltelijke uitkering is dit niet zo heel verwonderlijk.

#### *Omvang niet-gebruik inkomensafhankelijke halfwezenuitkering*

Eind 2009 ontvingen 26.523 mensen een halfwezenuitkering. Het niet-gebruik van de inkomensafhankelijke halfwezenuitkering is met naar schatting ruim 7% hoger dan het niet-gebruik onder de inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering.<sup>7</sup> Wat daarbij opvalt is het grote verschil in percentage niet-gebruik tussen de degenen die vanwege de hoogte van het inkomen alleen recht hebben op de halfwezenuitkering (en dus niet op de inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering) en de populatie met een inkomen onder deze grens. Het niet-gebruik van de halfwezenuitkering onder de groep zonder recht op nabestaandenuitkering bedraagt 12% tegen 4% onder de populatie die wel recht heeft op de inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering.

#### *Wezenuitkering*

Eind 2009 werden er in totaal 1.408 wezenuitkeringen verstrekt door de SVB. Het niet-gebruik onder deze populatie is niet onderzocht. Dit hangt samen met de jonge leeftijd van de rechthebbenden en de beperkte omvang van de populatie.

<sup>5</sup> Het aantal uitkeringsgerechtigden is ultimo 2009: 106.495 (90.498 + 14.589 + 1.408)

<sup>6</sup> Het 95%-betrouwbaarheidsinterval loopt van 3,2% tot 5,7%.

<sup>7</sup> 95%-betrouwbaarheidsinterval van 5,4% tot 9,5%.

### *Export Anw*

Van de 106.495 Anw-uitkeringen ultimo 2009 worden er 7.683 (ruim 7%) naar het buitenland geëxporteerd. Ook het niet-gebruik onder de in het buitenland wonende rechthebbenden is niet onderzocht.

### *Eerder onderzoek*

Tijdens de evaluatie van de Anw in 2001 is ook onderzoek gedaan naar de omvang van het niet-gebruik.<sup>8</sup> In dit onderzoek werd geconcludeerd dat het niet-gebruik in de periode van 1 juli 1996 tot 31 december 1999 een kleine 5% bedroeg. Hoewel er verschillen zijn aan te geven in methodiek tussen dit onderzoek en het recente onderzoek naar niet-gebruik, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het niet-gebruik van de inkomensafhankelijke nabestaandenuitkering grosso modo momenteel op hetzelfde niveau ligt als bij de vorige meting. Er kan daarom op basis van deze cijfers niet worden geconcludeerd dat de verbeteringen in de aanvraagprocedure vanaf 2004 hebben geleid tot een significante afname van het niet-gebruik.

## **9. Invloed instrumenten op andere terreinen en belangrijkste neveneffecten**

De wet zorgt voor een geringere prikkel tot re-integratie. Dankzij de Anw hebben specifieke groepen nabestaanden een inkomensgarantie tot op het minimumniveau. Primair kan dit beschouwd worden als een beoogd effect. Immers, deze groepen kennen geen plicht tot re-integratie in verband met zorgtaken dan wel arbeidsongeschiktheid. Een mogelijke keerzijde is wel dat dit in bepaalde situaties kan leiden tot een vergroot risico op maatschappelijk isolement.

## **10. Hoe wordt de hoogte van de budgetten bepaald en onderbouwd**

De uitkeringslasten worden betaald uit het Anw-fonds, dat beheerd wordt door de SVB. Jaarlijks stelt de minister van SZW de Anw-premie vast. De premie wordt geheven over de eerste twee belastingschijven. Voor 2010 geldt een Anw-premie van 1,1%.

### *Ontwikkeling in aantal uitkeringsgerechtigden en uitkeringslasten*

Tabel: Ontwikkeling aantal Anw-uitkeringen en uitkeringslasten sinds 2005:

	Aantal uitkeringen (x dzd)*	Uitkeringslasten (mln €)*
2005	141	1.368
2006	134	1.322
2007	127	1.265
2008	119	1.204
2009	111	1.137

\* Bron: Jaarverslag 2009 SZW (medio cijfers)

Zowel het aantal uitkeringen als de uitkeringslasten laten een dalende trend zien. Deze daling is een gevolg van het feit dat de toegangseisen bij de overgang van de AWW naar de Anw zijn aangescherpt. Nabestaanden die geboren zijn na 1 januari 1950 én die geen kinderen

---

<sup>8</sup> "Evaluatie Algemene nabestaandenwet", Regioplan 2001.

onder de 18 jaar in het huishouden hebben én voor minder dan 45% arbeidsongeschikt zijn, hebben geen recht op Anw.

### **Conclusies**

Het niet-gebruik percentage bij de Anw varieert van 4% onder rechthebbenden op de nabestaandenuitkering tot 7% bij de halfwezenuitkering. Factoren die van invloed zijn op het risico op niet-gebruik binnen de Anw hangen in belangrijke mate samen met de inkomensafhankelijkheid in de regeling en de subjectieve behoefte van cliënten.

Vooraf de hoogte van het inkomen lijkt een bepalende factor. Zo blijkt niet-gebruik van de nabestaandenuitkering onder de laagste inkomensgroep (met recht op een volledige nabestaandenuitkering) amper voor te komen, terwijl nabestaanden met een dermate hoog inkomen dat men slechts recht heeft op een sterk gekorte nabestaandenuitkering een relatief hoog percentage niet-gebruik kennen.

Ook bij de halfwezenuitkering hangt de mate van niet-gebruik duidelijk samen met de hoogte van het inkomen. Omdat de halfwezenuitkering *geen* inkomenstoets kent, lijkt dit vooral het gevolg te zijn van cliëntspecifieke factoren. Dit zijn onder andere de subjectieve behoefte, de afweging van tijd en moeite, de (on)bekendheid van de regeling en de verwachting niet voor de halfwezenuitkering in aanmerking te komen als er ook geen recht bestaat op de (inkomensafhankelijke) nabestaandenuitkering.

## 4. AOW inclusief partnertoeslag basis hoofdstuk

Kerncijfers AOW	
<b>Gebruik</b> 2.812.866 uitkeringen	<b>Niet-gebruik</b> Nihil
Kerncijfers AOW-partnertoeslag	
<b>Gebruik</b> 281.858 toeslagen	<b>Niet-gebruik</b> 0,7% maximaal

Bron gebruik: AOW: SVB (SUWI) jaarverslag 2009 (ultimo 2009 cijfers).

Bron gebruik en niet-gebruik AOW-partnertoeslag: SVB, meting augustus 2009

Van het aantal gerechtigden voor de partnertoeslag ontvangt circa 1/3 geen toeslag (te hoog inkomen)

### Operationele doelstelling 2

*Zorgdragen dat een minimuminkomen wordt verstrekt aan personen van 65 jaar en ouder.*

Ingezette instrumenten:

- Pensioen ingevolge de AOW
- AOW-partnertoeslag
- Financiering van de uitvoeringskosten van de SVB

### **Achtergrondinformatie: kenmerken van de AOW**

#### *Invoering*

De AOW is op 1 januari 1957 in werking getreden. De AOW is de opvolger van de Noodwet Ouderdomsvoorziening. Deze noodwet werd op 1 oktober 1947 afgekondigd in afwachting van een definitieve pensioenregeling. Deze definitieve pensioenregeling werd de AOW.

#### *Doelgroep*

De AOW biedt een pensioen op minimumniveau voor personen die 65 jaar en ouder zijn. De AOW is een opbouwverzekering. Dit houdt in dat de hoogte van het AOW-pensioen afhankelijk is van het aantal jaren dat men verzekerd is geweest tussen het 15<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> levensjaar.

#### *Uitkeringsvoorwaarden*

De AOW is een volksverzekering. Verzekerd is men wanneer men ingezetene is of wanneer men niet-ingezetene is maar wel onderworpen is aan de Nederlandse loonbelasting. Of iemand ingezetene is, wordt naar de feitelijke omstandigheden beoordeeld. Voor de beoordeling is doorslaggevend in welke mate betrokkene een juridische binding, een

economische binding en een sociale binding met Nederland heeft. Kortom: bestaat er tussen de betrokkene en Nederland een persoonlijke band van duurzame aard. Voor elk jaar dat men tussen het 15<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> levensjaar verzekerd is geweest krijgt men 2% AOW-opbouw. Wanneer men de volle 50 jaren verzekerd is geweest ontvangt men dus 100% van de voor die persoon geldende AOW-norm.

#### *Uitkeringshoogte*

De hoogte van het netto AOW-pensioen is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden en is gekoppeld aan het netto minimumloon (WML).

- Ongehuwde: 70% WML (€1.074,94)
- Gehuwde: 50% WML (€739,27)
- Alleenstaande met kind jonger dan 18 jaar: 90% WML (€1362,94)

Bovenop de AOW-uitkering wordt een extra tegemoetkoming ontvangen van €34,26 bruto per maand.

Daarnaast heeft de AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar mogelijk recht op de AOW-partnertoeslag. Deze toeslag bedraagt afhankelijk van het inkomen van de jongere partner maximaal 50% WML. Voor inkomen uit arbeid geldt een vrijlating van 15% van het WML en een derde van het meerdere inkomen. Voor inkomen in verband met arbeid, zoals bijvoorbeeld een WW-uitkering, geldt geen vrijlating. Het recht op de AOW-partnertoeslag eindigt wanneer de jongere partner 65 jaar wordt en zelfstandig recht krijgt op een AOW-uitkering.

De AOW-partnertoeslag komt te vervallen vanaf 2015. De afschaffing geldt voor personen met een jongere partner die 65 jaar worden na 2015. Personen die 65 worden vóór 2015 en een jongere partner hebben, behouden de AOW-partnertoeslag.

#### *Vrijwillige verzekering*

Voor de AOW is het mogelijk een vrijwillige verzekering af te sluiten. Vrijwillig verzekeren kan wanneer men naar het buitenland vertrekt en de verzekering wil voortzetten. Voorwaarde hierbij is dat men ten minste één jaar direct voorafgaand aan de ingangsdatum van de vrijwillige verzekering verzekerd is geweest én zich binnen twaalf maanden na het einde van de verplichte verzekering schriftelijk aanmeldt bij de SVB. De vrijwillige verzekering geldt voor een termijn van maximaal tien jaar.

Vrijwillig verzekeren is ook mogelijk wanneer men vanuit het buitenland in Nederland komt wonen en men verplicht verzekerd wordt voor de volksverzekeringen. De eventueel gemiste opbouwjaren kunnen dan worden ingekocht. Het gaat dan om de opbouwjaren vanaf het 15<sup>e</sup> levensjaar tot aan het moment waarop de verplichte verzekering is ontstaan. Het verzoek om inkoop moet binnen vijf jaar na het ontstaan van de verplichte verzekering worden gedaan bij de SVB.

## **10 Vragen van de beleidsdoorlichting**

### **1. Waarom is de AOW ingevoerd?**

Boven een bepaalde leeftijd is het voor veel mensen niet meer mogelijk om via arbeid te voorzien in het inkomen. Om ouderen toch te voorzien in een minimuminkomen is een

inkomensvoorziening noodzakelijk. In eerste instantie (Ouderdomswet 1919) was deze inkomensvoorziening alleen gericht op loontrekkenden. Bij de instelling van de voorloper van de AOW, de Noodwet Ouderdomsvoorziening in 1947 is de kring van verzekerden uitgebreid naar alle ingezetenen. In de AOW is dit principe overgenomen.

De AOW-partnertoeslag is ingevoerd in 1985 als gevolg van de individualisering in de AOW. Door de individualisering kregen ook vrouwen een zelfstandig recht op AOW. In de situatie dat de partner van een AOW-gerechtigde zelf nog geen 65 is bestaat er recht op de inkomensafhankelijke AOW-partnertoeslag.

## **2. Wat is de oorzaak van “het probleem”?**

Het is nog steeds zo dat mensen wanneer zij een bepaalde leeftijd bereiken niet meer in staat zijn via arbeid te voorzien in een inkomen. Wel is het zo dat ouderen tegenwoordig steeds vitaler zijn en langer in goede gezondheid blijven. De regering heeft daarom het voornemen de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen. Een wetsvoorstel dat hiertoe sterkt is op 2 december 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Door de individualisering van de AOW in 1985 kregen mannen én vrouwen een zelfstandig recht op een AOW-pensioen. Wanneer personen getrouwd zijn en beiden ouder zijn dan 65 jaar krijgen zij ieder 50% van de AOW-norm. In de situatie waarbij de partner van een AOW-gerechtigde zelf nog geen 65 jaar is, zou men 50% van de AOW-norm ontvangen. Vooral in die gevallen waarbij de kostwinner het eerst 65 jaar wordt, ontstond hiermee het risico dat men een inkomen had onder het sociale minimum. Als remedie hiervoor is in 1985 de AOW-partnertoeslag ingesteld die, indien noodzakelijk, het AOW-pensioen van de pensioengerechtigde aanvult tot maximaal 100% van de AOW-norm. Wanneer de jongere partner inkomen heeft, wordt dit in mindering gebracht op de AOW-partnertoeslag. Voor inkomen uit arbeid geldt hierbij een vrijstelling waardoor werken door de jongere partner loont.

## **3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid**

Wanneer mensen ouder worden komt er een moment waarop van mensen vanwege ouderdom niet langer verwacht mag worden dat zij via arbeid in het inkomen kunnen voorzien. Daarbij komt dat voor sommige mensen het niet mogelijk is om tijdens het werkzame leven voldoende te verzekeren of te sparen voor hun levensonderhoud in de periode na hun werkzame leven. Om armoede onder ouderen te voorkomen heeft de overheid tot taak genomen een pensioenvoorziening te treffen.

## **4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau**

De AOW wordt centraal geregeld omdat de AOW bedoeld is als een minimuminkomen dat voor iedereen gelijk is, ongeacht het inkomen of andere omgevingsfactoren. Om deze gelijkheid te garanderen is een centraal geregelde generieke regeling de beste waarborg. Sociale zekerheid is een onderwerp dat niet in EU-verband wordt geregeld de lidstaten zelf nemen hiervoor de verantwoordelijkheid. In EU-verband worden slechts de grensoverschrijdende aspecten van sociale zekerheid geregeld in verband met het vrij verkeer van personen

De verantwoordelijkheid voor de AOW ligt bij het ministerie van SZW. De SVB voert de AOW uit in opdracht van het ministerie van SZW. De SVB legt over de uitvoering en de

rechtmatigheid daarvan verantwoording af aan het ministerie van SZW. De wijze van financiering en verantwoording is vastgelegd in de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI).

## **5. Doelstellingen van het beleid**

De doelstelling die de regering heeft geformuleerd is de volgende:<sup>9</sup> *“Zorgdragen dat een minimuminkomen wordt verstrekt aan personen van 65 jaar en ouder.”*

## **6. Instrumenten van beleid**

De regering heeft een aantal instrumenten ingezet om deze doelstelling te bereiken. Het gaat hierbij in eerste instantie over de introductie van de AOW. Deze wet geeft ingezetenen van 65 jaar en ouder het recht op een basispensioen. Het komt voor dat mensen geen volledig AOW-pensioen hebben opgebouwd omdat zij een aantal jaren in het buitenland hebben gewoond. Zij ontvangen een gekort AOW-pensioen. Indien zij hierdoor een inkomen hebben dat lager is dan het relevante sociaal minimum, kunnen zij aanspraak maken op een aanvulling vanuit de WWB. Deze aanvulling is hiermee ook een instrument om de doelstelling te bereiken.

AOW-gerechtigden krijgen indien zij een partner hebben die jonger is dan 65 een AOW-partnertoeslag. De hoogte van deze toeslag hangt af van het inkomen van de jongere partner. Wanneer de jongere partner geen inkomen heeft bedraagt de toeslag 50% van de AOW-norm, beide partners samen krijgen dan 100% van de AOW-norm.

De AOW-partnertoeslag zal worden afgeschaft in 2015. De reden hiervoor is de verdergaande emancipatie van met name vrouwen. De regering verwacht van vrouwen geboren na 1950 dat zij economisch zelfstandig zijn. De AOW-partnertoeslag is daarom vanaf 2015 niet meer nodig, immers de partner die nog geen 65 is kan in het eigen inkomen voorzien.

## **7. Uitvoering van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering**

Zoals gezegd voert SVB de AOW uit. De SVB is een ZBO in de zin van de kaderwet ZBO's. De SVB wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de staatssecretaris van het ministerie van SZW.

De uitvoering gebeurt rechtmatig, het aantal geconstateerde onrechtmatigheden bevindt zich steeds ruim onder de toegestane 1%-norm. De tijdigheid van de uitvoering, die wordt uitgesplitst naar nationale en internationale gevalsbehandeling ligt binnen de gestelde streefwaarden van 98% (nationaal) en 95% (internationaal).

## **8. Maken rechthebbenden gebruik van de AOW inclusief partnertoeslag? Hoe groot is het niet-gebruik en wat zijn hiervoor de redenen? Wat wordt er gedaan om niet-gebruik te voorkomen?**

Het effect van de ingezette instrumenten is dat de doelgroep (personen van 65 jaar en ouder) een uitkering ontvangt die voorziet in een inkomen van tenminste het relevante sociaal minimum. Met betrekking tot het mogelijke niet-gebruik wordt in het navolgende ingegaan op de risicobepalende factoren die in de AOW-regeling zelf besloten liggen (A). Hiermee wordt kwalitatief beschreven in welke mate de regeling vatbaar is voor niet-gebruik. Vervolgens

---

<sup>9</sup> Begroting SZW 2009

wordt ingegaan op risicobepalende factoren in het uitvoeringsproces (B) en de risicobepalende factoren die spelen op cliëntniveau (C).  
Afgesloten wordt met een onderzoek naar de omvang van het niet-gebruik (D).

#### ***A. Risicobepalende factoren van de regeling zelf***

De vatbaarheid van een regeling voor niet-gebruik is afhankelijk van meerdere factoren. In hoofdstuk 4 is aangegeven welke factoren hiervoor relevant zijn. In onderstaande tabel staan de belangrijkste risicofactoren genoemd. Omdat de AOW-partnertoeslag een andere systematiek kent dan het AOW-pensioen is voor de AOW-partnertoeslag een aparte tabel samengesteld.

##### *AOW-pensioen*

- *Aanwezigheid inkomens/vermogenstoets.* De AOW kent geen inkomensstoets .
- *Aanvullend of klein bedrag.* AOW-pensioen vormt een groot deel van het inkomen na 65.
- *Structurele of incidentele uitgaven.* AOW is een structurele uitkering
- *Gericht op variëteit van gebruik.* De AOW-uitkering is niet bedoeld voor specifieke uitgaven maar beoogd gepensioneerden te voorzien van een basis inkomen.
- *Nieuwe of veranderde regelingen dan wel oude en bestaande regelingen.* De AOW bestaat al sinds 1957. In zijn huidige vorm, waarbij vrouwen en mannen een individueel recht hebben op AOW bestaat de AOW sinds 1985.
- *Instabiel recht.* Het recht op AOW wordt eenmalig vastgesteld en is stabiel. *Vage criteria / discretionaire bevoegdheid.* De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een AOW-uitkering zijn zeer helder. Er is geen discretionaire bevoegdheid voor de uitvoerder in het al dan niet toekennen van de uitkering.

##### *AOW-partnertoeslag*

- *Aanwezigheid inkomens/vermogenstoets.* Er geldt een inkomensstoets die ziet op het inkomen van de jongere partner
- *Aanvullend of klein bedrag.* Het kan gaan om maximaal het bedrag dat men later krijgt als AOW-pensioen, dat is een fors bedrag (€694,19 per maand, bedrag juli 2009). Vanwege de inkomensafhankelijkheid kan het echter ook een klein bedrag zijn dat men uiteindelijk ontvangt
- *Structurele of incidentele uitgaven.* De AOW-partnertoeslag is bedoeld voor structurele uitgaven.
- *Gericht op variëteit van gebruik.* De AOW-partnertoeslag is bedoeld om AOW-gerechtigden met een jongere partner zonder of met weinig inkomen te voorzien van een basisinkomen
- *Nieuwe of veranderde regelingen dan wel oude en bestaande regelingen.* De AOW-partnertoeslag bestaat sinds 1985
- *Instabiel recht.* Het recht op en de hoogte van de uitkering is afhankelijk van de mate waarin de inkomensomstandigheden van de jongere partner veranderen.
- *Vage criteria / discretionaire bevoegdheid.* De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een AOW-partnertoeslag zijn helder. Er is geen discretionaire bevoegdheid voor de uitvoerder in het al dan niet toekennen van de uitkering.



Gezien de bovenstaande overzichten is duidelijk dat het AOW-pensioen minder vatbaar is voor niet-gebruik dan de AOW-partnertoeslag.

### ***B. Risicobepalende factoren in het uitvoeringsproces***

- *Initiatief van aanvraag.* Het initiatief voor de aanvraag wordt genomen door de SVB. Personen die in Nederland wonen, krijgen een half jaar voordat zij 65 jaar worden een aanvraagformulier toegestuurd. Wanneer mensen niet tijdig reageren op dit aanvraagformulier neemt de SVB contact op.
- De aanvraag voor de AOW-partnertoeslag wordt gelijktijdig gedaan met de aanvraag voor het AOW-pensioen. Wanneer mensen niet reageren op het aanvraagformulier neemt de SVB contact op.
- *Aanvragers in het buitenland.* Binnen de Europese Unie en landen onder het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte (EU/EER-land) en landen waarmee Nederland een sociale zekerheidsverdrag heeft gesloten, verloopt de aanvraag via het verzekeringsorgaan in het woonland. Dit orgaan beoordeelt aanvragen op recht op AOW-pensioen vanuit Nederland, bijvoorbeeld omdat men een periode in Nederland heeft gewoond. Dit orgaan leidt de aanvraag dan door naar de SVB. Als men geen aanspraak kan maken op een pensioenverzekering in het woonland, moet de AOW-aanvraag direct aan de SVB gericht worden. Personen die wonen in de niet-verdragslanden moeten zich ook direct wenden tot de SVB. Overigens geldt dat de AOW-partnertoeslag in principe niet wordt geëxporteerd naar niet-verdragslanden. Op deze hoofdregel gelden enkele uitzonderingen, zoals ontwikkelingswerkers die werk verrichten in algemeen belang. Nederlandse ambassades doen veel aan het voorlichten van Nederlanders in het buitenland.
- *Eenvoud aanvraagproces.* Het aanvraagproces is zeer eenvoudig. Personen hoeven alleen het ontvangen aanvraagformulier te controleren, aan te vullen en te retourneren. Ook kan men via internet een AOW-aanvraag doen gebruikmakend van DigiD. Men kan de SVB bellen wanneer men hulp nodig heeft bij het invullen van het formulier. Wanneer men dat wenst kan men ook een vestigingskantoor bezoeken. Wanneer er de persoonlijke omstandigheden wijzigen die van invloed zijn op de AOW-uitkering dient de gerechtigde dit zelf bij de SVB te melden. Het gaat hier bij het AOW-pensioen met name om wijzigingen in de huishoudsituatie.
- Voor het aanvragen van het AOW-pensioen worden niet veel gegevens van de burger gevraagd. Wanneer men aanspraak maakt op de AOW-partnertoeslag zijn er wel meer gegevens noodzakelijk. Deze hebben betrekking op het inkomen van de jongere partner. Deze informatie dient de gerechtigde en zijn partner aan de SVB te verstrekken. Dit geldt zowel op het moment van aanvraag als voor wijzigingen in het inkomen dan wel in samenstelling van het huishouden gedurende de periode dat men een AOW-partnertoeslag ontvangt.

### ***C. Factoren op cliëntniveau***

- *Onbekendheid regeling.* De AOW is een goed bekende regeling. In het voorjaar van 2009 is een herhaalmeting gehouden naar de bekendheid met de afschaffing van de

AOW-partnertoeslag in 2015.<sup>10</sup> In deze enquête zijn ook enkele vragen gesteld over de bekendheid met de AOW. Hieruit blijkt dat men op de open vraag wat de AOW is in de meeste gevallen (91%) een goed antwoord geeft: 54% geeft aan dat het de algemene ouderdomswet is, 20% geeft aan dat het gaat om de oudedagsvoorziening voor mensen vanaf 65 jaar en 17% geeft aan dat het een uitkering is voor mensen vanaf 65 jaar. Daarnaast geeft 86% aan te weten dat men recht heeft op AOW-pensioen. Ook weet 83% dat de AOW een uitkering is en geeft 75% aan dat personen ouder dan 65 jaar AOW krijgen. De bekendheid met de AOW-partnertoeslag is aanmerkelijk lager. Van alle Nederlanders zegt 28% te weten wat de AOW-partnertoeslag is. 30% van de mensen geeft aan wel eens van de AOW-partnertoeslag te hebben gehoord.

- *Onterechte verwachting.* Iedere Nederlander krijgt, wanneer hij 65 wordt een AOW-uitkering. Dit is ook algemeen bekend. Verwacht mag daarom worden dat er vrijwel geen mensen zullen zijn die onterecht geen aanvraag doen omdat zij er denken geen recht op te hebben.
- *Subjectieve behoefte.* Wanneer men denkt een bepaalde uitkering niet nodig te hebben is de kans dat men een aanvraag doet kleiner. De AOW vormt het basisinkomen voor het Nederlandse pensioenstelsel. Het is bedoeld om te voorzien in de dagelijkse kosten van het bestaan. Het kan zo zijn dat voor mensen met een zeer hoog inkomen er minder subjectieve behoefte bestaat, dit kan in theorie een klein risico geven op niet-gebruik. Overigens blijkt uit de cijfers dat het niet-gebruik zeer laag is.
- *Tijd en moeite.* De tijd en moeite die gepaard gaat met een aanvraag is beperkt. Men hoeft slechts eenmalig een aanvraag te doen. Slechts als er iets in de persoonlijke situatie wijzigt dat van invloed is op het AOW-pensioen, dient de AOW-gerechtigde dit door te geven aan de SVB.

### **Mate van niet-gebruik**

In het navolgende zal ingegaan worden op de omvang van het niet-gebruik. Hierbij zal gekeken worden naar het individuele AOW-pensioen en naar het AOW-pensioen met AOW-partnertoeslag.

De AOW is in gevolge de Wet beperking export uitkeringen (Wet beu) in principe niet exporteerbaar naar het buitenland. Uitzonderingen hierop zijn EU/EER-landen en landen waarmee Nederland een socialezekerheidsverdrag heeft gesloten. Naar deze landen is de AOW wel exporteerbaar. De omvang van het niet-gebruik wordt deels bepaald of de rechthebbende in Nederland woont of daarbuiten. Er zal daarom in het navolgende ook onderscheid gemaakt worden tussen rechthebbenden in Nederland en in het buitenland.

### *AOW-pensioen in Nederland*

Wanneer mensen de leeftijd van 65 bereiken en tussen hun 15<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> een bepaalde periode in Nederland hebben gewoond of gewerkt hebben zij recht op AOW. Indien men inwonend in Nederland is krijgt men een half jaar voordat men 65 wordt een aanvraagformulier

---

<sup>10</sup> Herhaalmeting kennis over de AOW-partnertoeslag, Intomart Gfk, 2009.

toegezonden. Personen die in het buitenland wonen krijgen dit aanvraagformulier niet toegezonden. Van hen wordt verwacht dat ze zelf een aanvraag doen bij de SVB.

Met betrekking tot het niet-gebruik gaan we eerst in op de situatie dat men in Nederland woont. De AOW is een volksverzekering met als voorwaarde dat men ingezetene is geweest. Doordat de kring van verzekerden in principe alle ingezetenen betreft, mag verwacht worden dat alle ingezetenen van 65 jaar en ouder in enigerlei mate een AOW-pensioen hebben opgebouwd.

In de onderstaande tabel staan de aantallen personen in Nederland met een AOW-uitkering ultimo 2009 (SVB cijfers). Wanneer dit aantal afgezet wordt tegen de totale populatie 65-plussers die primo 2010 (voorlopig cijfer CBS) in Nederland wonen blijkt dat er slechts een klein verschil is.

Aantallen personen AOW en ouder dan 65 in Nederland (ultimo 2009)

Aantal personen met AOW in NL*	2.538.250
Aantal personen ouder dan 65 in NL**	2.538.369
Vershil	119

\* Bron: SVB (SUWI) jaarverslag 2009 (cijfer ultimo 2009)

\*\* Bron CBS-statline, cijfer primo 2010.

Opvallend is dat er 119 mensen meer zijn die een AOW-pensioen krijgen dan dat er 65-plussers in Nederland wonen. Dit is hoogstwaarschijnlijk verklaarbaar doordat sterfte met een kleine vertraging verwerkt wordt in de administratie van de SVB. Vervolgonderzoek naar de precieze omvang van het niet-gebruik is door de kleine aantallen ondoenlijk.

#### *AOW-pensioen in het buitenland*

Eind 2009 zijn er circa 275.000 personen die hun AOW in het buitenland ontvangen. De motieven om de AOW in het buitenland te willen ontvangen zijn divers. Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen die terug zijn gegaan naar hun land van herkomst, grensarbeiders die door te werken in Nederland AOW hebben opgebouwd en personen die tot hun 65<sup>ste</sup> in Nederland hebben gewoond maar van hun pensioen willen genieten in landen met een prettiger klimaat.

Aantal AOW-uitkeringen in Nederland en in het buitenland (ultimo 2009)

	<b>Aantal</b>
AOW'ers in NL	2.538.250
AOW'ers in buitenland	274.616

Bron: SVB (SUWI) jaarverslag 2009 (cijfers ultimo 2009)

Wanneer deze groep mensen pas na hun 65<sup>ste</sup> naar het buitenland vertrekt, zal het niet-gebruik vergelijkbaar zijn met de mensen die in Nederland blijven. Immers de aanvraagprocedure heeft dan in Nederland plaatsgevonden. Wanneer men voor het 65<sup>e</sup> levensjaar naar het buitenland vertrekt, wordt de situatie anders. De SVB beschikt niet over de adresgegevens van deze groep personen. Deze groep mensen moet daarom zelf een aanvraagformulier aanvragen. Hierdoor ontstaat een risico op niet-gebruik. Als de periode dat men in Nederland heeft gewoond of heeft gewerkt erg kort is, zal ook het AOW-pensioen klein zijn. Het risico

op niet-gebruik zal voor deze groep groter zijn. Wat de precieze omvang is van dit niet gebruik is moeilijk in te schatten. Er bestaat namelijk (nog) geen adequate registratie van personen die een periode in Nederland hebben gewoond en mogelijk AOW-rechten hebben opgebouwd. Het is daarmee niet mogelijk te bepalen hoe groot de groep mensen met recht op AOW in het buitenland zou moeten zijn.

#### *Volledige volksverzekerenadministratie*

Op dit moment beoordeelt de SVB de verzekerenstatus en opbouw van AOW-rechten vlak voordat men de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De SVB werkt aan een Volksverzekerenadministratie (VVA) met een actueel overzicht van verzekerde perioden. Deze VVA zal over ongeveer 10 jaar gereed zijn. Het uiteindelijke doel is dat er een actuele administratie bestaat van alle opgebouwde AOW-rechten voor alle burgers. Wanneer de VVA gereed is, is het beter mogelijk vast te stellen of er sprake is van niet-gebruik. Daarnaast kunnen mutaties in de VVA de basis vormen voor op maat toegesneden voorlichtingsactiviteiten gericht op mensen die in Nederland komen wonen of Nederland verlaten. Thans wordt deze voorlichting al gegeven op het moment dat men zich in- of uitschrijft bij de woongemeente en in het buitenland gaat wonen of juist uit het buitenland komt. Deze personen krijgen van de SVB een brief met daarin informatie over welke invloed hun migratie heeft op het recht op AOW-pensioen.

Tot slot is van belang te melden dat bij de behandeling van de Pensioenwet in 2006 het amendement Verbeet c.s. (30 413 nr. 58) is aangenomen, waarin is besloten tot de oprichting van een pensioenregister. Het Pensioenregister moet het voor iedere deelnemer, gewezen deelnemer en gewezen partner mogelijk maken om via één ingang een overzicht te krijgen van alle door hem opgebouwde pensioenaanspraken, ook als de aanspraken bij verschillende pensioenuitvoerders zijn opgebouwd en de aanspraken in het kader van de AOW. Voor de AOW is de vulling van het Pensioenregister wederom afhankelijk van het volledig in werking zijn van de VVA.

#### *Niet-gebruik AOW-partnertoeslag*

Bij de aanvraag voor een AOW-uitkering, wordt aan de 64-jarige gevraagd naar het inkomen van de partner. Indien de partner jonger is dan 65 en geen of weinig inkomen heeft (minder dan €1253,80 bruto per maand), komt men in aanmerking voor de AOW-partnertoeslag. Het niet invullen van de inkomensgegevens van de partner, kan er toe leiden dat men geen AOW-partnertoeslag verkrijgt, terwijl men er wel recht op heeft. Bij het niet invullen van de inkomensgegevens van de partner bij de AOW-aanvraag, vraagt de SVB aan de AOW-gerechtigde dit alsnog te doen. Mede hierdoor komt het niet-gebruik van de AOW-partnertoeslag weinig voor. Uit gegevens van de SVB (meting augustus 2009) blijkt dat 0,7% van het aantal AOW-gerechtigden met een jongere partner het inkomen van de partner niet opgeeft.

Totaal aantal AOW'ers met een jongere partner	281.858
Waarvan aantal met geen toeslag ontvangen	98.386
Geen toeslag en inkomen onbekend	2.014

Bron: SVB meting augustus 2009

Een tweede factor die invloed kan hebben op niet-gebruik van de AOW-partnertoeslag houdt verband met het afnemen of vervallen van het inkomen van de partner ten tijde van recht op AOW-pensioen. Dit kan aanleiding geven tot een (hoger) recht op toeslag. De controle van inkomensgegevens die de SVB jaarlijks uitvoert heeft alleen betrekking op mensen die de AOW-partnertoeslag ontvangen, niet op AOW-gerechtigden die in het verleden geen recht hebben gehad op de AOW-partnertoeslag. Hierbij wordt rekening gehouden met grensgevallen, waarbij eerder is gebleken dat het inkomen van de partner te hoog was voor AOW-partnertoeslag. Als een AOW-gerechtigde zelf nalaat wijzigingen in het inkomen van de partner door te geven, kan er een risico ontstaan op niet-gebruik. Aangezien klanten van de SVB attent worden gemaakt op hun eigen verantwoordelijkheid om melding te maken van wijziging in het inkomen van de partner en mogelijk recht op de AOW-partnertoeslag, is de verwachting dat het niet-gebruik vanwege deze reden erg laag is.

### **9. Invloed instrumenten op andere terreinen en belangrijkste neveneffecten**

Het belangrijkste negatieve neveneffect van de AOW is dat deze wet een belemmering vormt voor doorwerken na het 65<sup>ste</sup> jaar. Het wetsvoorstel flexibilisering AOW is bedoeld om deze belemmering te verminderen. Het wetsvoorstel voorziet in een flexibeler systeem van pensionering, waarbij volledige pensionering bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet meer de norm zal zijn.

### **10. Hoe wordt de hoogte van de budgetten bepaald en onderbouwd**

De AOW wordt gefinancierd via een omslagstelsel. Dit houdt in dat de premies die in een jaar worden geheven in datzelfde jaar worden gebruikt om de uitkeringen te financieren. Er wordt een premie van 17,9% geheven over de eerste twee belastingschijven inkomstenbelasting. In 2001 is er een belastingherziening geweest. Bij deze belastingherziening is de belastingvrije som afgeschaft en is een systeem van heffingskortingen geïntroduceerd. Dit heeft wel tot gevolg gehad dat er minder premie-inkomsten zijn. Het Rijk verstrekt vanuit de algemene middelen als compensatie hiervoor Bijdragen In de Kosten van de Kortingen (BIKK). Wanneer de premieopbrengsten en de BIKK onvoldoende zijn om de lopende uitkeringen te betalen wordt het restant aangevuld door een aanvullende rijksbijdrage vanuit de algemene middelen. In totaal is in 2009 €27.6 miljard aan uitkeringen uitbetaald.

### *Ontwikkeling in aantal uitkeringsgerechtigden en uitkeringslasten*

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer in het aantal AOW-uitkeringen en de uitkeringslasten sinds 2004:

Tabel: Ontwikkeling aantal AOW-uitkeringen en uitkeringslasten sinds 2005:

	Aantal uitkeringen (x dzd)*	Uitkeringslasten (mln €)*
2005	2.526	23.369
2006	2.579	24.169
2007	2.635	25.198
2008	2.698	26.446
2009	2.774	27.620

\* Bron: Jaarverslag 2009 SZW (medio cijfers)

Het aantal uitkeringen neemt door de vergrijzing steeds verder toe. Eind 2009 waren er 2,8 miljoen AOW-gerechtigden, eind 2022 zullen er naar verwachting 3,9 miljoen AOW-gerechtigden zijn<sup>11</sup>. De uitkeringslasten nemen hiermee ook navenant toe.

De uitvoeringskosten waren in 2009 €112 miljoen. Uitgedrukt als percentage van de uitkeringslasten bedragen de uitvoeringskosten ongeveer 0,4%.

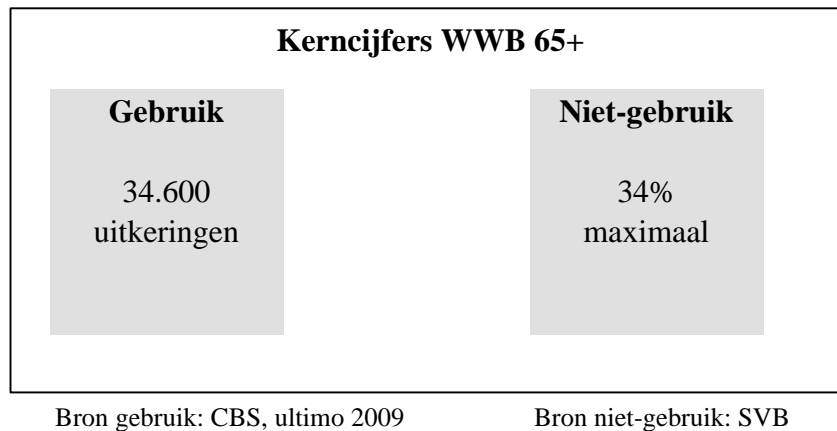
### **Conclusies**

Niet-gebruik van AOW en AOW-partnertoeslag in Nederland komt weinig voor. Het AOW-pensioen heeft ook weinig kenmerken die deze regeling kwetsbaar maken voor niet-gebruik. De AOW-partnertoeslag kent ten opzichte van het AOW-pensioen meer kenmerken die mogelijk niet-gebruik in de hand werken. Om het niet gebruik terug te dringen is het van belang dat de uitvoering rekening houdt met het risico van niet-gebruik en hier op inspeelt. De AOW kan geëxporteerd worden naar het buitenland. Het is niet mogelijk onderzoek te doen naar het niet-gebruik van de AOW van personen die (reeds) in het buitenland wonen. Verwacht mag worden dat het niet-gebruik van deze groep hoger zal zijn dan van personen die in Nederland wonen.

---

<sup>11</sup> Prognoses SVB februari 2010 “Prognose van het aantal gerechtigden AOW, Anw en AKW tot en met 2023”

## 5. Aanvullende bijstand voor 65-plussers (WWB 65+)



### Operationele doelstelling 2

*Zorgdragen dat een minimuminkomen wordt verstrekt aan personen van 65 jaar en ouder.*

Ingezette instrumenten:

- Aanvullende uitkering op grond van de WWB, indien sprake is van een gekort AOW-pensioen en geen toereikende eigen middelen aanwezig zijn.
- Financiering van de uitvoeringskosten SVB ten behoeve van de WWB 65+.

### **Achtergrondinformatie: kenmerken van de WWB65+**

#### *Invoering*

De WWB trad in werking op 1 januari 2004. De WWB volgde de Algemene Bijstandswet (ABW) op die in 1965 in werking trad. De ABW werd in 1996 vernieuwd.

#### *Doelgroep*

De doelgroep van de aanvullende bijstand bestaat uit personen van 65 jaar en ouder. Personen ouder dan 65 jaar met een partner jonger dan 65 jaar behoren ook tot de doelgroep.

#### *Uitkeringsvoorwaarden*

Een 65-plusser, Nederlander hier te lande, komt in aanmerking voor aanvullende bijstand wanneer hij niet zelfstandig kan voorzien in zijn bestaan (de noodzakelijke kosten van levensonderhoud) en geen beroep kan doen op een toereikende andere bestaansvoorziening dan de WWB. Bijstand is een voorziening, dat betekent dat het recht op bijstand niet is gekoppeld aan een verzekering waarvoor premies zijn betaald

#### *Uitkeringshoogte*

Er geldt een landelijke norm voor de hoogte van de WWB 65+. Deze norm is gelijk aan het netto AOW-niveau voor betrokkene dat op zijn beurt gekoppeld is aan het WML voor uitkeringen. Indien betrokkene over geen of onvoldoende middelen beschikt vult de bijstand aan tot dit niveau. De norm verschilt per leefvorm (alleenstaande: 70% WML, alleenstaande ouder: 90% WML, gehuwden: 100% WML) en wordt halfjaarlijks aangepast.

## **10 Vragen van de beleidsdoorlichting**

### **1. Waarom is de WWB 65+ ingesteld**

De aanvullende bijstand wordt aan 65-plussers verstrekt om te voorkomen dat mensen met onvolledige AOW-uitkering en onvoldoende andere middelen van bestaan onder het sociaal minimum leven.

### **2. Wat was de oorzaak van het probleem**

Een onvolledige AOW-uitkering ontstaat doordat een ingezetene van Nederland jaarlijks tussen het 15<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> jaar 2% AOW-pensioen kan opbouwen. Door verblijf buiten Nederland in deze periode kan deze opbouw onvolledig zijn. Niet iedereen beschikt over voldoende aanvullend pensioen of vermogen. Het aantal mensen met onvolledige AOW-uitkering neemt nog steeds toe als gevolg van vergrijzing en migratie<sup>12</sup>.

### **3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid**

De bestaanszekerheid van mensen kan niet overgelaten worden aan liefdadigheid (particulier of kerkelijk initiatief), maar is een zaak van de overheid. Het recht op bijstand van de overheid is specifiek voor de groep Nederlanders in Nederland die niet in hun bestaan kunnen voorzien grondwettelijk vastgelegd.

### **4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau**

De sociale bijstand is een nationale verantwoordelijkheid, met dien verstande dat de gemeenten traditioneel een bepaalde mate van verantwoordelijkheid en vrijheid hebben met de uitvoering. Ook de SVB heeft voor de WWB 65+ met ingang van 2010 bevoegdheden zoals die welke de gemeenten voorheen hadden. Tevens worden de socialezekerheidsstelsels niet op het niveau van de EU, maar nationaal bepaald.

Met ingang van 1 januari 2010 voert de SVB de WWB 65+ uit als een wettelijke taak. Zij verstrekt deze uitkering onder de naam Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO).<sup>13</sup> Zij doet dat in opdracht van het ministerie van SZW, dat verantwoordelijk is voor de WWB 65+. De SVB heeft net als voorheen bij de gemeenten het geval was (zie hieronder), eigen beleidsruimte zoals de bevoegdheid tot terugvordering en verhaal. De SVB legt over de uitvoering en de rechtmatigheid daarvan verantwoording af aan het ministerie van SZW. De wijze van financiering en verantwoording is vastgelegd in de wet SUWI. Het toezicht ligt bij Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

Tot 1 januari 2010 lag de uitvoering van de WWB 65+ bij de gemeenten. Het Rijk was verantwoordelijk voor wetgeving, een toereikend landelijk bijstandsbudget, de verdeling daarvan en het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering en de doeltreffendheid van de wet. De gemeenten kenden een grote eigen financiële verantwoordelijkheid gekoppeld aan een eigen beleidsruimte. Overschotten op het bijstandsbudget mochten ze houden, tekorten dienden ze zelf aan te vullen. Daar stond tegenover dat gemeenten zelf onder andere het

---

<sup>12</sup> Prognose van het aantal gerechtigden AOW, Anw en AKW tot en met 2022, Sociale verzekeringsbank 2008

<sup>13</sup> Voor de leesbaarheid wordt hier verder de term WWB 65+ gebruikt.



terugvorderingen- en verhaalbeleid en de bedrijfsvoering bepaalden. Het Rijkstoezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering, door IWI, was beperkt tot ernstige tekortkomingen. Door aansluiting van de landelijke norm 65-plus bij het netto AOW-niveau was er geen gemeentelijk toeslagen- en verlagingenbeleid.

### **5. Doelstellingen van het beleid**

De overheid wil er zorg voor dragen dat personen van 65 jaar en ouder een minimuminkomen ontvangen. Personen met een onvolledige AOW-uitkering vanwege niet-verzekerde jaren en zonder toereikende eigen middelen ontvangen daarom aanvullende bijstand.

De regering zet in het Coalitieakkoord in op verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten tot het voeren van gericht armoedebeleid.<sup>14</sup> Tegengaan van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen maakt daar onderdeel van uit. Het Coalitieakkoord noemt ook betere afstemming van de dienstverlening in de keten van werk en inkomen. Dit kan onder meer vorm krijgen in één aanspreekpunt voor de klant.

### **6. Instrumenten van beleid**

De regering stelt middelen voor de verstrekking van uitkeringen WWB 65+ ter beschikking en de bijbehorende middelen voor uitvoeringskosten. De regering is tot de conclusie gekomen dat een andere inrichting van de uitvoering WWB 65+ beter aansluit op de doelen van tegengaan niet-gebruik en één loket. De redenen hiervoor worden hierna uiteengezet. Daarom ontvangt niet meer de gemeente, maar de SVB de middelen voor de verstrekking van uitkeringen WWB 65+.

### **7. Uitvoering van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering**

Zoals gezegd voert de SVB de WWB 65+ uit. De SVB is een ZBO in de zin van de kaderwet ZBO's. De SVB wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de staatssecretaris van SZW. De SVB wordt geacht via prestatie-indicatoren regulier te rapporteren over de wijze van uitvoering.

In het recente verleden waren gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB 65+ in relatie tot 65-plussers. Zij konden de uitvoering van de WWB 65+ zelf ter hand nemen, maar ook met behoud van de gemeentelijke verantwoordelijkheid mandateren aan de SVB. 276 gemeenten mandateerden – stand 1 oktober 2009 – de uitvoering aan de SVB, die daardoor al aan meer dan 80% van alle cliënten de WWB 65+ verstrekke.

### **8. Maken rechthebbenden gebruik van de WWB 65+? Hoe groot is het niet gebruik en wat zijn hiervoor de redenen? Wat wordt er gedaan om niet gebruik te voorkomen?**

Het aantal uitkeringen WWB 65+ stijgt de laatste jaren. Hierdoor ontvangen meer mensen, conform de doelstelling, een minimuminkomen.

#### **Elementen vatbaarheid aanvullende bijstand voor niet-gebruik.**

Zoals in het inleidende deel van deze beleidsdoorlichting al is toegelicht, zijn er drie groepen van factoren van een regeling aan te wijzen die van invloed zijn op het risico op niet-gebruik.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 30891 nr. 4

Het gaat om kenmerken van de regeling zelf, kenmerken van het uitvoeringsproces en factoren op cliëntniveau.

#### ***A. Risicobepalende factoren van de regeling zelf***

- *Aanwezigheid inkomens/vermogenstoets.* Voor de WWB 65+ geldt een inkomenstoets en een vermogenstoets. De burger is als eerste zelf verantwoordelijk voor de eigen middelen van bestaan. De bijstand vult die middelen alleen aan tot het sociaal minimum. Daarom heeft de WWB als uitgangspunt dat alle vermogen en inkomen in de toetsing betrokken wordt. Volgens het SCP lijkt een zekere mate van niet-gebruik inherent aan een middelengetoetste regeling. Een aanvraag vergt in dat geval meer tijd en moeite.
- *Aanvullend of klein bedrag.* De WWB 65+ is een aanvullend bedrag op een onvolledige AOW-uitkering.
- *Structurele of incidentele uitgaven.* De WWB 65+ wordt maandelijks uitgekeerd om te voorzien in structurele uitgaven. De aanvraag moet eenmalig gedaan worden.
- *Gericht op variëteit van gebruik.* De WWB 65+ voorziet in een aanvulling tot het sociaal minimum. Er zijn geen specifieke voorwaarden voor specifieke bestedingen.
- *Nieuwe of veranderde regelingen dan wel oude en bestaande regelingen.* De algemene bijstand bestaat al sinds 1965. De komst van de WWB in 2004 bracht een groter accent op re-integratie. Dit betekende geen verandering voor personen van 65 jaar en ouder. Zowel omdat de inkomenswaarborg behouden blijft als omdat zij geen re-integratieplicht hebben.
- *Instabiel recht.* De beoordeling van het recht op bijstand is mede afhankelijk van de omstandigheden van elke persoon. En die omstandigheden kunnen veranderen. Dit vereist maatwerk. De SVB heeft dan ook een discretionaire bevoegdheid. Wel dient zij beleidsregels op te stellen voor alle personen die aanvullende bijstand van haar ontvangen. Voorts geeft de WWB de SVB minder beleidsruimte voor 65-plussers dan personen jonger dan 65. De SVB kan niet afwijken van de landelijke bijstandsnorm voor 65-plussers. Deze landelijke norm gold ook voor gemeenten evenals het stellen van duidelijke regels (in een verordening) met het oog op de rechtszekerheid van de burger. Tot slot geldt dat na de leeftijd van 65 jaar de inkomenssituatie geen frequente veranderingen meer ondergaat door bijvoorbeeld wisselende inkomsten uit arbeid.

#### ***B. Risicobepalende factoren in het uitvoeringsproces***

- *Initiatief van aanvraag.* Het initiatief tot het aanvragen van een uitkering ligt niet volledig bij de burger. De SVB neemt het initiatief de burger te bereiken. Ook gemeenten deden dit, zij het in mindere mate.
- *Eenvoud aanvraagproces.* WWB 65+ en AOW kennen aparte aanvragen, die bij hetzelfde loket, de SVB, ingediend worden. De hoogte van de AOW-uitkering, die de hoogte van de WWB 65+ mede bepaalt, is bekend bij de SVB. De aanvrager dient gegevens en bewijsstukken van niet alleen eventuele overige inkomsten, maar ook van vermogen te leveren. Wanneer gemeenten vroeger de uitvoering zelf deden was er niet één loket voor WWB 65+ en AOW.

### *C. Factoren op cliëntniveau*

Hieronder wordt ingegaan op de vier potentiële risicofactoren van niet-gebruik op cliëntniveau en de mate waarin deze bij niet-gebruik van de WWB 65+ een rol spelen. Kanttekening hierbij is dat onder meer gebruik gemaakt wordt van een onderzoek dat zich richt op niet-gebruik van aanvullende bijstand onder personen van zowel 65 jaar en ouder als jonger dan 65 jaar met bijvoorbeeld een laagbetaalde baan of lage werkloosheidsuitkering. Dit in de volgende paragraaf te bespreken SCP-onderzoek toont de resultaten van de achtergronden van niet-gebruik doorgaans niet apart voor personen ouder dan 65 jaar.

- *Onbekendheid regeling.* Een derde van de niet-aanvragers van het SCP-onderzoek zegt nog nooit gehoord te hebben van aanvullende bijstand. Gemeenten intensiverden de laatste jaren hun armoedebeleid. De kans dat zij de doelgroep 65-plus meer bereikten nam toe. Tegelijkertijd bleek dat de SVB, bij gemeenten die de WWB 65+ aan haar mandateerden, iedere nieuwe cliënt met onvolledige AOW op de mogelijkheid van WWB 65+ wees. De SVB schrijft namelijk iedereen aan in het jaar voordat recht op AOW ontstaat. Nu de SVB de uitvoering landelijk over heeft genomen van gemeenten bereikt de SVB iedere potentiële cliënt voor de WWB 65+.
- *Onterechte verwachting.* Een andere oorzaak van niet-gebruik is dat men er ten onrechte vanuit gaat dat er geen recht op aanvullende bijstand bestaat. Volgens het SCP denkt bijna tweederde deel van de niet-aanvragers dat zij niet voor aanvullende bijstand in aanmerking komt. Gemeenten waren onder meer actief met formulierenbrigades die bij mensen langs gaan. De SVB stuurt na vaststelling van het recht op onvolledige AOW een eenvoudig schema aan de cliënt, waarmee deze zelf kan bepalen of hij mogelijk ook in aanmerking komt voor WWB 65+.
- *Subjectieve behoefte.* Niet-aanvragers van de aanvullende bijstand geven volgens het SCP relatief vaak te kennen dat zij de regeling niet of slechts kort nodig hebben om rond te komen. De aanvragers ervaren meer financiële beperkingen dan de niet-aanvragers.
- *Tijd en moeite.* Een factor die meespeelt in het verklaren van niet-gebruik is de tijd en moeite die mensen moeten steken in een aanvraag. Dit blijkt in het SCP-onderzoek een belangrijke factor. Niet-aanvragers van aanvullende bijstand geven aan dat zij het invullen van aanvraagformulieren moeilijk vinden. Tegelijk geldt dat het te ontvangen bedrag een belangrijke stimulans is voor het indienen van een aanvraag. Hoe hoger het bedrag des te groter de kans op een aanvraag. Omgekeerd betekent een laag bedrag een kleine kans op aanvragen. Gemeenten werkten zoals gezegd met bijvoorbeeld formulierenbrigades om de aanvraag te vereenvoudigen. De SVB doet veel schriftelijk of telefonisch af. Dit bespaart de klant een gang naar het loket. Bovendien heeft de cliënt met de SVB nog maar te maken met één instantie voor AOW en WWB 65+.

De groep met onvolledige AOW bestaat vooral uit niet-westerse allochtonen. Niet-westerse allochtonen uit de eerste generatie ontvingen in 2001 74 procent van het totale bijstandsbudget voor 65-plussers.<sup>15</sup> Niet-westerse herkomst lijkt een factor voor niet-gebruik WWB 65+. Door immigratie op latere leeftijd naar Nederland kan men bijvoorbeeld moeite hebben met de Nederlandse taal. Toch ligt dit genuanceerd: niet-westerse herkomst als

---

<sup>15</sup> 65-Plussers in de min. Leven op en onder het minimum met een gekorte AOW-uitkering. Verwey-Jonker Instituut, april 2005 (Drs. T. Nederland e.a.).

zodanig belemmert het indienen van een aanvraag niet.<sup>16</sup> In het algemeen is de kans op niet-gebruik juist geringer onder niet-westerse allochtonen. Mogelijk dat hun hechtere onderlinge netwerken hiervoor zorgen.<sup>17</sup>

## **Mate van niet-gebruik**

### *Inleiding*

Of een 65-plusser met een onvolledige AOW-uitkering recht heeft op aanvullende bijstand hangt af van eventuele overige aanwezige middelen in de vorm van vermogen of inkomen. Er bestaan twee kwantitatieve onderzoeken naar de landelijke omvang van het niet-gebruik. Ook is in één G4-gemeente de omvang van het niet-gebruik in een pilot bepaald. Voorts heeft IWI in 2008 een onderzoek verricht bij gemeenten – waaronder de G4 – en de SVB naar een aanpak die kan bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik onder de doelgroep. IWI gebruikte de ontwikkeling in de hoogte van het gebruik als indirecte indicator voor de omvang van het niet-gebruik.

### *SCP onderzoek*<sup>18</sup>

Rekening houdend met het inkomen, maar niet met het vermogen, onderzocht het SCP de omvang van het niet-gebruik WWB 65+ over 2003. De aldus berekende omvang bedraagt 70%. Dit percentage is vertekend en te hoog, omdat in de uitvoering een toets op eigen vermogen gedaan wordt. Daarom geven de hierna genoemde cijfers van de SVB een realistischer beeld.

### *SVB onderzoek*<sup>19</sup>

Rekening houdend met het overige inkomen én het vermogen onderzocht de SVB de landelijke omvang van het niet-gebruik over 2005. Het potentiële niet-gebruik bedraagt 34%. Potentieel omdat het onderzoek niet beschikte over alle gegevens over buitenlandse inkomsten. Daardoor valt de omvang van het niet-gebruik niet exact aan te geven, maar wel dat het onder dit maximum ligt.

Het grote verschil tussen deze uitkomst en die van het SCP-rapport komt mede doordat de SVB wel rekening houdt met de vermogenstoets in de WWB. Om toch een vergelijking met het SCP-rapport mogelijk te maken heeft de SVB haar onderzoek over 2005 ook uitgevoerd met alleen een inkomenstoets. Het percentage niet-gebruik van het SVB-onderzoek komt dan uit op 44%; nog steeds een groot verschil met de 70% uit het SCP onderzoek. Er blijven flinke beperkingen aan deze vergelijking omdat de opzet van beide onderzoeken, ook voor de inkomensgegevens, anders is. De SVB concludeert wel dat het percentage niet-gebruik 2005 beduidend lager is dan dat van 2003.

Mannen hebben een hoger niet-gebruik dan vrouwen: 38 tegen 33 procent. En mensen in de leeftijd van 70 tot en met 74 jaar hebben het hoogste niet-gebruik: 45%. Ondanks deze verschillen hebben leeftijd en geslacht statistisch geen effect op het niet-gebruik.

---

<sup>16</sup> Geld op de Plank. Niet-gebruik van inkomenvoorzieningen. Sociaal Cultureel Planbureau, mei 2007.

<sup>17</sup> Niet-gebruik WWB 65+ in 2005, Sociale verzekeringsbank rapport 2008.

<sup>18</sup> Geld op de Plank. Niet-gebruik van inkomenvoorzieningen. Sociaal Cultureel Planbureau, mei 2007.

<sup>19</sup> Niet-gebruik WWB 65+ in 2005, Sociale verzekeringsbank rapport 2008.

Andere factoren hebben wel effect. De kans op niet-gebruik is hoger wanneer het huishouden groter is. Denk bijvoorbeeld aan een huishouden van twee AOW'ers met twee inwonende kinderen en meerdere kleinkinderen. De kans is eveneens hoger wanneer het inkomen zonder aanvullende bijstand al hoog is. Hoe kleiner het AOW-tekort, des te meer iemand afziet van aanvullende bijstand. Ook zijn er kenmerken waarbij de kans op niet-gebruik lager is, namelijk bij bewoners van een huurhuis, gescheiden mensen en bij niet-westerse allochtonen.

#### *Gemeentelijke pilot*

Eind 2007, begin 2008 heeft één van de G4-gemeenten een pilot gehouden met de bestrijding van niet-gebruik WWB 65+. Door koppeling met bestanden van de Rijksbelastingdienst is de potentiële groep rechthebbenden in de gemeente bepaald. Deze groep is zoveel mogelijk via persoonlijke bezoeken benaderd. Hieruit resulteerde een percentage niet-gebruik van 22%.<sup>20</sup> Dit gemeentelijke resultaat spoort met het resultaat van het landelijk SVB-onderzoek dat het feitelijk niet-gebruik onder de 34% zal liggen.

#### *IWI-onderzoek*<sup>21</sup>

Sinds 2006 hadden individuele gemeenten de keus de uitvoering van de WWB 65+ zelf te doen of te mandateren aan de SVB. IWI concludeert aan de hand van het gebruik van de WWB 65+ dat mandatering een positief effect heeft op het niet-gebruik. Bij gemeenten die meteen mandateerden is het aantal mensen met een uitkering WWB 65+ gestegen. Dit geldt vooral voor de drie G4-gemeenten die vroeg mandateerden. Daar lag de toename in 2007 (11 tot 13%) beduidend hoger dan de landelijke toename (8%). Ook is de toename in die gemeenten beduidend hoger dan in het jaar voorafgaand aan mandatering. Bij de G4-gemeente die nog niet gemandateerd had was de toename in 2007 (4%) lager dan landelijk. Voorts was bij slechts één van de onderzochte gemeenten die laat of nog niet gemandateerd hadden de procentuele toename in 2007 hoger dan landelijk. IWI tekent aan dat er ook gemeenten waren die zelf het niet-gebruik wisten terug te dringen en dat gemeenten hun armoedebeleid intensiverden. Al met al concludeert zij dat mandatering aan de SVB het beste is. De SVB heeft met iedere potentiële gerechtigde, te weten de persoon met een onvolledig ouderdomspensioen, contact. Voorts benadert de SVB ieder cliënt actief, dat wil zeggen zij neemt het initiatief tot persoonlijk contact.

### **9. Invloed instrumenten op andere terreinen en belangrijkste neveneffecten**

Er is een positief neveneffect van de overheveling naar de SVB op het gemeentelijke armoedebeleid. De SVB attendeert alle WWB 65-plussers op het bestaan van gemeentelijke minimavoorzieningen waarvoor de SVB-cliënt mogelijk in aanmerking komt. Gemeenten die al geruime tijd mandateerden aan de SVB zagen het gebruik van hun overige minimavoorzieningen toenemen.<sup>22</sup> De doelgroep WWB 65+ verdween dus niet uit het zicht van gemeenten, ook al doordat de SVB gegevens van haar WWB 65+-klanten maandelijks via het Inlichtingenbureau ter beschikking stelde van gemeenten. Ten tijde van de mandatering

---

<sup>20</sup> Gemeente Rotterdam 2008

<sup>21</sup> Rechten verzilveren. Terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers, Inspectie Werk en Inkomen 2008.

<sup>22</sup> Rechten verzilveren. Terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers, Inspectie Werk en Inkomen 2008.

legde de SVB contact met gemeenten over het ondersteunen van het gemeentelijk armoedebeleid. Nu de SVB geheel verantwoordelijk is voor de WWB 65+ blijft zij die samenwerking zoeken. Een voorbeeld van samenwerking is dat de SVB haar klanten voorziet van gemeentelijk voorlichtingsmateriaal voor minima.

### 10. Hoe wordt de hoogte van de budgetten bepaald en onderbouwd

De raming van de SVB uitkeringsgelden WWB 65+ bestaat uit een volumedeel en een uitkeringsdeel. De volumeraming is gekoppeld aan de raming van de onvolledige AOW. De raming van de uitkering sluit aan bij meest recente realisatiegegevens.

Gemeenten ontvingen voorheen de middelen voor aanvullende bijstand uit het Inkomensdeel (I-deel) van de WWB. De uitvoeringskosten werden vergoed uit het Gemeentefonds. Het I-deel wat de gemeente ontving was volledig gebudgetteerd, er was geen declaratiesysteem. Het landelijk budget voor bijstandsgerechtigden boven de 65 jaar en dat voor bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar werden elk afzonderlijk berekend. Ook de berekening van de verdeling van beide landelijke budgetten over gemeenten gebeurde apart, dat van het WWB 65-plusdeel op grond van historische realisatie. Het 65-mindeel en het 65-plusdeel per gemeente werden vervolgens bij elkaar opgeteld en toegekend als één budget voor alle bijstandsgerechtigden per gemeente. Er was geen apart deelbudget geormerkt voor 65-plussers.

#### *Ontwikkeling in aantal uitkeringsgerechtigden en uitkeringslasten*

De uitkeringslasten WWB 65+ voor de SVB zijn als volgt begroot.

##### Uitkeringslasten

(x mln.)	2010	2011	2012	2013	2014
overheveling uitkeringslasten	210,4	232,2	245,7	258,2	268,4

Bron: Begroting SZW 2010, beleidsartikel 49

Als gevolg van de overheveling naar de SVB zal het niet-gebruik worden teruggedrongen. De bovenstaande reeks houdt er rekening mee dat de uitkeringslasten als gevolg van terugdringing van het niet-gebruik stijgen. Op basis van SVB-onderzoek en een gemeentelijke pilot (zie in dit hoofdstuk Mate van omvang onder vraag 8 van de beleidsdoorlichting) is de omvang van dit niet-gebruik bepaald op 20%. Dit betekent dat in de begrote uitkeringslasten een toename als gevolg van de daling van het niet-gebruik volgens onderstaande reeks is verdisconteerd.

##### Terugdringen niet-gebruik

(x mln.)	2010	2011	2012	2013	2014
terugdringen niet-gebruik	12,5	20	20	20	20

Bron: Kamerstukken II 2008/2009, 32037, nr. 3.<sup>23</sup>

De uitvoeringskosten SVB zijn begroot op €15,4 mln (2010) oplopend tot €16,9 mln (2014).<sup>24</sup> De begrote bedragen zijn de vanuit het Gemeentefonds overgehevelde geraamde

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 32037 nr. 3, algemeen deel, paragraaf 2.7.1

uitvoeringskosten WWB 65+ van de gemeenten. Zij zijn gebaseerd op de uitvoeringskosten SVB voor de mandaatgemeenten, conform de uitvoeringstoets van de SVB op het wetsvoorstel tot overheveling van de uitvoering van gemeenten naar de SVB. De in deze toets opgenomen bedragen zijn verhoogd met een opslag van 20% omdat één SVB de regeling efficiënter kan uitvoeren dan veel gemeenten. Het in de begroting opgenomen bedrag voor 2010 bevat naast de structurele kosten ook eenmalige kosten van invoering en nog niet aan gemeenten in rekening gebrachte projectkosten van de mandaatregeling. De opwaartse reeks van uitvoeringskosten naar 2014 is gebaseerd op de voorziene groei van de populatie met onvolledige AOW.

De gerealiseerde aantallen uitkeringen en uitgaven zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

	Aantal uitkeringen (x dzd) jaargemiddelde	Netto uitgaven (mln €) *
2004	23	126
2005	25	130
2006	27	137
2007	30	155
2008	32	170
2009	35**	

Bron: CBS (aantal uitkeringen), gemeentelijke jaarverantwoording (uitgaven).

\* Netto uitgaven = uitgaven minus ontvangsten.

\*\* Voorlopig cijfer

### Conclusies

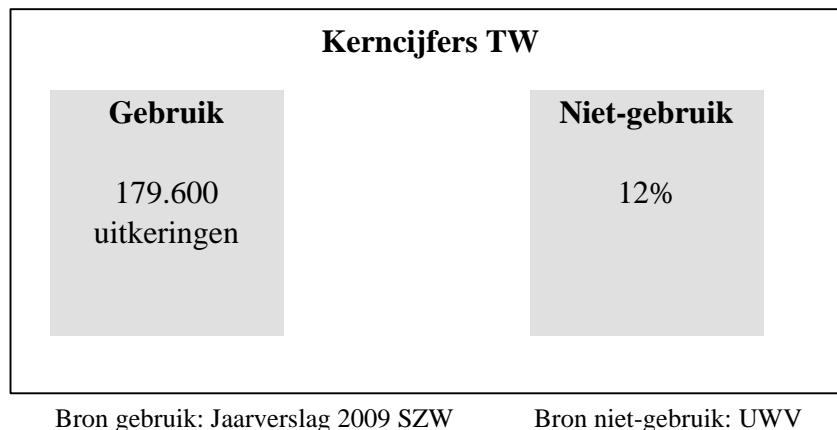
Zowel kenmerken van de WWB als regeling als die van cliënten maken de WWB 65+ vatbaar voor niet-gebruik. Dit is een consequentie van de middelentoets bij de toekenning van de uitkering. Cliënten vinden de aanvraag teveel tijd en moeite kosten, zeker wanneer zij het te ontvangen bedrag als klein ervaren. Voorts kennen cliënten de regeling niet altijd. Naar schatting is het niet gebruik maximaal 34%. Dit is een bovengrens. Het feitelijke niet-gebruik zal daaronder liggen. De groep potentieel rechthebbenden, eind 2008 ongeveer 217.000 personen in Nederland met onvolledige AOW, zal in de toekomst nog in omvang toenemen. Terugdringen van niet-gebruik is dus maatschappelijk van belang.

In de periode 2003-2005 is het niet-gebruik van WWB 65+ gedaald. Over de periode daarna zijn geen landelijke cijfers beschikbaar over niet-gebruik. Wel is daarna de omvang van het gebruik als gevolg van de inspanningen van de uitvoeringsorganisaties onderzocht. Sinds 2006 konden gemeenten de uitvoering van de WWB 65+ mandateren aan de SVB. Gebleken is dat na mandatering het aantal WWB 65-plussers in de betreffende gemeenten meer steeg dan het landelijk gemiddelde. Het is daardoor aannemelijk dat de landelijke overheveling van de uitvoering en de verantwoordelijkheid daarvoor naar de SVB belangrijk zal bijdragen aan terugdringen van het niet-gebruik.

---

<sup>24</sup> Begroting SZW 2010, beleidsartikel 49.

## 6. Toeslagenwet



### Operationele doelstelling 3

*Zorgdragen dat een aanvulling van het inkomen tot aan het minimumniveau wordt verstrekt aan zieke, arbeidsongeschikte en werkloze werknemers.*

Ingezette instrumenten:

- Uitkeringen ingevolge de TW
- Financiering van de uitvoeringskosten van de UWV

### **Achtergrondinformatie: kenmerken van de TW**

#### *Invoering*

Op 1 januari 1987 is de TW in werking getreden. Vóórheen boden de loondervingsregelingen zelf een minimuminkomensgarantie. De Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de WW kenden een zogenaamd minimumdagloon. Wanneer het dagloon van de uitkeringsgerechtigde lager was, werd de uitkering verstrekt op basis van dit minimumdagloon. In 1987 werd een scheiding aangebracht tussen de minimuminkomensgarantie en de loondervingsuitkering. De TW voorziet in een aanvulling tot het sociaal minimum op de werknemersverzekeringen.

#### *Doelgroep*

De doelgroep van de TW zijn personen die recht hebben op een loondervingsuitkering, vanaf de leeftijd van 18 jaar. Een loondervingsuitkering is een uitkering op grond van de verplichte verzekering ingevolge de WW, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), de WAO, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet wijong, de Wet arbeid en zorg en Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Wamil). Met ingang van 1 december 2009 bestaat ook recht op een toeslag voor de personen die recht hebben op een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Het UWV geeft de personen die recht hebben op een loondervingsuitkering informatie over het bestaan van de TW. De aanvraag van een toeslag wordt ingediend bij het UWV.



### *Uitkeringsvoorwaarden*

De voorwaarden voor een uitkering zijn als volgt:

- men moet tot de personenkring van de TW behoren, dat betekent dat men recht heeft op een loondervingsuitkering en
- het inkomen van betrokkene ligt per dag beneden het relevant sociaal minimum; met het inkomen wordt bedoeld de loondervingsuitkering plus andere inkomsten, ook van de partner.

Het is niet mogelijk om zich vrijwillig te verzekeren voor de TW.

### *Uitkeringshoogte*

De toeslag vult de loondervingsuitkering aan tot het relevante sociaal minimum, rekening houdend met andere inkomsten (ook van de partner). De normbedragen zijn<sup>25</sup>:

- voor een gehuwde: 100% WML.
- voor een alleenstaande met kind: 90% WML.
- voor een ongehuwde: 70% WML.

Er is een maximum aan de toeslag gesteld. De toeslag en de uitkering samen mogen niet meer bedragen dan het loon dat de werknemer vroeger verdiende (dagloon).

## **10 Vragen van de beleidsdoorlichting**

### **1. Waarom is de TW ingevoerd**

Tot 1987 waren in de verschillende loondervingsuitkeringen bepalingen opgenomen die een minimuminkomen garandeerden. Deze bepalingen waren niet allemaal hetzelfde. Met de invoering van de TW is de minimuminkomensgarantie voor alle loondervingsuitkeringen geharmoniseerd. Hierbij geldt een minder stringent regime voor de middelentoets dan in de bijstand. Vóór 1987 kwam het voor dat een uitkeringsgerechtigde alsnog voor een – kleine – aanvulling een aanvraag om bijstand moest indienen bij de gemeente. Met de TW hoeven uitkeringsgerechtigden slechts bij één loket aan te kloppen voor de uitkering én aanvulling.

### **2. Wat was de oorzaak van het probleem**

Een aanvulling tot het sociaal minimum is nodig in de situatie waarbij het loon van een werknemer (iets meer dan) het minimumloon bedraagt en betrokkene een uitkering gaat ontvangen. In dat geval kan die uitkering lager zijn dan het relevant sociaal minimum.

### **3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid**

De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om te voldoen aan de breed in de samenleving gedragen opvatting dat werknemers die vanuit een fulltime dienstverband in de uitkering geraken, een inkomen krijgen tot de hoogte van het sociale minimum.

### **4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau**

De TW is een nationale regeling. Zowel de beleids- als de uitvoeringsverantwoordelijkheid zijn gesitueerd op nationaal niveau. Territoriaal gedecentraliseerde uitvoeringsbevoegdheden liggen niet voor de hand aangezien de uitkering niet afhankelijk is van regionale kenmerken.

Toedeling van beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid aan de EU is in de sociale zekerheid niet aan de orde.

## **5. Doelstellingen van het beleid**

De doelstelling van de TW is zorgdragen dat een aanvulling tot een inkomen op minimumniveau wordt verstrekt aan zieke, arbeidsongeschikte en werkloze werknemers. Voorwaarde hierbij is dat het niet-gebruik van de TW wordt voorkomen.

## **6. Instrumenten van beleid**

Om deze doelstelling te bereiken worden uitkeringen verstrekt en worden de uitvoeringskosten van het UWV gefinancierd. De uitvoeringskosten – die voor een belangrijk deel bestaan uit personeelskosten van de UWV-medewerkers – strekken tot een goede wetsuitvoering. Hieronder moet ook worden verstaan dat de uitkeringen daadwerkelijk terechtkomen bij degenen die er recht op hebben. De wijze van financiering en verantwoording is vastgelegd in de Wet SUWI.

## **7. Uitvoering van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering**

Zoals gezegd voert het UWV de TW uit. Het UWV is een ZBO die sinds 1 januari 2009 valt onder de Kaderwet ZBO's. Het UWV wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de minister van SZW.

## **8. Heeft de regeling de rechthebbende personen bereikt, zodat ze niet onder het sociale minimum vallen? Hoe groot is het niet-gebruik en wat zijn hiervoor de redenen? Wat wordt er gedaan om niet-gebruik te voorkomen?**

De toeslag op grond van de TW draagt bij aan de hierboven genoemde doelstelling. Een toeslag op grond van de TW zorgt er namelijk voor dat een uitkeringsgerechtigde een inkomen heeft op het voor hem geldende sociaal minimum.

### **Elementen vatbaarheid TW voor niet-gebruik**

Zoals in het inleidende deel van deze beleidsdoorlichting al is toegelicht, zijn er drie groepen van factoren van een regeling aan te wijzen die van invloed zijn op het risico op niet-gebruik. Het gaat om kenmerken van de regeling, kenmerken van het uitvoeringsproces en factoren op cliëntniveau.

#### **A. Risicobepalende factoren van de regeling**

- *Aanwezigheid inkomens/vermogenstoets.* Voor de TW geldt een inkomenstoets. Als inkomen wordt aangemerkt het inkomen uit of in verband met arbeid van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele partner. Inkomen uit arbeid is bijvoorbeeld loon uit dienstbetrekking of winst. Inkomen in verband met arbeid is bijvoorbeeld een loondervingsuitkering of een pensioen. Voor inkomen uit arbeid geldt een vrijlating. Gedurende twee jaar wordt een deel van het inkomen uit arbeid vrijgelaten, te weten: 5% van het minimumloon plus 30% van de meerdere inkomsten. Totale vrijlating is maximaal 15% van het minimumloon. Inkomen in verband met arbeid wordt volledig in mindering gebracht op de toeslag.
- *Aanvullend of klein bedrag.* De toeslag is een aanvullend bedrag op een loondervingsuitkering. Het gemiddelde toeslagbedrag per dag in 2008 is €6,40. Ter

vergelijking hierbij de gemiddelde daguitkering van de ZW (overige vangnetgroepen) is €67,10, de WW is €56,00, de WGA-uitkering is €47,45 en de IVA is €65,09.<sup>26</sup>

- *Structurele of incidentele uitgaven.* De toeslag is een structurele uitgave. De toeslag wordt samen met de loondervingsuitkering tot het sociaal minimum.
- *Gericht op variëteit van gebruik.* De toeslag voorziet in een aanvulling van de loondervingsuitkering tot het sociaal minimum.
- *Nieuwe of veranderende regelingen dan wel oude en bestaande regelingen.* Niet van toepassing hier. De TW bestaat al sinds 1987. De inhoud van de TW is op onderdelen aangepast, maar niet op belangrijke aspecten.
- *Instabiel recht.* De hoogte van de toeslag is sterk afhankelijk van de mate waarin de leefomstandigheden van betrokkene veranderen. Het betreft samenleefvorm en wijzigingen in (gezins)inkomen.

### ***B. Risicobepalende factoren in het uitvoeringsproces***

- *Initiatief van aanvraag.* Het initiatief tot het aanvragen van een uitkering ligt bij de burger. Het UWV neemt ook initiatief o.a. door uitkeringsgerechtigden aanvraagformulieren toe te sturen en te wijzen op het bestaan van de TW. Bij de beoordeling van een aanvraag om een loondervingsuitkering beoordeelt het UWV ook of er mogelijk sprake kan zijn van een recht op toeslag. Als dat het geval is, wordt telefonisch contact opgenomen met de betrokkene. Tijdens dit gesprek wordt betrokkene gewezen op een mogelijk recht op toeslag en het aanvraagformulier Toeslagenwet wordt toegestuurd of betrokkene wordt verwezen naar de website van UWV waar het aanvraagformulier te downloaden is.  
Ook tijdens de duur van de loondervingsuitkering kunnen zich wijzigingen in de omstandigheden voordoen waardoor – als gevolg van deze wijziging – recht op toeslag kan ontstaan. Betrokkene dient het UWV door middel van een wijzigingsformulier op de hoogte te brengen van deze wijzigingen.
- *Eenvoud aanvraagproces.* Bij de bepaling van het recht op toeslag is het van belang hoe hoog het (gezins)inkomen is en of dit lager is dan het geldende sociaal minimum. Informatie over het inkomen van betrokkene dient aan het UWV verstrekt te worden.

### ***C. Factoren op cliëntniveau***

- *Onbekendheid regeling.* UWV heeft het uitvoeringsproces zo ingericht dat de mogelijke toeslaggerechtigden gewezen worden op het bestaan van de TW. Dit leidt tot een grotere bekendheid van de regeling onder de doelgroep. Ook het feit dat de loondervingsuitkeringen en de toeslag door hetzelfde uitvoeringsorgaan wordt verstrekt, draagt bij aan de bekendheid van de regeling.
- *Onterechte verwachting.* Het huidige uitvoeringsproces van het UWV, waarbij een mogelijk toeslaggerechtigde telefonisch wordt gewezen op het recht op toeslag, gaat deze oorzaak deels tegen. De uitkeringsgerechtigden waar het UWV van denkt dat er recht op toeslag kan bestaan worden benaderd en ontvangen een aanvraagformulier Toeslagenwet. Het is hierbij mogelijk dat het UWV een verkeerde inschatting maakt

---

<sup>26</sup> Zie Vbtb-verslag 2008 Kwantitatieve informatie van het UWV. Bijlage bij het jaarverslag van het UWV over 2008.

waardoor sommige – potentiële – toeslaggerechtigden niet actief op de hoogte worden gebracht van het mogelijk recht op een toeslag.

- *Subjectieve behoefte.* Dit zal vooral kunnen spelen als de hoogte van de loondervingsuitkering net iets lager is dan het voor betrokkene geldende sociaal minimum. De hoogte van de toeslag per dag zal dan maar een klein bedrag zijn.
- *Tijd en moeite.* Het UWV biedt uitkeringsgerechtigden via de website de faciliteit om zelf te checken of hij/zij recht kan hebben op toeslag. De aanvraag om toeslag kan op de website van UWV gedownload worden. Wellicht draagt deze faciliteit bij aan vermindering van de tijd en moeite die het kost om een aanvraag in te dienen.

## **Mate van niet-gebruik**

### *Onderzoek 1999*

In 1999 is een onderzoek gedaan naar de mate van onderbenutting van de TW.<sup>27</sup> Dit onderzoek geschiedde in opdracht van het ministerie SZW. Vier uitvoeringsinstellingen (dat waren de ‘voorlopers’ van het UWV) hebben aan dit onderzoek meegedaan. In een steekproef werden bijna 9.000 personen met een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid onder het bestaansminimum en zonder TW-uitkering geselecteerd als mogelijk rechthebbenden op een toeslag. Aan deze personen is informatie gezonden waarmee men eenvoudig kon vaststellen of mogelijk recht op toeslag bestond. Tevens werd een aanvraagformulier voor de TW verzonden. Uit dit onderzoek bleek dat 10% van de rechthebbenden op een uitkering van de TW van dat recht geen gebruik maakt.

### *Onderzoek 2009 UWV naar niet-gebruik in 2008*

Het UWV heeft in de eerste helft van 2009 een onderzoek uitgevoerd naar mogelijke onderbenutting van de TW in 2008.<sup>28</sup> Binnen het selectiebestand van 9237 uitkeringsgerechtigden met een uitkering onder het relevant sociaal minimum en die geen TW ontvingen is een aselechte steekproef van 300 dossiers getrokken. Van deze 300 dossiers zijn in totaal 279 dossiers beoordeeld. In 21 gevallen (7% van de steekproef) kon om diverse redenen geen beoordeling plaatsvinden. In 88 gevallen (29% van de steekproef) is het onduidelijk of er recht op toeslag bestaat. Voor de berekening van de onderbenutting wordt ten aanzien hiervan aangenomen dat zij in dezelfde mate recht hebben op een toeslag als de rest van steekproef.

Voor het berekenen van de onderbenutting wordt het aantal klanten dat geen TW heeft gekregen, maar daar wel recht op zou kunnen hebben, afgezet tegen de totale doelgroep rechthebbenden TW.

---

<sup>27</sup> Onderbenutting van de Toeslagenwet, een pragmatische benadering. Onderzoek naar niet-gebruik van de Toeslagenwet en aanknopingspunten voor verbetering van de wetsuitvoering (oktober 1999).

<sup>28</sup> Dit is gedaan door middel van dossieronderzoek van het WW-bestand van de maand augustus 2008. Tot de doelgroep van het dossieronderzoek behoren de categorieën ‘alleenstaanden’ en ‘alleenstaande ouders’ met een WW-uitkering onder het relevant sociaal minimum en die derhalve mogelijk aanspraak zouden kunnen maken op een toeslag op grond van de TW. Deze beide categorieën kwamen voorheen (tot 1 januari 2008) in aanmerking voor een ‘kopje’ op grond van de Invoeringswet Stelselherziening. Met ingang van 1 januari 2008 hebben betrokkenen een aanvraag om toeslag in moeten dienen. Zie ook hierna voor meer informatie over een ‘kopje’.

Situatie	Aantal	Percentage
TW-betaling in augustus 2008	9.810	79%
Wel TW toegekend, maar geen TW-betaling in augustus 2008	1.159	9%
Zelf afgezien van TW	155	1%
Recht op TW maar niet toegekend	1.360	11%
	12.483	100%

De onderbenutting TW bedraagt 12%, waarvan 1% als gevolg van zelf afzien van TW.

### 10. Hoe wordt de hoogte van de budgetten bepaald en onderbouwd

De ramingen van de toekomstige uitgaven TW zijn gekoppeld aan de ramingen van de toekomstige volumes van de moederwetten WAO/WIA, Wajong, WW, WAZ en ZW waarop de toeslag wordt toegekend. Daarnaast worden in de ramingen de uitvoeringsgegevens en verwachtingen van het UWV met betrekking tot de TW verwerkt, waarin ook effecten van eventuele beleidsmatige veranderingen worden meegenomen. De uitkeringslasten van de TW worden betaald uit het Toeslagenfonds (Tf). Het Tf wordt gefinancierd door middel van een Rijksbijdrage. De uitvoering van de TW brengt ook kosten met zich mee. Deze worden vanaf 2007 gedragen door de fondsen van de eerdergenoemde moederwetten.

De gemiddelde TW-uitkering is in 2008 ten opzichte van 2007 sterk afgenomen. Dit wordt veroorzaakt door dat de uitkeringslasten van de 'Kopjesregeling'<sup>29</sup> voorheen aan de moederwetten werden toegerekend. Per 1 januari 2008 is de kopjesregeling in de TW verdisconteerd. Dat had tot gevolg dat personen die eerst naast de loondervingsuitkering (alleen) recht op een 'kopje' hadden, per 1 januari 2008 recht op een toeslag kunnen krijgen. Het bedrag van een 'kopje' is fors lager dan de gemiddelde toeslag in 2007. De verdiscontering van de Kopjesregeling in de TW heeft geleid tot een groei van het volume en vanwege het lagere bedrag van een 'kopje' in vergelijking met een gewone toeslag, tot een daling van de gemiddelde toeslag.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer in het aantal TW-uitkeringen en de uitkeringslasten sinds 2004:

	Volume (x dzd uitkeringen)	Uitkeringslasten (mln €)
2004	98	330
2005	99	333
2006	88	372
2007	78	335
2008	162	366
2009	180	383

Bron: Jaarverslag SZW 2009

<sup>29</sup> De Kopjesregeling dateerde uit 1987 en was bedoeld als een tijdelijke reparatieregeling. De kopjesregeling zorgde voor een aanvulling op de loondervingsuitkering van alleenstaanden. Het bruto minimumbedrag dat door de loondervingsuitkering en (eventueel) de toeslag op grond van de TW werd gegarandeerd kwam na aftrek van belastingen en premies bij het nettobedrag net onder het minimumniveau uit. Het 'kopje' compenseerde dit verschil. Met ingang van 1 januari 2008 is de 'Kopjesregeling' in de TW verdisconteerd.

## Conclusies

De TW bevat elementen die de regeling vatbaar maken voor niet-gebruik. De toeslag is een aanvullend bedrag op de loondervingsuitkering en afhankelijk van de overige inkomsten van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele partner. Het is niet meteen duidelijk of iemand recht heeft op een toeslag. Dat betekent dat het belangrijk is dat er informatie wordt gegeven aan de mogelijk rechthebbenden. UWV heeft in het aanvraagproces verwerkt dat op meerdere momenten wordt beoordeeld of iemand mogelijk recht heeft op een toeslag. Betrokkene wordt gewezen op het mogelijk recht op toeslag en een aanvraag om toeslag wordt toegestuurd of hij wordt verwezen naar de website van het UWV waar het aanvraagformulier te downloaden is.

Het onderzoek van UWV naar niet-gebruik van de TW betreft de WW-gerechtigden. Er is dossieronderzoek verricht van het WW-bestand van de maand augustus 2008<sup>30</sup>. Het is echter aannemelijk dat de uitkomst van dit onderzoek enigszins vergelijkbaar zal zijn voor de WAO-, WIA- of Wajong-gerechtigden. De instructies voor de aanvraagprocedure bij de divisie AG, waar de arbeidsongeschiktheidsregelingen worden uitgevoerd, komen in hoge mate overeen met de instructies ten aanzien van de WW.

Uit een onderzoek uit 1999 uitgevoerd in opdracht van SZW bleek het niet-gebruik van de TW 10%. Uit het onderzoek van UWV in de eerste helft 2009 bleek dat het niet-gebruik van de TW 12% ligt. Aan het onderzoek in 1999 hebben vier uitvoeringsinstellingen meegedaan, de 'voorlopers' van het UWV. Die vier hadden hun eigen instructies voor de uitvoering van de TW. Met de vorming van het UWV zijn de aanvraagprocedure en het uitvoeringsproces van de TW geüniformeerd. De omstandigheden van de uitvoering, waaronder de mate waarin processen geautomatiseerd verlopen, zijn zodanig gewijzigd dat de cijfers niet met elkaar te vergelijken zijn.

---

<sup>30</sup> De maand augustus 2008 is representatief voor het WW-bestand van het jaar 2008.

## **7. Samenvatting en conclusies**

### **Samenvatting**

#### **Doel en aanpak Beleidsdoorlichting artikel 49**

In deze Beleidsdoorlichting is beleidsartikel 49 uit de begroting van het ministerie van SZW geëvalueerd. Dit beleidartikel kent als algemene doelstelling: zorg dragen voor adequate bescherming zonder activerende voorwaarden tegen de financiële risico's bij inkomensverlies. Het beleidartikel heeft betrekking op de Anw, de AOW (pensioen en inkomensafhankelijke toeslag), de aanvullende WWB 65+ en de TW. Dit zijn allen regelingen die een uitkering bieden op het bestaansminimum, zonder dat daarbij activerende voorwaarden worden gesteld. Uitzondering is de uitkering WWb 65+ aan een (echt-)paar waarvan de jongste partner nog geen 65 is. Voor die partner gelden wel activerende voorwaarden.

Het doel van een beleidsdoorlichting is beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten van beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). Door middel van beleidsdoorlichtingen wordt bezien waarom gekozen is voor de beleidsdoelstelling en of het (uit-)gevoerde beleid die doelstelling helpt te realiseren.

De analyse is gepleegd door beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW. Zij hebben zich hierbij gebaseerd op bestaand onderzoeksmateriaal en op gegevens van het CBS, de SVB en het UWV. Over de invulling van de beleidsdoorlichting heeft overleg plaatsgehad met het Ministerie van Financiën. Voor de onafhankelijke toets zijn de professoren Vonk van de Faculteit Bestuursrecht & Bestuurskunde te Groningen en Van Oorschot van de Faculteit Sociologie te Tilburg bereid gevonden. Tijdens de evaluatie hebben de heer Van Oorschot en de heer Vonk een reactie kunnen geven op conceptstukken. Hun uiteindelijk oordeel over de beleidsdoorlichting van artikel 49 is in de bijlage opgenomen.

#### **Focus op niet-gebruik**

De gemeenschappelijke doelstelling van de regelingen die onder artikel 49 vallen, is het waarborgen van een sociaal minimum voor uitkeringsgerechtigden zonder re-integratieverplichting. Omdat de genoemde regelingen het bestaansminimum garanderen, is het extra belangrijk dat alle rechthebbenden krijgen waar zij recht op hebben. Daarmee wordt immers armoede voorkomen. Toch kan er sprake zijn van ongewenst niet-gebruik. Dit ongewenste niet-gebruik is een terugkerend onderwerp in het politieke debat.

In deze beleidsdoorlichting is nagegaan of deze (aanvullende) uitkeringen daadwerkelijk de mensen bereiken die daar recht op hebben. Dit is nagegaan door het spiegelbeeld, te weten het zogenaamde niet-gebruik van de regelingen, te onderzoeken. Wanneer mensen – om verschillende redenen – geen gebruik maken van de voor hen bedoelde regelingen, bestaat de kans dat het inkomen van deze mensen onder het sociale minimum zakt. De doelstelling van de regelingen – het waarborgen van het bestaansminimum – wordt dan niet bereikt. Een andere reden om het niet-gebruik te onderzoeken is dat de resultaten van dit onderzoek handvatten bieden voor mogelijke verbeteringen van de (uitvoering van) de regelingen. Verderop worden de bevindingen per regeling weergegeven

## **Redenen voor niet-gebruik**

Voor het niet-gebruik van de regelingen kunnen verschillende redenen zijn. Voor de analyse van het bestaan van niet-gebruik is gebruik gemaakt van inzichten en modellen die in de wetenschappelijke literatuur over het fenomeen niet-gebruik gemeengoed zijn.

Bijna nooit is één factor de oorzaak van niet gebruik. Meestal gaat het om een combinatie van factoren zoals die in deze beleidsdoorlichting besproken zijn. Ze liggen op drie niveaus: de regelgeving, de uitvoering en de cliënt.

Bij de regelgeving heeft de toets op eigen middelen een grote invloed op niet gebruik. Zodra blijkt dat voor een uitkering nagegaan wordt of men eigen middelen heeft, denken cliënten geen recht te hebben op die uitkering. De middelentoets is er omdat het hier gaat om uitkeringen die een minimumniveau van bestaan (of soms, zoals bij de AOW, daarboven) moeten borgen. Een andere belemmerende factor is complexiteit van regelgeving; van aanvraagformulieren. Soms is het voor mensen niet inzichtelijk voor mensen dat ze recht hebben op de uitkering.

Hierbij speelt de uitvoering een cruciale rol. Die kan door actieve benadering van mensen zorgen dat uitkeringen degenen bereiken waar ze voor bedoeld zijn. Dit is complexer als mensen recht hebben op een aantal verschillende uitkeringen die ook onder verschillende uitvoeringsinstanties vallen. Zoals een combinatie van verschillende inkomensvoorzieningen en –verzekeringen, huurtoeslag, zorgtoeslag en WMO.

Op het cliënten niveau spelen in theorie factoren als kennis, stigma, procedures, de economische afweging en aanleidingen. De voornaamste oorzaak van niet-gebruik is volgens Van Oorschoot dat rechthebbenden niet weten van het bestaan van de regeling. De daarna volgende oorzaak is dat mensen onterecht denken geen recht te hebben op de uitkering. Dit kan komen doordat de regeling en de aanvraag complex zijn of doordat mensen door uitvoeringsinstellingen niet worden gewezen op hun (potentiële) recht.

Of er in de beleving van de cliënt een stigma aan de uitkering of de uitvoering kleeft speelt geen rol bij het niet gebruik, zo blijkt uit het SCP rapport. Een gevoel van afhankelijkheid van de overheid en dat men mogelijk door anderen op het gebruik van een uitkering wordt aangekeken, weerhoudt mensen niet van het aanvragen van die uitkering. Wat wel een rol speelt is de economische factor. Wat zijn de financiële omstandigheden van mensen die recht hebben op een uitkering; hoeveel moeite kost het aanvragen en wat levert het naar verwachting op. Als de cliënt het eigen inkomen adequaat vindt en de uitkering niet ziet als een belangrijke aanvulling op het inkomen, zal hij geen aanvraag indienen.

## **Samenvatting niet-gebruik en oorzaken daarvan per regeling**

### Anw

Het niet-gebruik percentage bij de Anw ligt rond de 4% onder rechthebbenden op de nabestaandenuitkering en is naar schatting 7% bij de halfwezenuitkering. Factoren die van invloed zijn op het risico op niet-gebruik binnen de Anw hangen in belangrijke mate samen



met de inkomensafhankelijkheid van de regeling en de subjectieve behoefte van cliënten. Met name de hoogte van het inkomen lijkt een bepalende factor. Niet-gebruik van de nabestaandenuitkering komt onder de laagste inkomensgroep (met recht op een volledige nabestaandenuitkering) amper voor. Nabestaanden met een hoog inkomen (die slechts recht hebben op een sterk gekorte nabestaandenuitkering) kennen een relatief hoog niet-gebruik percentage. Een zelfde lijn valt te onderkennen bij de halfwezen uitkering. Kennelijk vinden mensen met een hoog inkomen de aanvulling niet nodig.

#### AOW inclusief AOW-partnertoeslag

Niet gebruik van AOW en AOW-partnertoeslag in Nederland komt weinig voor. Het percentage voor de AOW is nihil en ook dat voor de partnertoeslag ligt onder de één procent. Dit correspondeert met het feit dat de AOW weinig kenmerken heeft die de regeling vatbaar maken voor niet-gebruik. De AOW is een zeer bekende regeling waar de meeste mensen ook van weten dat ze er na hun 65<sup>e</sup> recht op hebben. Weliswaar moet de AOW aangevraagd worden, maar de SVB stuurt mensen een half jaar voor ze 65 worden een aanvraagformulier. Bovendien vormt de AOW het basisinkomen voor het pensioenstelsel en maakt voor de meeste mensen, op hen met een zeer hoog inkomen na, een groot deel van hun inkomen uit. De moeite die men moet doen om AOW aan te vragen is gering. De AOW-partnertoeslag is wel iets vatbaarder dan het AOW-pensioen mede door het bestaan van een inkomenstoets. Daarnaast is van belang dat de SVB op belangrijke onderdelen ook in de uitvoering rekening houdt met risico's van niet-gebruik en hierop inspeelt.

De AOW kan geëxporteerd worden naar het buitenland. Verwacht mag worden dat het niet-gebruik voor mensen die in het buitenland wonen hoger zal zijn dan voor personen die in Nederland wonen. Dit laatste is niet bekend omdat er geen gegevens bestaan van mensen in het buitenland die in het verleden ooit een periode verzekerd zijn geweest voor de AOW.

#### WWB 65+

De WWB 65+ bevat elementen die het vatbaar maken voor niet-gebruik. Door de aanvullende functie kent de bijstand een middelentoets. De groep potentieel rechthebbenden die eind 2008 ongeveer 217.000 personen in Nederland betrof met onvolledige AOW, zal in de toekomst nog in omvang toenemen. Naar schatting is het niet gebruik 34%. Dat is in vergelijking met de andere onderzochte uitkeringen in deze Beleidsdoorlichting hoog. In het SCP onderzoek Geld op de plank uit 2007 is van de in dit rapport onderzochte uitkeringen alleen de WWB65+ onderzocht. Hieruit kwam een hoger percentage niet-gebruik naar voren (70%). Het verschil wordt onder andere veroorzaakt doordat in de SCP-analyse de middelentoets niet was meegenomen, wat leidt tot een (flinke) overschatting van het niet-gebruik. Bij het niet gebruik spelen factoren op elk niveau mee, van de regeling, uitvoering tot en met de cliënt. Oorzaken zijn de middelentoets, het aanvraagproces en de onbekendheid met de regeling.

In de periode 2003-2005 is het niet-gebruik van de WWB 65+ gedaald. Over de periode daarna zijn geen landelijke cijfers beschikbaar over niet-gebruik. Wel is daarna de omvang van het gebruik als gevolg van de inspanningen van de uitvoeringsorganisaties onderzocht. Sinds 2006 konden gemeenten de uitvoering van de WWB 65+ mandateren aan de SVB. De SVB nam dan de uitvoering integraal over van de gemeente. Dit hield in alle klantcontacten, de beoordeling en afhandeling van de aanvraag, de uitkeringsverstrekking en de handhaving. Gebleken is dat door de bank genomen bij een gemeente die al langer mandateert het aantal

mensen met een WWB 65+ uitkering meer dan landelijk gemiddeld stijgt en bij niet of late mandatering minder dan gemiddeld. Uitvoering door de SVB heeft dus een positief effect op het terugdringen van het niet-gebruik.

### TW

De TW bevat elementen die de regeling vatbaar maken voor niet-gebruik. De toeslag is een aanvullend bedrag op de loondervingsuitkering. Het recht op en de hoogte van de toeslag is afhankelijk van diverse factoren, zoals de overige inkomsten van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele partner. Het is daardoor voor de cliënt niet meteen duidelijk of hij recht heeft op een toeslag. Dat betekent dat het belangrijk is dat er informatie wordt gegeven aan de mogelijk rechthebbenden. In een onderzoek uit 1999 werd het niet-gebruik van de TW geschat op tien procent. Uit het onderzoek van UWV over 2008 bleek dat het niet-gebruik van de TW rond twaalf procent ligt.

### **Conclusies**

De voornaamste oorzaak van niet gebruik binnen de regelgeving is de middelentoets. Daarnaast speelt ingewikkelde regelgeving een rol, waardoor mensen niet kunnen schatten of ze er recht op hebben. Bij de uitvoering is het actief benaderen van rechthebbenden de ultieme remedie om mensen hun uitkering te laten krijgen. Bij de cliënten is het niet weten van het bestaan van de uitkering de grootste oorzaak van niet gebruik. Een andere belangrijke cliënt factor voor niet gebruik is het niet weten of men recht heeft op de uitkering. Tot slot maakt een cliënt een economische afweging tussen de baten en lasten van het aanvragen.

De mate van niet gebruik van de in deze Beleidsdoorlichting geanalyseerde uitkeringen loopt sterk uiteen. Het niet-gebruik van de AOW inclusief partnertoeslag is gering en ligt onder de één procent. Het niet-gebruik van de Anw ligt wat hoger op vier tot zeven procent en van de TW ligt op ongeveer 12 procent. Het hoogst is de schatting van 34 procent niet gebruik van de WWB 65+.

De AOW is een zeer bekende regeling waarvan vrijwel iedere Nederlander meent er recht op te hebben vanaf hun 65<sup>e</sup> jaar. Er is geen middelentoets en de AOW maakt voor de meeste mensen een aanzienlijk deel van het inkomen uit. Het niet gebruik van de AOW is dan ook vrijwel nihil. Dit contrasteert met de andere regelingen, waar de toets op eigen middelen een rol speelt en waar de uitkeringen meestal slechts een aanvulling zijn op ander inkomen.

Bij de Anw speelt zowel de middelentoets als de behoefte van cliënten een rol bij enige mate van niet-gebruik. De TW kent een wat hoger niet gebruik, doordat het lastig is voor mensen om in te schatten of ze recht hebben op de uitkering. Voor de WWB65+ zijn de middelentoets en onbekendheid met (recht op) de regeling oorzaken. En de economische afweging tussen de meeropbrengst en de moeite die men moet doen om de uitkering aan te vragen.

Bij aanvang van deze beleidsdoorlichting verwachtten we dat niet-gebruik minder voorkomt bij uitkeringen van relatief grote bedragen en die een groot deel van het inkomen vormen van de rechthebbenden. De bekendheid van die regelingen zal groter zijn en het financiële belang van rechthebbenden ook. Bij uitkeringen van kleine bedragen en die een (geringe) aanvulling op het inkomen vormen verwachten we een groter niet-gebruik. Deze verwachting is

bevestigd met het beeld dat niet gebruik van AOW minimaal is terwijl dat van de Anw, TW en van WWB65+ groter is.

Het vrijwel nihil niet gebruik van de AOW kan tot tevredenheid stemmen. Het niet gebruik van de Anw is iets hoger evenals dat van de TW. Met name het niet gebruik van de WWB65+ is een stuk hoger. Overigens is op deze terreinen al beleid ingezet om het niet gebruik terug te dringen. Dat beleid wordt hieronder kort uiteengezet.

### **Reeds genomen maatregelen**

#### Anw

Sinds 2009 benadert de SVB naar aanleiding van het geconstateerde niet-gebruik mensen met potentiële Anw-rechten (waaronder de Anw-halfwezen-uitkering) doelgericht. Zij krijgen een aanvraagformulier.

#### WWB 65+

Zoals aangegeven zijn er indicaties dat uitvoering door de SVB een positief effect heeft op terugdringen van het niet gebruik van WWB 65+. Zeker als mensen al voor AOW bij de SVB komen, is het wijzen op mogelijk recht van de aanvullende uitkering mogelijk.

Dit is mede aanleiding geweest om de uitvoering per 1 januari 2010 in zijn geheel bij de SVB neer te leggen. Verwacht wordt dat de landelijke overheveling van de uitvoering en de verantwoordelijkheid naar de SVB belangrijk zal bijdragen aan het verder terugdringen van het niet-gebruik. Omdat sommige ouderen een negatieve connotatie hebben met de term bijstand, is gekozen voor de term aanvullende inkomensvoorziening ouderen.

#### TW

UWV heeft naar aanleiding van het onderzoek naar niet-gebruik van de TW begin 2009 de proactieve dienstverlening TW versterkt. Men informeert mensen door middels van folders en internet over de TW en stuurt mensen die mogelijk recht hebben een aanvraagformulier toe. In de digitale WW-aanvraag is tevens de digitale aanvraag TW opgenomen. Daarnaast is in het WW systeem een signaalfunctie ingebouwd, waarmee UWV medewerkers erop worden gewezen dat door een verandering in de klantsituatie, er mogelijk aanspraak op TW is. Deze signaalfunctie wordt per 1 mei 2010 ook in de AG-systemen opgenomen.

## Literatuurlijst

- Begroting SZW 2008, 2009 en 2010, beleidsartikel 49
- Memorie van Toelichting bij de Begroting van SZW
- Rijksbegrotingsvoorschriften t.a.v. verplichting Beleidsdoorlichtingen
- Realizing Rights, van Oorschot, Universiteit van Tilburg, TISSER, 1995.
- Geld op de Plank. Niet-gebruik van inkomenvoorzieningen. Sociaal Cultureel Planbureau, mei 2007.
- Niet-gebruik WWB 65+ in 2005, Sociale verzekeringsbank rapport 2008.
- Prognose van het aantal gerechtigden AOW, Anw en AKW tot en met 2022, Sociale verzekeringsbank 2008
- Rechten verzilveren. Terugdringen van het niet-gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers, Inspectie Werk en Inkomen 2008
- 65-Plussers in de min. Leven op en onder het minimum met een gekorte AOW-uitkering. Verwey-Jonker Instituut, april 2005 (Drs. T. Nederland e.a.).
- 2e voortgangsrapportage 'Offensief tegen de armoede', Gemeente Rotterdam, april 2008.
- Participatie, bekendheid met en beroep op de Anw, Sociale verzekeringsbank 2008.
- Evaluatie Algemene nabestaandenwet, Regioplan 2001.
- Herhaalmeting kennis over de AOW-partnertoeslag, Intomart Gfk, 2009.

## **Eindoordelen onafhankelijke deskundigen**

*Eindoordeel van de heer Prof. dr. ing. W.J.H. van Oorschot*

Mw. Dr. I. D. Nijboer  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum 15 april, 2010

Betreft Oordeel Beleidsdoorlichting artikel 49

Geachte mevrouw Nijboer,

Bij dezen geef ik U mijn eindoordeel over de Beleidsdoorlichting van Artikel 49 van de Begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals door U verzocht in Uw schrijven van 29 maart j.l.

Zoals het rapport zelf aangeeft ligt de nadruk van de beleidsdoorlichting op het in kaart brengen van de omvang (in percentages) van het niet-gebruik van de AOW incl. partnertoeslag, de WWB 65+ (AIO), de Anw, en de TW, alsmede van de mogelijke oorzaken van niet-gebruik.

Voor wat betreft de omvang-percentages geeft het rapport m.i. een goede weergave van wat er op dit moment over het niet-gebruik van de verschillende regelingen bekend is. Er zijn mij geen andere relevante, maar niet in het rapport besproken onderzoeken bekend. Dit betekent dat naar mijn mening het rapport de staat van kennis over de omvang van het niet-gebruik van de betreffende regelingen volledig weergeeft. De bespreking van de onderzoeken waaruit geput wordt om de percentages niet-gebruik voor het voetlicht te krijgen is steeds summier, maar dat doet niet af aan het beeld van de omvang van het niet-gebruik dat gepresenteerd wordt. Uiteraard is het zo dat elk in het rapport genoemd percentage uitkomst is van empirisch onderzoek dat zijn methodologische en praktische beperkingen heeft. Dat de percentages op zichzelf genomen daarom met een zekere onnauwkeurigheid zijn omgeven wordt in het rapport voldoende erkend.

Het rapport biedt mijns inziens eveneens een goed beeld van de oorzakelijke factoren die bij het geconstateerde niet-gebruik een rol spelen. Het gekozen theoretisch model van de 3 niveaus (regelgeving, uitvoering, cliënt) biedt de mogelijkheid om een breed zicht te krijgen op mogelijke factoren en door de stringente toepassing ervan op elke regeling afzonderlijk wordt dit in het rapport ook daadwerkelijk gerealiseerd. Het wordt uit de confrontatie van feitelijke kenmerken die de regelingen op de drie niveaus hebben met de kenmerken die in het algemeen als risicovol gezien worden voor het optreden van niet-gebruik vooral ook goed duidelijk waarom de gevonden percentages van de regelingen zo uiteenlopen (van nihil AOW tot max. 34% WWB65+). Het is deze vergelijking tussen regelingen die het mogelijk maakt om de aan- of afwezigheid van specifieke risicofactoren per regeling helder te krijgen. Ik kan de conclusies op p. 49 onderschrijven, waarin de belangrijkste algemene risicofactoren genoemd worden en de specifieke risicofactoren per regeling.

Waar het rapport naast omvang en oorzaken van niet-gebruik ook een beeld moet schetsen van de maatregelen die de verantwoordelijke instanties in het verleden hebben genomen om het niet-gebruik te verminderen en die welke in de toekomst genomen zouden kunnen worden, daar is het rapport mijns inziens minder volledig. Ik heb zelf geen goed beeld van eerder genomen maatregelen, dus ik kan niet precies beoordelen hoe volledig of onvolledig het rapport hier is. Maar het rapport geeft niet de indruk dat er uitgebreid en systematisch naar informatie over zulke maatregelen is gezocht. Duidelijk wordt wel dat uitvoeringsorganisaties als SVB en UWV oog hebben voor mogelijk niet-gebruik. Ze hebben er onderzoek naar verricht en er procedures in het aanvraagproces op aangepast. Een grotere pro-activiteit vanuit de organisatie richting mogelijke rechthebbenden staat daarbij centraal. Op zich is het goed dat dit in het rapport helder voor het voetlicht komt, omdat het naar mijn mening een van de belangrijkste maatregelen is die men kan treffen als het behoud van de inkomenstoets in een regeling een vereiste is.

Afrondend, mijn oordeel over de inhoud van het rapport, waar het gaat over de hoofdvragen van omvang en oorzaken van niet-gebruik van de betreffende regelingen, is positief. Opzet en methodologische aanpak zijn in orde en bij de conclusies is voldoende omzichtigheid betracht, in die zin dat ze de gepresenteerde feiten niet onverantwoord overstijgen.

Met vriendelijke groet en met dank voor het in mij gestelde vertrouwen,

hoogachtend,

W.J.H. van Oorschot  
(Hoogleraar Sociologie)

Eindoordeel van de heer Prof. dr. G.J. Vonk

Het Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
t.a.v. mw. Dr. I.D. Nijboer  
Directeur Inkomensverzekeringen- en voorzieningen

Prof. dr. G.J. Vonk  
Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der  
Rechtsgeleerdheid  
Groningen, 11 april 2010

Betreft: Eindoordeel beleidsdoorlichting artikel 49

Graag geef ik mijn eindoordeel bij de beleidsdoorlichting artikel 49 die mij per brief van 29 maart 2010 ter kennis is gesteld.

*Eigen betrokkenheid*

Ik ben twee maal in de gelegenheid gesteld om op concepten van de beleidsdoorlichting een reactie te geven. Daarbij werd mij alle vrijheid en tijd gegund. Met mijn opmerkingen en vragen is naar mijn oordeel voldoende rekening gehouden.

*Opzet*

De theoretische onderbouwing en opzet van het rapport zijn in mijn ogen verantwoord. De door mijn collega Van Oorschoot ontwikkelde toets aan de drie perspectieven van 'de regeling', 'de uitvoering' en 'de klant' heeft hier aan bijgedragen. Deze toets is in de beleidsdoorlichting consequent uitgewerkt.

De beleidsdoorlichting steunt op bestaand onderzoek naar niet-gebruik. De resultaten van dit onderzoek worden systematisch weergegeven en in een breder analytisch kader geplaatst. Hierin schuilt de meerwaarde van de beleidsdoorlichting.

Wat de opzet betreft, gaat nog de opmerking dat deze is gebaseerd op een tiental vragen. Deze worden opgesomd in de inleiding van het rapport. De beleidsdoorlichting is vooral opgehangen aan vraag 8. De overige vragen worden veel sneller beantwoord, of bijna op pro forma wijze afgehandeld. Soms was dit niet goed mogelijk. Bijvoorbeeld, vraag 3 waarom de overheid bepaalde taken tot haar verantwoordelijkheid rekent, lijkt mij te complex en veelomvattend om slechts in enkele regels af te doen. Het rapport moet daarom primair worden gelezen als een analyse van het niet-gebruik, waarbij de overige informatie als louter 'voorliggend' moet worden beschouwd.

*Inhoud*

Het onderzoek laat zien dat landelijke, uniforme niet-middelengetoetste regelingen het best scoren op het punt van niet-gebruik. Het percentage niet-gebruik in de AOW wordt geschat op 'nihil', een opmerkelijke uitkomst. Zo gauw regelingen uitgaan van een middelentoets (met als gevolg dat soms sprake zal zijn van geringe aanvullingen op de inkomsten) neemt het niet-gebruik toe.

Naar aanleiding van deze bevinding rijst de vraag op welke wijze de uitvoering van middelengetoeste regelingen kan worden verbeterd om niet-gebruik tegen te gaan. In dit verband lijkt het mij relevant te bezien welke leereffecten uitgaan van de uitvoering van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen door de SVB en van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst/toeslagen

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest,

Met vriendelijke groet

Gijsbert Vonk  
Hoogleraar socialezekerheidsrecht