



# Ouderdomsregelingen ontleed

2019



# Ouderdomsregelingen ontleed

De tekst in dit document is vastgesteld op 29 oktober 2019. Dit document is op 13 november 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	----------

## Vooraf

Dit onderzoek maakt deel uit van ons programma 'Inzicht in premiesectoren zorg en sociale zekerheid'. Doel van dit programma is de Tweede Kamer zicht bieden op de prestaties van de premiesectoren zorg en sociale zekerheid. Bovendien gaan we in op de informatiepositie en beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement.



# Inhoud

<b>Vooraf</b>	3
<b>Samenvatting</b>	6
<b>1 Inleiding</b>	10
1.1 Aanleiding onderzoek	10
1.2 Doel en aanpak onderzoek	11
1.3 Stelsel van ouderdomsregelingen	11
1.4 Om hoeveel mensen gaat het?	14
1.5 Op hoeveel geld hebben ouderen recht?	15
1.6 Leeswijzer	16
<b>2 Hoe het stelsel van de ouderdomsregelingen veranderde</b>	17
2.1 Van premiefinanciering naar duale financiering van AOW	17
2.2 Tegengaan van niet-gebruik aanvullende bijstand onder ouderen	19
2.3 Introductie en afschaffing AOW-partnertoeslag	19
2.4 Tegemoetkomingen aan AOW-gerechtigden	20
2.5 Verhoging AOW-leeftijd maakt overbruggingsregeling nodig	20
<b>3 Doelmatigheid financiering en uitvoering ouderdomsregelingen</b>	21
3.1 Conclusie	21
3.2 Wanneer hebben mensen recht?	21
3.3 Uitvoering ouderdomsregelingen	25
3.3.1 Wat kost de uitvoering?	25
3.3.2 Uitvoering ouderdomsregelingen doelmatig	25
3.4 Kosten duale financiering Ouderdomsfonds zijn beperkt	26
<b>4 Doeltreffendheid ouderdomsregelingen</b>	27
4.1 Conclusie	27
4.2 Bijna alle AOW-gerechtigden ontvangen AOW-pensioen	27
4.3 Niet-gebruik AIO hoog	28
4.3.1 Helft van de AIO-gerechtigden ontvangt geen AIO	28
4.3.2 Achtergrondkenmerken die samenhangen met niet-gebruik AIO	29
4.3.3 Mogelijke verklaringen niet-gebruik AIO	34
4.4 Huidig niet-gebruik OBR niet bekend	35
4.5 Tegengaan van niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen	35
4.5.1 Maatregelen SVB om niet-gebruik van OBR te voorkomen	35



4.5.2	Maatregelen SVB om niet-gebruik van de AIO te voorkomen	36
4.5.3	Aanbevelingen ten aanzien van niet-gebruik	37
<b>5</b>	<b>Informatiepositie financiering en uitgaven ouderdomsregelingen</b>	<b>38</b>
5.1	Conclusie	38
5.2	Bijdrage in de kosten van kortingen Ouderdomsfonds	38
5.2.1	Toelichting heffingskortingen	39
5.2.2	BIKK compenseert beperkt deel premiederving AOW	40
5.2.3	Aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds	41
5.2.4	Zicht op verhouding tussen premieopbrengsten en bijdragen algemene middelen	41
5.2.5	Aanbevelingen vereenvoudiging en transparantie financiering Ouderdomsfonds	42
5.3	Verantwoording financiering en uitgaven ouderdomsstelsel	43
5.3.1	Informatie verspreid over beleidsartikelen en bijlagen	44
5.3.2	Aanbeveling integraal beeld financiering en uitgaven Ouderdomsfonds	45
5.4	Belang van een goede informatiepositie	46
<b>6</b>	<b>Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>47</b>
6.1	Bestuurlijke reactie	47
6.1.1	Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	47
6.1.2	Reactie SVB	48
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
<b>Bijlage 1</b>	<b>Uitkomsten en methodologische verantwoording analyse niet-gebruik AIO</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Literatuur</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Noten</b>	<b>61</b>





## Samenvatting

Nederland vergrijst. De verwachting van het CBS is dat in 2030 het aantal 65-plussers het aantal jongeren (20-minners) zal overtreffen met bijna een half miljoen. De vergrijzing betekent dat jaarlijks steeds meer ouderen een basispensioen, op basis van de Algemene Ouderdomswet (AOW), ontvangen. In 2018 kregen bijna 3,5 miljoen ouderen AOW-pensioen.

Het publieke stelsel van de (basis-)oudedagsvoorziening is in de loop der jaren uitgebreid. Naast het AOW-pensioen (inclusief de inkomensondersteuning AOW, IO-AOW) kunnen ouderen nu ook recht hebben op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) of de Overbruggingsregeling AOW (OBR). AOW-gerechtigden met een onvolledig AOW-pensioen of met een jongere partner zonder inkomen, kunnen recht hebben op een aanvulling op het inkomen tot het bijstandsniveau, de AIO. De OBR is bedoeld voor ouderen die zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd.

Vanwege de maatschappelijke en financiële relevantie hebben we het stelsel van ouderdomsregelingen ontleed. We hebben onderzoek gedaan naar de vraag hoe dit stelsel in elkaar zit, wat het kost en in hoeverre de uitvoering doelmatig en doeltreffend is.

### **Uitvoering ouderdomsregelingen doelmatig**

Wij beoordelen de uitvoering van de ouderdomsregelingen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op basis van ons onderzoek als doelmatig. Dat vinden we een positieve bevinding gezien de omvang van de uitgaven aan de ouderdomsregelingen. In 2018 ging het om ruim € 38 miljard, dat is bijna de helft van de totale uitgaven aan de sociale zekerheid. We vinden dit ook een positieve bevinding, aangezien de AIO en OBR, welke voor een specifieke groep bedoeld zijn, de nodige toetredingseisen kennen. Om aan deze wet- en regelgeving te toetsen, zijn bij de aanvraag en toekenning veel werkzaamheden nodig door de SVB. De uitvoering brengt daardoor, in vergelijking met die van de AOW, relatief hoge kosten met zich mee, maar we hebben geen ondoelmatigheden gevonden. De uitvoeringskosten van de AOW zijn zeer beperkt ten opzichte van de uitkeringslasten. Ook hebben we in de kwaliteit van de uitvoering van de ouderdomsregelingen geen bijzonderheden vastgesteld. Zo ontvangen de meeste mensen hun (basis-)oudedagsvoorziening op tijd. We zien wel mogelijkheden om het niet-gebruik van de AIO terug te dringen.



### **Duale financiering Ouderdomsfonds niet ondoelmatig**

De SVB betaalt het AOW-pensioen uit het Ouderdomsfonds. Dit fonds wordt gevuld met premieopbrengsten en sinds 2003 structureel aangevuld met rijksbijdragen vanuit de begroting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De aanvulling brengt extra werkzaamheden met zich mee voor de Belastingdienst en het Ministerie van SZW, maar deze leiden niet tot aantoonbaar hogere uitvoeringskosten. De duale financiering van het Ouderdomsfonds is daarmee niet ondoelmatig.

### **Een groep ouderen leeft onder het bestaansminimum**

Uit onderzoek van de SVB blijkt dat het niet-gebruik van de AOW in 2018 laag is. Daarmee is de uitvoering van de AOW doeltreffend, want deze bereikt bijna alle rechthebbenden. Toch zijn er mensen die mede vanwege het niet-gebruik van de AIO onder het bestaansminimum leven, dat wil zeggen onder het bijstandsniveau. Uit onze data-analyse blijkt dat het niet-gebruik van de AIO tussen de 48% en 56% van de rechthebbende huishoudens ligt. Dat betreft een grote groep, namelijk circa 34.000 tot 51.000 huishoudens. Van het niet-gebruik van de OBR is geen actueel beeld, maar de laatst bekende cijfers uit onderzoek van de SVB wezen op een mogelijk niet-gebruik van 45% in 2015.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de werking van het stelsel dat een (basis-) oudedagsvoorziening aanbiedt aan ouderen die dit nodig hebben. Het niet-gebruik van de AIO en OBR betekent dat niet alle mensen de inkomensondersteuning krijgen die zij mogelijk nodig hebben.

### **SVB gaat niet-gebruik actief tegen, maar ervaart knelpunten**

De SVB spant zich in om het niet-gebruik van de ouderdomsregelingen tegen te gaan. Toch zou de SVB het niet-gebruik van de AIO doelmatiger en doeltreffender kunnen aanpakken als zij over inkomensgegevens uit de polisadministratie van UWV zou beschikken. Voor de OBR is het raadplegen van de polisadministratie wel mogelijk binnen de grenzen van de privacywetgeving. Met deze gegevensuitwisseling kan de SVB mogelijk rechthebbenden op de OBR gericht benaderen. Ook kan de OBR nu met terugwerkende kracht worden aangevraagd. Het effect van deze maatregelen is niet bekend.

### **Informatie parlement verbrokkeld**

We constateren dat het parlement nu geen integraal beeld krijgt van de financiering van en uitgaven aan de ouderdomsregelingen. Deze informatie verspreidt de minister over meerdere beleidsartikelen en een bijlage van zijn begroting. In het *Verantwoordingsonderzoek 2018* bij het Ministerie van SZW hebben we de minister van SZW



aanbevelingen gedaan om dit te verbeteren. De minister heeft toegezegd de aanbevelingen op te volgen.

We stellen ook vast dat door de Bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK) de financiering van het Ouderdomsfonds ingewikkeld en ondoorzichtig is geworden. De BIKK compenseert slechts een klein deel van de premiederving AOW door de heffingskortingen. Daarnaast is er ook een aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds nodig. Verder stellen we vast dat het parlement nu geen zicht heeft op de omvang van de heffingskortingen die met de premieopbrengsten AOW worden verrekend.

### **Aanbevelingen aan de minister van SZW**

De exacte redenen voor het niet-gebruik van de AIO zijn onbekend. Wij bevelen de minister aan om onderzoek uit te voeren naar de redenen van het niet-gebruik. Op basis van deze uitkomsten kan de minister in samenwerking met de SVB bepalen welke maatregelen ingezet kunnen worden om onbedoeld niet-gebruik tegen te gaan.

We bevelen de minister van SZW aan te onderzoeken onder welke condities kan worden voldaan aan de privacywetgeving, zodat de SVB het niet-gebruik van de AIO doelmatiger en doeltreffender terug kan dringen. Hierbij kan de minister mogelijk nagaan welke afwegingen bij de OBR zijn gemaakt en bekijken of deze ook van toepassing zijn bij de AIO. Dan zou gegevensuitwisseling met UWV mogelijk kunnen worden, zodat de SVB mogelijke rechthebbenden gerichter kan benaderen. Ook een aparte wettelijke basis is hiervoor een mogelijkheid.

Wij bevelen de minister van SZW aan om onderzoek uit te voeren naar het niet-gebruik van de OBR. Op basis van de uitkomsten kan hij bezien of verdere maatregelen moeten worden ingezet om het niet-gebruik (verder) terug te dringen.

Ter vereenvoudiging van de financiering van het Ouderdomsfonds en een vergroting van de transparantie bevelen we de minister van SZW aan om de BIKK af te schaffen en het vermogenstekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen met één begrotingsgefinancierde geldstroom, de aanvullende rijksbijdrage.

We bevelen de minister van SZW aan om het parlement beter inzicht te bieden in de verhouding tussen de premieopbrengsten en de bijdragen uit de algemene middelen. Dit kan hij doen door het parlement inzicht te geven in de omvang van de heffingskortingen die met de premieopbrengsten AOW zijn verrekend.





### **Reactie minister van SZW en Raad van Bestuur SVB**

De minister geeft in reactie op ons rapport aan onze aanbeveling om aanvullend onderzoek te doen naar de redenen van het niet-gebruik van de AIO over te nemen. Ook de SVB onderschrijft deze aanbeveling. De aanbeveling om te onderzoeken onder welke condities voldaan kan worden aan de privacywetgeving zegt de minister in aangepaste vorm over te nemen. Bestandsvergelijking met gegevens van UWV om niet-gebruik van de AIO tegen te gaan, vindt de minister niet-proportioneel. De SVB onderschrijft onze aanbeveling wel. De SVB zou persoonlijk contact willen inzetten, net zoals bij het terugdringen van het niet-gebruik van de AOW. Hiervoor is een koppeling nodig met de inkomens- en vermogensgegevens.

De aanbeveling om opnieuw onderzoek te doen naar het niet-gebruik van de OBR onderschrijven de minister van SZW en de SVB niet. Naar aanleiding van het onderzoek in 2016 zijn er maatregelen genomen om het niet-gebruik terug te dringen.

De minister zegt toe te verkennen of afschaffing van de BIKK mogelijk is. Met deze verkenning hoopt hij de financiering te versimpelen, zonder dat er iets wijzigt in de financiële positie van het fonds of in de mogelijkheden van de Tweede Kamer om daarop invloed uit te oefenen. De aanbeveling om inzicht te geven in de met de AOW-premie verrekende heffingskortingen neemt de minister niet over. Dit draagt volgens hem niet bij aan een inzichtelijke begroting.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij benadrukken dat door het niet-gebruik van de AIO 34.000 tot 51.000 huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden een inkomen hebben onder bijstandsniveau. De minister is in zijn reactie niet helder hoe hij het hoge niet-gebruik gaat verlagen. Persoonlijk contact is effectief in het tegengaan van niet-gebruik. Daarvoor is bestandsvergelijking met gegevens van UWV noodzakelijk. Dat is de reden waarom wij de minister in overweging geven, samen met de SVB, de afweging over de proportionaliteit van gegevensuitwisseling met UWV en Belastingdienst en het doel van de AIO opnieuw tegen het licht te houden.

Wij vinden het positief dat de minister gaat verkennen of de afschaffing van de BIKK mogelijk is. Dat maakt de financiering van het Ouderdomsfonds eenvoudiger en transparanter.



## 1 Inleiding

Iedereen die in Nederland woont en werkt draagt elke maand premies af voor de volksverzekeringen. Een daarvan is de premie voor het basispensioen van ouderen: de Algemene Ouderdomswet (AOW). De AOW maakt deel uit van het sociale zekerheidsstelsel in Nederland. Dit stelsel bestaat uit sociale voorzieningen, die worden betaald uit premies en/of uit belastingen. Dit moet voorkomen dat mensen, omdat zij bijvoorbeeld wegens ziekte of ouderdom niet meer kunnen werken, onder het bestaansminimum komen.

Dit onderzoek richt zich op de publieke regelingen die voorzien in een inkomen voor ouderen, dat zijn:

- de Algemene Ouderdomswet (AOW);
- de Inkomensondersteuning AOW (IO-AOW);
- de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO);
- de Overbruggingsregeling AOW (OBR).

In dit hoofdstuk komen de regelingen kort aan bod. In hoofdstuk 2 volgt een meer uitgebreide toelichting. In § 3.2 beschrijven we wanneer ouderen recht hebben op specifiek de AIO en OBR.

### 1.1 Aanleiding onderzoek

Sinds de inwerkingtreding van de AOW in 1957 is er veel veranderd in de (basis-)oudedagsvoorziening van ouderen. Zo is sinds eind 20e eeuw het premiepercentage AOW gemaximeerd en worden de premieopbrengsten structureel aangevuld met rijksbijdragen. Ook is het AOW-pensioen niet voor alle Nederlandse ouderen voldoende om in het bestaansminimum te voorzien. Er zijn mensen die de AIO nodig hebben. Maar niet iedereen die recht heeft op deze aanvulling, ontvangt deze ook (SVB 2008; 2014).

De uitgaven aan de AOW omvatten bijna de helft van de uitgaven aan de sociale zekerheid. In 2018 waren de uitgaven aan de AOW (inclusief IO-AOW) € 38 miljard en jaarlijks lopen deze uitgaven op. De financiering van de AOW is een belangrijk, omvangrijk en actueel thema dat zowel werkenden als gepensioneerden raakt. Daarom is het belangrijk dat de belastingbetaler en het parlement inzicht hebben in de financiering en uitvoering van de AOW en andere inkomensregelingen voor ouderen.



## 1.2 Doel en aanpak onderzoek

Met dit onderzoek willen we de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- Hoe worden de ouderdomsregelingen gefinancierd en in hoeverre is de financieringswijze van het Ouderdomsfonds doelmatig?
- In hoeverre is de uitvoering van de ouderdomsregelingen door de SVB doelmatig en doeltreffend?
- Welke informatie ontvangt het parlement over de ouderdomsregelingen en welke mogelijkheden heeft het om veranderingen in de financiering en uitgaven aan te brengen?

Om te kunnen beoordelen of de financiering van de ouderdomsregelingen doelmatig is, hebben we onderzocht of de duale financiering van het Ouderdomsfonds tot aantoonbaar hogere uitvoeringskosten leidt. Om de doelmatigheid van de uitvoering bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te bepalen, hebben we de uitvoeringskosten van de 3 ouderdomsregelingen (AOW, AIO en OBR) vergeleken en onderzocht waaraan de verschillen in uitvoeringskosten toegeschreven kunnen worden. Ook de kwaliteit van de uitvoering hebben we bekeken. Hiervoor analyseerden we onder andere informatie over tijdigheid van de uitkeringsverstrekking en klanttevredenheid.

Als we het hebben over een doeltreffende uitvoering, bedoelen we het bereik van de regelingen. De uitvoering is doeltreffend als alle rechthebbenden AOW-pensioen (inclusief IO-AOW) en/of AIO of OBR ontvangen. Dat betekent dat alle rechthebbenden een inkomen hebben op ten minste bijstandsniveau. Het bewust afzien van een regeling, of het onterecht ontvangen van een uitkering hebben we niet meegenomen in dit onderzoek. Om het niet-gebruik van de AIO te onderzoeken, hebben we niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geanalyseerd (zie bijlage 1).

## 1.3 Stelsel van ouderdomsregelingen

Figuur 1 toont het geheel van financiële stromen in het stelsel van de ouderdomsregelingen. Binnen het stelsel zijn premies en belastingen met elkaar verweven. Zowel de begrotings- als premiegefinancierde uitgaven vallen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid (dit werd eerder het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt genoemd). De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beheer van de uitgaven die vallen onder het uitgavenplafond.



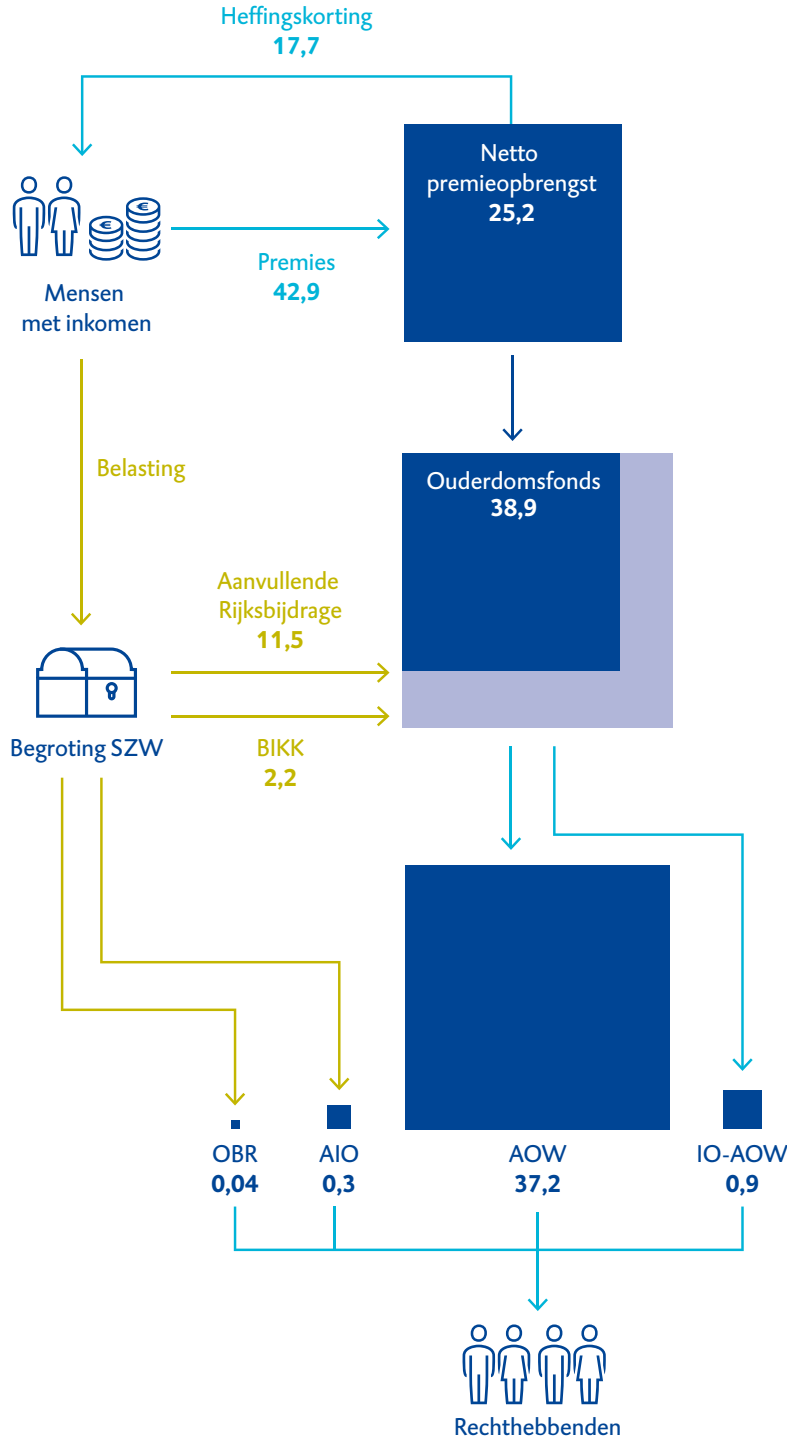
Samenvatting	1	2	3	4	5	6	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	----------

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de werking van het stelsel dat een basispensioen (AOW inclusief IO-AOW) en inkomensondersteuning (AIO en OBR) aanbiedt aan degenen die daar recht op hebben. Daarvoor moet de minister sturen en toezicht houden op een doelmatige en doeltreffende uitvoering door de SVB. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ouderdomsregelingen. Ook beheert de SVB het Ouderdomsfonds, uit dit fonds wordt het AOW-pensioen betaald.





**Stelsel van ouderdomsregelingen kent verwevenheid van premies en belastingen  
(in miljard €)**



**Figuur 1** Stelsel van ouderdomsregelingen, financiering en uitgaven in 2018. Bij de uitgaven uit het Ouderdomsfonds zijn uitvoeringskosten, exploitatiesaldo en onderlinge betalingen tussen sociale fondsen niet meegenomen waardoor de inkomsten van het Ouderdomsfonds niet gelijk zijn aan de uitgaven



Om ouderen vanaf 65 jaar te voorzien van een basispensioen werd in 1957 de AOW ingevoerd als volksverzekering. De AOW werd gefinancierd uit premies die werden geheven over het inkomen van werkenden voor de AOW-gerechtigde leeftijd. Het is een zogenaamd 'omslagstelsel'. Maar iedere ingezetene (met of zonder inkomen) was verzekerd en had dus recht op AOW-pensioen, ongeacht of hij of zij premie had betaald.

De huidige AOW-pensioenen worden verstrekt op basis van dezelfde principes, maar niet meer alleen betaald uit premies. In figuur 1 is te zien dat de uitgaven aan de AOW in 2018 voor een derde betaald zijn uit belastinginkomsten. Dat gebeurt via de aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds en de Bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK) die op de begroting van de minister van SZW staan. De figuur laat ook zien dat in 2018 € 17,7 miljard van de premieopbrengsten AOW is verrekend met premiebetalers. De SVB keert het AOW-pensioen uit vanuit het Ouderdomsfonds.

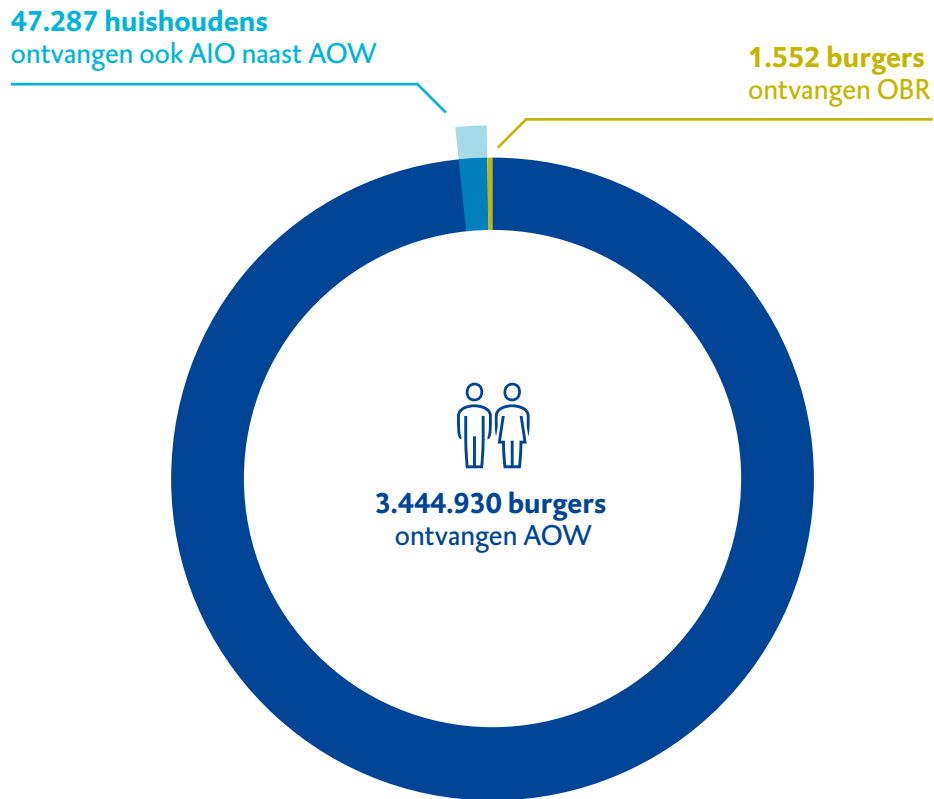
Hoewel de AOW nog steeds de belangrijkste pijler is in het publieke stelsel van de (basis-) ouderdagsvoorziening, bestaan er daarnaast nu ook andere inkomensregelingen. Zo maken sommige AOW-gerechtigden ook aanspraak op een aanvulling van hun inkomen: dit is de AIO. Zonder de AIO zouden deze mensen onder het bestaansminimum komen. Verder wordt de koopkracht van AOW-gerechtigden ondersteund met een extra bedrag bovenop het AOW-pensioen, de IO-AOW. Daarnaast bestaat sinds 2013 de OBR, bedoeld voor mensen die toen al met prepensioen waren en zich niet hadden kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. Mensen die OBR ontvangen, krijgen dus nog geen AOW-pensioen.

#### 1.4 Om hoeveel mensen gaat het?

Figuur 2 laat zien dat in 2018 bijna 3,5 miljoen ouderen AOW-pensioen ontvingen. Daarvan kregen bijna 50.000 huishoudens ook AIO. Verder ontving een relatief kleine groep ouderen de OBR.



## Bijna 3,5 miljoen burgers hebben te maken met het stelsel van ouderdomsregelingen



**Figuur 2** Aantal AOW (inclusief IO-AOW)-, AIO-, en OBR-uitkeringen in 2018

### 1.5 Op hoeveel geld hebben ouderen recht?

In tabel 1 zijn de maandelijkse uitkeringsbedragen opgenomen van de ouderdomsregelingen. Het begrip 'bestaansminimum' is gelijk aan de bijstandsnorm, het bedrag dat de Rijksoverheid tevens hanteert als sociaal minimum. Het bedrag van de OBR is gelijk aan de bijstandsnorm voor mensen onder de AOW-leeftijd. Het bedrag van de AIO is gelijk aan de bijstandsnorm voor mensen boven de AOW-leeftijd. In de tabel is te zien dat het AOW-pensioen (exclusief IO-AOW) iets hoger ligt dan de bijstandsnorm.



**Tabel 1** Maximum netto uitkeringsbedragen inkomensregelingen voor ouderen, bedragen per maand, per juli 2019 (in €, inclusief vakantiegeld)

Ouderdomsregelingen	Alleenstaand	Gehuwd/ samenwonend met partner
Bijstandsnorm - Onder AOW-leeftijd (OBR)	1.030,42	736,03
Bijstandsnorm - Boven AOW-leeftijd (AIO)	1.154,03	785,75
AOW-pensioen*	1.200,40	819,02

\* Dit bedrag is exclusief de IO-AOW. De IO-AOW bedraagt maximaal € 25,23 per maand.

Bron: SZW, 2019a.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de veranderingen in het stelsel van de (basis-)oudedagsvoorziening. In hoofdstuk 3 brengen we de doelmatigheid van het stelsel in kaart. Dit doen we door in te gaan op de uitvoering door de SVB en op de werkzaamheden van de Belastingdienst en het Ministerie van SZW voor de duale financiering van het Ouderdomsfonds. In hoofdstuk 4 behandelen we de doeltreffendheid van het stelsel. Dit doen we door te laten zien wat het niet-gebruik is van de AOW, AIO en OBR. Ook beschrijven we wat de SVB doet om niet-gebruik tegen te gaan. In hoofdstuk 5 gaan we in op de informatiepositie van het parlement over de financiering van het stelsel van de (basis-)oudedagsvoorziening.





## 2 Hoe het stelsel van de ouderdomsregelingen veranderde

Figuur 3 toont een tijdlijn met de belangrijkste wijzigingen in het stelsel van de (basis-) oudedagsvoorziening. Het gaat om wijzigingen in de financiering van het Ouderdomsfonds en om wijzigingen in de regelgeving die bepalen waar ouderen recht op hebben ten behoeve van hun (basis-)oudedagsvoorziening. In de volgende paragrafen lichten we de belangrijkste veranderingen toe.

### 2.1 Van premiefinanciering naar duale financiering van AOW

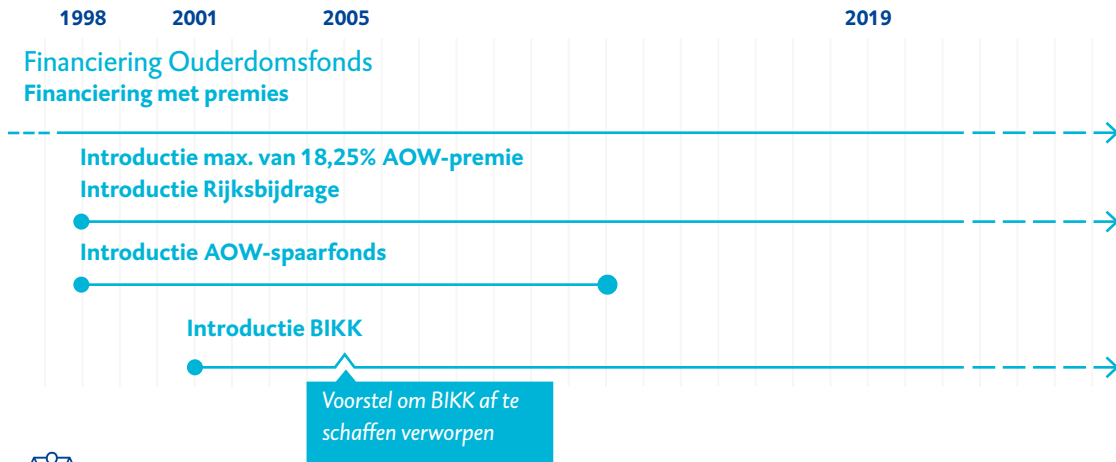
In 1957 werd de AOW ingevoerd als volksverzekering. De AOW werd gefinancierd uit een premie geheven over het inkomen van werkenden, maar iedere ingezetene (met of zonder inkomen) was verzekerd. De AOW is een omslagstelsel en kent een opbouwsysteem van 2% voor elk jaar dat iemand tussen 15 en 65 jaar Nederlands ingezetene is. AOW-gerechtigden zijn vrijgesteld van premiebetaling AOW (SZW, 1954). De betaalbaarheid van het systeem, waarbij de AOW enkel uit de premies werd gefinancierd, hield stand tot in de jaren '90. De premieopbrengsten in het Ouderdomsfonds zijn afhankelijk van de hoogte van het premiepercentage en van de hoogte van de premiegrondslag. Met de belastingherziening in 1990, ook wel belastingoperatie-Oort genoemd, werd de hoogte van het premie-inkomen verlaagd (omgerekend van € 29.904 in 1989 naar € 19.114 in 1990). Wegens de toenemende vergrijzing van de bevolking zou de premie op termijn flink moeten stijgen, namelijk van 14,6% in 1995 tot rond de 30% in 2035 om de AOW volledig uit premies te bekostigen (SZW, 1996). Om de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden te waarborgen, werd in 1998 besloten tot een duale financiering: een maximale premie en daarboven aanvulling uit de algemene middelen, de aanvullende rijksbijdrage genoemd (SZW en Financiën, 1997).



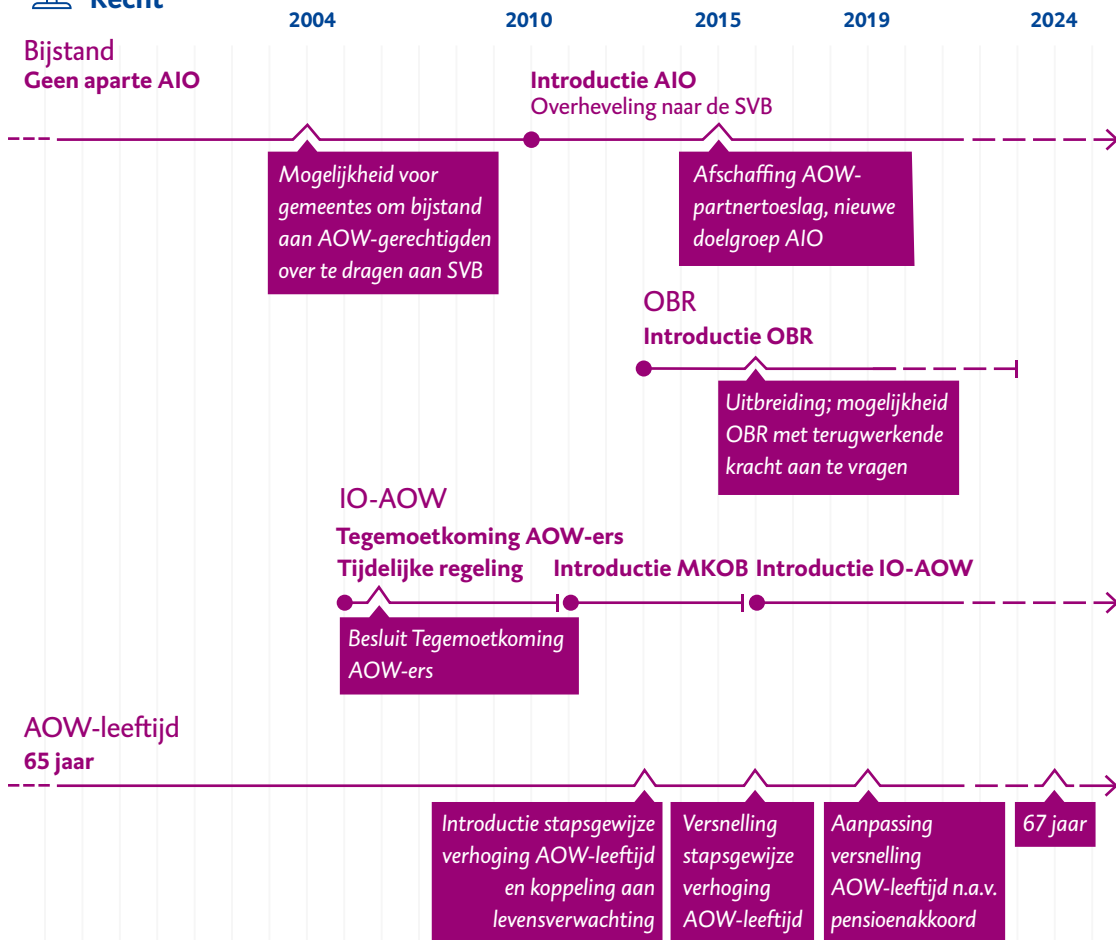
## Diverse stelselwijzigingen hebben gevolgen voor de financiering en het recht op regelingen in het ouderdomsstelsel



### Financiën



### Recht



Figuur 3 Tijdslijn met stelselwijzigingen ouderdomsregelingen





In de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) is vastgelegd dat de maximale premie 18,25% bedraagt. Sinds 1998 is de premie AOW 17,9%.

Vanaf 2003 wordt het Ouderdomsfonds structureel aangevuld met rijksbijdragen (Helleman e.a., 2008). Met de wijziging van de Wfsv in 1998 werd ook het zogenoemde 'Sparfonds AOW' geïntroduceerd. Dit fonds moest een bijdrage leveren aan de financiering van de piek van de uitgaven aan de AOW na 2020. In 2012 werd het Sparfonds opgeheven. De reden hiervoor was dat het fonds alleen op papier bestond, het was een boekhoudkundig instrument. Er was geen echt vermogen in het fonds gestort. Een afdracht aan het Sparfonds betekende in feite een hoger tekort op de rijksrekening. Er was namelijk geen extra geld gereserveerd voor stortingen in het Sparfonds, bijvoorbeeld door bezuinigingen elders (Financiën, 2010).

In 2001 is de inkomstenbelasting opnieuw herzien. Met deze belastingherziening werd het premieplichtig inkomen weer verhoogd. Ook werden toen de belastingvrije sommen omgezet in heffingskortingen. De bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK), gefinancierd uit de algemene middelen, compenseert de vermindering van de premieopbrengsten AOW als gevolg van de invoering van de heffingskortingen (zie hoofdstuk 5).

## 2.2 Tegengaan van niet-gebruik aanvullende bijstand onder ouderen

In 2010 werd de uitvoering van de aanvullende bijstand voor mensen van 65 jaar en ouder overgebracht van gemeenten naar de SVB. Dit werd gedaan om het niet-gebruik van bijstand door ouderen tegen te gaan en de uitvoering van inkomensvoorzieningen voor ouderen bij één loket te regelen. Tegelijkertijd veranderde de naam van 'aanvullende bijstand' naar 'Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen' (AIO) (SZW, 2009).

## 2.3 Introductie en afschaffing AOW-partnertoeslag

In 1985 is de AOW-partnertoeslag geïntroduceerd. Sindsdien hebben partners een zelfstandig recht op AOW-pensioen (SZW, 1984). Met de AOW-partnertoeslag werd voorkomen dat een huishouden onder het sociaal minimum kwam als de kostwinner de AOW-gerechtigde leeftijd bereikte en er geen andere inkomsten waren. In 2015 werd wegens de economische zelfstandigheid van vrouwen de partnertoeslag afgeschaft, zoals de wetgever in 1994 had besloten (SZW en Justitie, 1995). Een deel van de voormalige doelgroep kan sindsdien een beroep doen op de AIO, maar niet iedereen. Zo hebben AOW-gerechtigden die voorheen in aanmerking kwamen voor de partnertoeslag, maar in het buitenland wonen, geen recht op de AIO (zie paragraaf 3.2).



## 2.4 Tegemoetkomingen aan AOW-gerechtigden

De tijdlijn laat zien dat er sinds 2005 verschillende vormen van tegemoetkomingen aan AOW-gerechtigden hebben bestaan. In 2005 werd, tegelijkertijd met de invoering van de ouderenkortingen, de AOW-tegemoetkoming geïntroduceerd. Ouderen met een laag inkomen betalen weinig belasting. Daarom profiteerden zij volgens het kabinet minder van de ouderenkorting. Om ook deze groep erop vooruit te laten gaan, werd een tegemoetkoming voor alle AOW-gerechtigden ingevoerd (SZW, 2004). De AOW-tegemoetkoming werd echter te duur volgens het kabinet, daarom werd deze in 2011 vervangen door de Mogelijkheid voor Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB). AOW-gerechtigden in het buitenland ontvingen niet langer automatisch de tegemoetkoming (SZW, 2010). In 2015 besloot de wetgever de MKOB om te zetten in de Inkomensondersteuning AOW (IO-AOW). De hoogte van de IO-AOW is afhankelijk van de opgebouwde AOW-rechten (SZW, 2014; SZW, 2015). De hoogte van het maximale bedrag van de IO-AOW stelt de minister van SZW jaarlijks vast per algemene maatregel van bestuur (AMvB). Hiermee kan de minister de koopkracht van ouderen beïnvloeden zonder een wetwijziging van de AOW. De uitvoering van de IO-AOW is geïntegreerd in de uitvoering van de AOW.

## 2.5 Verhoging AOW-leeftijd maakt overbruggingsregeling nodig

Tot 2013 kregen mensen vanaf hun 65e verjaardag AOW-pensioen. Wegens de vergrijzing en met het oog op de betaalbaarheid werd een stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd ingevoerd. Dit maakte een overbruggingsregeling (OBR) nodig voor mensen die zich financieel niet hadden kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd en voor wie het AOW-pensioen het belangrijkste deel van het inkomen zou zijn (SZW, 2013) (zie paragraaf 3.2). In 2016 is de stijging van de AOW-leeftijd versneld (SZW, 2015b). In 2019 was de AOW-leeftijd 66 jaar en 4 maanden. In juli 2019 ging het parlement akkoord met de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd (SZW, 2019b). Dat betekent dat met ingang van 2020 de AOW-leeftijd weer minder snel stijgt. In 2024 zal de AOW-leeftijd 67 jaar zijn.



## 3 Doelmatigheid financiering en uitvoering ouderdomsregelingen

### 3.1 Conclusie

Het publieke stelsel ten behoeve van de (basis-)ouderdomsvoorziening is in de loop der jaren uitgebreid. Naast het AOW-pensioen (inclusief de IO-AOW) kunnen ouderen nu ook recht hebben op AIO of OBR. In ons onderzoek hebben we geen ondoelmatigheden gevonden in de uitvoering van de ouderdomsregelingen door de SVB. Dat is een positieve bevinding gezien de uitgaven die hiermee gemoeid zijn, in 2018 bedroegen de uitkeringslasten ruim € 38 miljard. Daarnaast is dit een positieve bevinding, omdat de AIO en OBR de nodige toetredingseisen kennen, omdat deze regelingen voor een specifieke groep bedoeld zijn. Om aan deze wet- en regelgeving te toetsen, zijn bij de aanvraag en toekenning veel werkzaamheden nodig door de SVB. De uitvoering brengt daardoor, in vergelijking met die van de AOW, relatief hoge kosten met zich mee, maar we hebben geen ondoelmatigheden gevonden. Ook hebben we in de kwaliteit van de uitvoering van de AOW (inclusief IO-AOW), AIO en OBR geen bijzonderheden vastgesteld. Zo ontvangen de meeste mensen het AOW-pensioen (inclusief IO-AOW), AIO en OBR op tijd. We zien wel mogelijkheden om het niet-gebruik van de AIO doelmatiger en doeltreffender terug te dringen, dat behandelen we in hoofdstuk 4.

Sinds het begin van de 21e eeuw wordt het Ouderdomsfonds, naast de premieopbrengsten, aangevuld met rijksbijdragen. Ook in de duale financiering hebben we geen ondoelmatigheden gevonden. De extra werkzaamheden die gemoeid zijn met de rijksbijdragen leiden niet tot aantoonbaar hogere uitvoeringskosten bij de Belastingdienst en het Ministerie van SZW.

In dit hoofdstuk beschrijven we in § 3.2 de voorwaarden waaronder mensen recht hebben op AIO en OBR. Vervolgens gaan we in § 3.3 in op de doelmatigheid van de uitvoering door de SVB. In § 3.4 gaan we in op de doelmatigheid van de duale financiering van de AOW.

### 3.2 Wanneer hebben mensen recht?

De figuren 4 en 5 laten zien aan welke voorwaarden mensen moeten voldoen om de AIO of OBR te ontvangen.



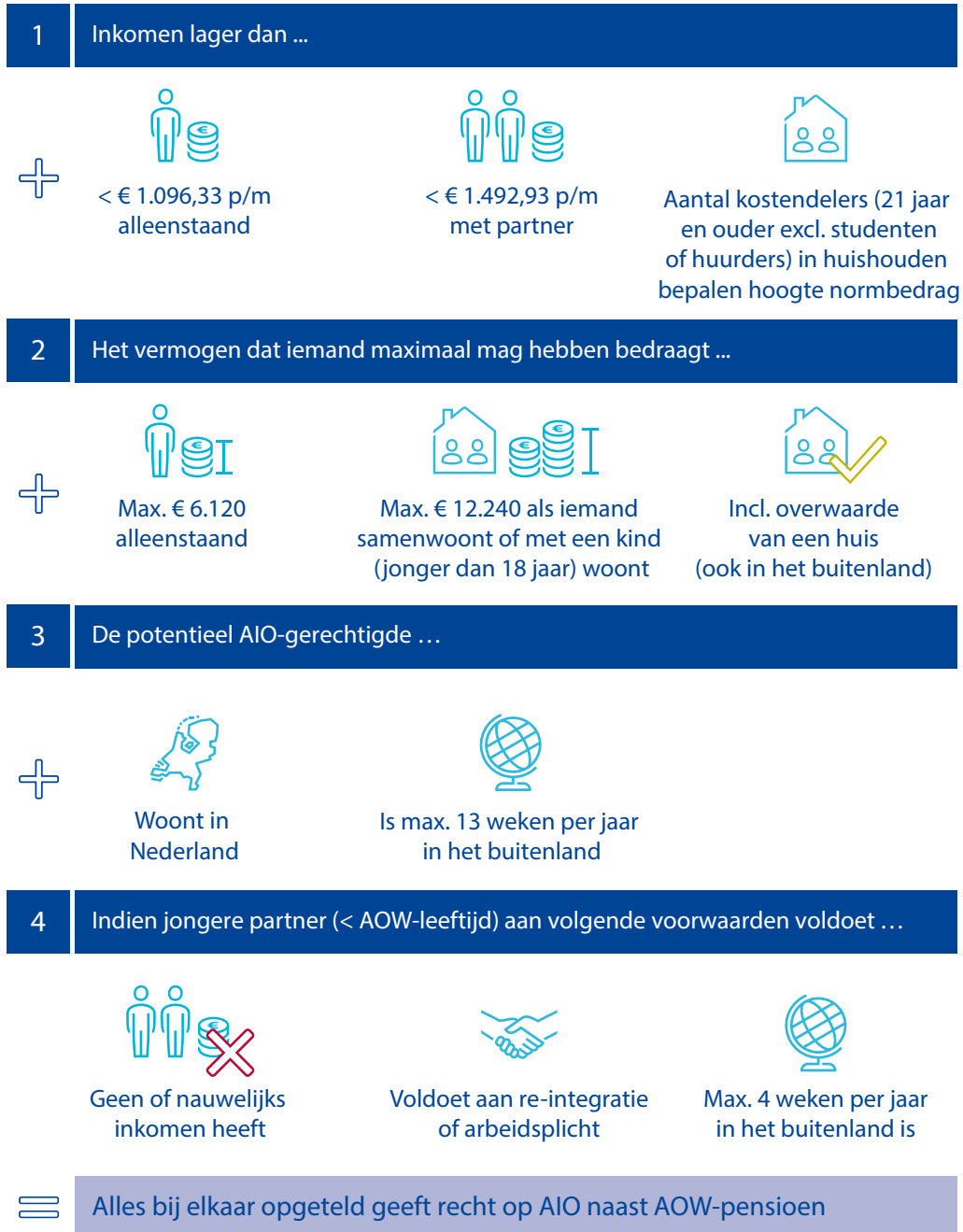
### Voor wie zijn de AIO en OBR?

De AIO is bedoeld voor AOW-gerechtigden in Nederland die onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en onvoldoende AOW-pensioen hebben opgebouwd. Na het afschaffen van de AOW-partnertoeslag in 2015 hebben ook ouderen met een volledig AOW-pensioen en een jongere partner zonder voldoende aanvullend inkomen om het huishouden in het bestaansminimum te voorzien, recht op AIO. De AIO vult het inkomen van een huishouden aan tot bijstandsniveau.

De OBR is een tijdelijke regeling (tot 1 januari 2023) en is bedoeld voor mensen die al met prepensioen, of een soortgelijke regeling, waren toen de AOW-leeftijd verhoogd werd in 2013. Ter overbrugging heeft een deel van deze mensen tijdelijk recht op de OBR. Deze regeling vult het inkomen (bijvoorbeeld uit prepensioen) tussen 65 jaar en de daadwerkelijke AOW-leeftijd aan tot bijstandsniveau (op individueel niveau). Ook mensen die niet konden anticiperen op de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd die in 2016 werd ingevoerd, kunnen voor de OBR in aanmerking komen, dit wordt ook wel de OBR-nieuw genoemd.



De AIO kent een groot aantal toetredingseisen



**Figuur 4** Toetredingseisen AIO. Het normbedrag AIO staat gelijk aan de netto bijstandsnorm exclusief vakantiegeld



De OBR kent een groot aantal toetredingseisen

<p><b>OBR-oud regeling</b></p> <p> Uiterlijk 65 jaar vóór 1 januari 2023 Oude AOW-leeftijd: 65 jaar</p> <p>VUT voor 1/1/2013</p>	<p><b>OBR-nieuw regeling</b></p> <p> Aanvragers geboren ná 30 sept 1950 Oude AOW-leeftijd: Volgens verhoging AOW-leeftijd met ingang van 2013</p> <p>VUT in periode 1/1/2013 – 1/7/2015</p>
--	---

OBR-oud en OBR-nieuw kennen de volgende voorwaarden:

- 1 VUT of vergelijkbare uitkering stopt, verlaagt of gaat over op oude AOW-leeftijd**
- 2 Inkomen 6 maanden vóór oude AOW-leeftijd per maand is ...**

$< € 3.271,20$  p/m alleenstaand   $< € 4.906,80$  p/m met partner
- 3 Vermogen op 1 januari in jaar van oude AOW-leeftijd**

$<$  Vrijstellingsgrens box 3 Vermogen excl. eigen huis & pensioen Zelfstandigen extra vrijstelling € 122.717
- 4 Bruto inkomen per maand na oude AOW-leeftijd**

$< € 1.203,35$  alleenstaand   $< € 772,45$  met partner
- 5 Iemand heeft tenminste 1 jaar AOW opgebouwd**

Min. 1 jaar
- 6 De partner die al AOW heeft ...**

ontvangt geen AOW-partnertoeslag voor degene die de OBR aanvraagt

Alles bij elkaar opgeteld geeft recht op de OBR (oud of nieuw)

**Figuur 5** Toetredingseisen OBR







### 3.3 Uitvoering ouderdomsregelingen

#### 3.3.1 Wat kost de uitvoering?

In tabel 2 staan de kosten die de SVB in 2018 heeft gemaakt voor de uitvoering van de AOW (inclusief de IO-AOW) en de AIO en OBR.

**Tabel 2** Uitvoerings- en uitkeringslasten AOW, AIO, OBR in 2018

Uitvoerings- en uitkeringslasten	AOW (incl. IO-AOW)	AIO	OBR
Aantal ontvangers	3.444.930	47.287	1.552
Uitkeringslasten (in miljoenen)	€ 38.601	€ 289	€ 4
Uitvoeringskosten (in miljoenen)	€ 126,5	€ 28,5	€ 0,5
Uitvoeringskosten t.o.v. uitkeringslasten	0,3%	9,9%	12,5%
Uitvoeringskosten per ontvanger	€ 37	€ 602	€ 489

Bron: SVB, 2019.

De tabel laat zien dat de uitvoeringskosten van de AOW in absolute zin het hoogst zijn. De relatieve uitvoeringskosten van de AIO en OBR, dat wil zeggen de uitvoeringskosten per ontvanger en de uitvoeringskosten in percentage van de totale uitgaven, zijn hoog in vergelijking met die van de AOW.

#### 3.3.2 Uitvoering ouderdomsregelingen doelmatig

Wanneer mensen de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken, moeten zij zelf het AOW-pensioen aanvragen bij de SVB. De vaststelling van het recht op AOW-pensioen (inclusief de IO-AOW) is in de meeste gevallen relatief eenvoudig en dat recht blijft tot aan iemands overlijden. De SVB maakt maandelijks een selectie van mensen die 5 maanden later in aanmerking komen voor AOW-pensioen (ongeveer 17.000 personen). De SVB stuurt een bericht, via de berichtenbox of via de post, dat zij het AOW-pensioen aan kunnen vragen. Veel toekomstige AOW-gerechtigden dienen hun AOW-aanvraag digitaal in, 82% in 2018. De SVB hoeft dan geen aanvullende documenten op te vragen, waardoor het proces bijna volledig geautomatiseerd verloopt. De totale uitvoeringskosten van de AOW zijn in absolute zin het hoogst, maar met 0,3% ten opzichte van de uitkeringslasten zeer beperkt.

De uitvoeringskosten van de AIO en OBR zijn relatief hoog ten opzichte van de uitkeringslasten, respectievelijk 9,9% en 12,5%. Dat komt door de regelgeving: deze regelingen kennen veel toetredingseisen omdat ze voor een specifieke groep zijn bedoeld. De toekenning gebeurt handmatig en de SVB moet veel controles uitvoeren. Een voorbeeld is





het opvragen van bankschriften om inzicht te krijgen in het inkomen van de aanvrager. Bovendien kunnen bij zowel de AIO als de OBR in de loop van de tijd veranderingen optreden in de situatie van de ontvanger. Die kunnen gevolgen hebben voor de hoogte van het bedrag of het recht op uitkering. Daardoor kunnen ook terugvorderingen aan de orde zijn. Hierdoor zijn bij de AIO en OBR meer werkzaamheden nodig dan bij de AOW.

Wat betreft de kwaliteit van de uitvoering hebben we in ons onderzoek geen bijzonderheden vastgesteld. Bij de AIO en OBR zijn wel meer bezwaar- en beroepszaken. De onrechtmatigheidspercentages, zoals vastgesteld door de Audit Dienst van de SVB, liggen hoger dan bij de AOW. Ook hier ligt de wet- en regelgeving van de AIO en OBR aan ten grondslag. Zo is het bij een woning in het buitenland niet altijd direct duidelijk of deze eigendom is van de aanvrager. De SVB keert de meeste uitkeringen op tijd uit (tijdigheidspercentage varieert tussen 96% en 99%) en in het klanttevredenheidsonderzoek beoordeelden de respondenten de dienstverlening van de SVB met een 8,0 (aantal respondenten: 1.111 AIO-gerechtigden en 2.252 AOW-gerechtigden) (SVB, 2019; Motivaction, 2019).

Op basis van bovenstaande bevindingen beoordelen we de uitvoering van de ouderdomsregelingen als doelmatig. Wel zien we aanknopingspunten om het tegengaan van niet-gebruik van de AIO doelmatiger in te richten. Dat bespreken we in hoofdstuk 4.

### 3.4 Kosten duale financiering Ouderdomsfonds zijn beperkt

De Belastingdienst int de AOW-premie. De werkzaamheden hiervoor zijn volledig geïntegreerd in de inning van de loon- en inkomstenbelasting. De berekening van het bedrag van de premies die in het Ouderdomsfonds gestort moeten worden, kost de Belastingdienst jaarlijks ongeveer 6 werkdagen. Het Ministerie van SZW heeft voor de vaststelling en overboeking van de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds jaarlijks 4 werkdagen nodig.

Met het bepalen en storten van de premieafdracht AOW, de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage in het Ouderdomsfonds zijn dus beperkte uitvoeringskosten gemoeid. Uit ons onderzoek blijkt dat de duale financiering van het Ouderdomsfonds (premie- en begrotingsgefinancierd) niet leidt tot aantoonbaar hoge uitvoeringskosten. In de financiering van het Ouderdomsfonds hebben we daarom geen ondoelmatigheden gevonden.



## 4 Doeltreffendheid ouderdomsregelingen

### 4.1 Conclusie

Uit onderzoek van de SVB blijkt dat het niet-gebruik van het recht op AOW-pensioen in 2018 zeer laag is, bijna alle ouderen die recht hebben op AOW-pensioen ontvangen deze ook. Daarmee is de uitvoering van de AOW doeltreffend, want deze bereikt bijna iedereen. Er zijn ook huishoudens die naast het AOW-pensioen een aanvulling op hun inkomen nodig hebben om niet onder het bestaansminimum te komen, de AIO. Deze huishoudens ontvangen bijvoorbeeld een onvolledig AOW-pensioen. Uit ons onderzoek blijkt dat tussen de 48% en 56% van de rechthebbende huishoudens geen AIO ontvangen. Deze huishoudens zitten mede door het niet-gebruik van de AIO onder het bestaansminimum. De SVB gaat niet-gebruik actief tegen, bijvoorbeeld door mensen met een onvolledig AOW-pensioen te informeren over de AIO. Voor een doelmatige en doeltreffende aanpak van het terugdringen van niet-gebruik beschikt de SVB echter niet over de benodigde gegevens.

De minister van SZW noch de SVB hebben zicht op het huidige niet-gebruik van de OBR. Onderzoek van de SVB wees uit dat in 2015 45% van de rechthebbenden geen OBR ontving. Ook hier speelt het risico dat een groep ouderen in Nederland onder het bestaansminimum leeft.

In de paragrafen § 4.2 tot en met § 4.4 gaan we in op het niet-gebruik van respectievelijk de AOW, de AIO en de OBR. Daarmee behandelen we de doeltreffendheid van het stelsel om ouderen te voorzien in hun (basis-)oudedagsvoorziening. In § 4.5 bespreken we wat de SVB doet om niet-gebruik van de AIO en OBR tegen te gaan.

### 4.2 Bijna alle AOW-gerechtigden ontvangen AOW-pensioen

Bijna alle ouderen die in 2018 recht hebben op AOW-pensioen ontvangen deze ook. Niet-gebruik bij de AOW komt zelden voor (SZW, 2018a). De SVB weet op basis van gegevens uit verschillende administraties, zoals de Basisregistratie Personen (BRP) en de polisadministratie, wanneer iemand de AOW-leeftijd bereikt. Ook weet zij hoeveel AOW-rechten iemand heeft opgebouwd, dus of iemand een volledig of gedeeltelijk AOW-pensioen moet krijgen. Ongeveer een halfjaar voordat mensen de AOW-leeftijd bereiken, attendeert de SVB hen dat ze AOW-pensioen kunnen aanvragen.



In enkele gevallen komt het voor dat mensen die daar recht op hebben geen AOW-pensioen ontvangen. Tegenover de ongeveer 3,5 miljoen mensen die AOW-pensioen ontvangen, waren er in 2018 1.440 AOW-gerechtigden die geen gebruik maakten van hun recht. Dit betekent een niet-gebruik van 0,04%. Met de schuldenaanpak, een initiatief van de SVB om (problematische) schulden bij burgers te voorkomen, hebben 830 (58%) van deze mensen alsnog AOW-pensioen toegekend gekregen (SZW, 2018a). Mede in het kader van de schuldenaanpak heeft de SVB in 2018 een pilot in Utrecht uitgevoerd om niet-gebruik van de AOW tegen te gaan. In de pilot in Utrecht werden de volgende redenen voor het niet-gebruik gevonden: onbekendheid met het recht op AOW-pensioen, onbekendheid met DigiD/formulieren en het ontbreken van goede begeleiding van hulpbehoevenden (SZW, 2018a). De SVB heeft haar werkwijze aangepast om het gebruik van het AOW-pensioen te bevorderen. Na de eerste maal aanschrijven en herinneren, neemt de SVB persoonlijk contact op met AOW-gerechtigden die nog geen aanvraag hebben gedaan.

De SVB heeft niet altijd goed inzicht in de leefsituatie van AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen. Op dit moment onderzoekt de SVB hoe zij mogelijke AOW-gerechtigden met een recent buitenlands woonadres die nog geen aanvraag hebben ingediend, kan bereiken.

### 4.3 Niet-gebruik AIO hoog

Op basis van microdata van het CBS hebben we onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van de AIO.

#### 4.3.1 Helft van de AIO-gerechtigden ontvangt geen AIO

Onze data-analyse richt zich op alle huishoudens in Nederland die op 1 januari 2017 recht hadden op AIO. Bij het berekenen van het aantal huishoudens dat recht had op AIO hebben we een marge gehanteerd om te voorkomen dat we een bepaalde groep mogelijk rechthebbende huishoudens uitsluiten (zie de methodologische verantwoording in bijlage 1). Hieruit blijkt dat tussen de 70.902 en 90.297 huishoudens op 1 januari 2017 recht hadden op AIO. Vervolgens hebben we het aantal huishoudens dat op dat moment geen AIO ontving, afgezet tegen het genoemde aantal rechthebbende huishoudens. Hieruit blijkt dat tussen de 48% en 56% van de AIO-rechthebbende huishoudens op 1 januari 2017 geen AIO ontving (afgeronde percentages). Mede hierdoor hebben 33.970 (48%) tot 50.745 (56%) huishoudens een inkomen onder het bestaansminimum (bijstandsniveau), zie tabel 3.



**Tabel 3 Niet-gebruik van de AIO op 1 januari 2017**

AIO	Aantal huishoudens tussen minimum- en maximumscenario
AIO rechthebbend:	70.902 – 90.297
Ontvangt AIO	36.932 – 39.552
Ontvangt geen AIO	33.970 – 50.745

De groep AIO-rechthebbende huishoudens, zoals weergegeven in tabel 3, bevat ook een nieuwe doelgroep van de AIO: mensen met een volledig AOW-pensioen en met een jongere partner die geen of weinig inkomen heeft en de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt. Met onze data-analyse zijn we nagegaan wat het niet-gebruik is onder deze groep. Hieruit blijkt dat 73% van de nieuwe doelgroep op 1 januari 2017 geen AIO ontvangt. Dat komt neer op 4.764 huishoudens.

De SVB heeft in het verleden ook onderzoek gedaan naar niet-gebruik van de AIO. Hieruit kwam in 2005 een percentage niet-gebruik van 34% en in 2011 van 24% naar voren (SVB 2008; 2014). Deze onderzoeken zijn gebaseerd op een steekproef van ongeveer 2,5 duizend AOW-gerechtigden met een onvolledig AOW-pensioen uit paneldata van het CBS. Ook zijn deze onderzoeken uitgevoerd voordat de nieuwe doelgroep AIO kon aanvragen. De SVB heeft in 2017 ook onderzoek gedaan naar niet-gebruik van de AIO onder de nieuwe doelgroep. Hieruit kwam een niet-gebruik van 56% in 2015 naar voren (SVB, 2017). De verschillen in gehanteerde onderzoeksmethoden zouden mogelijk een verklaring kunnen zijn voor het verschil in de gevonden percentages niet-gebruik van de AIO.

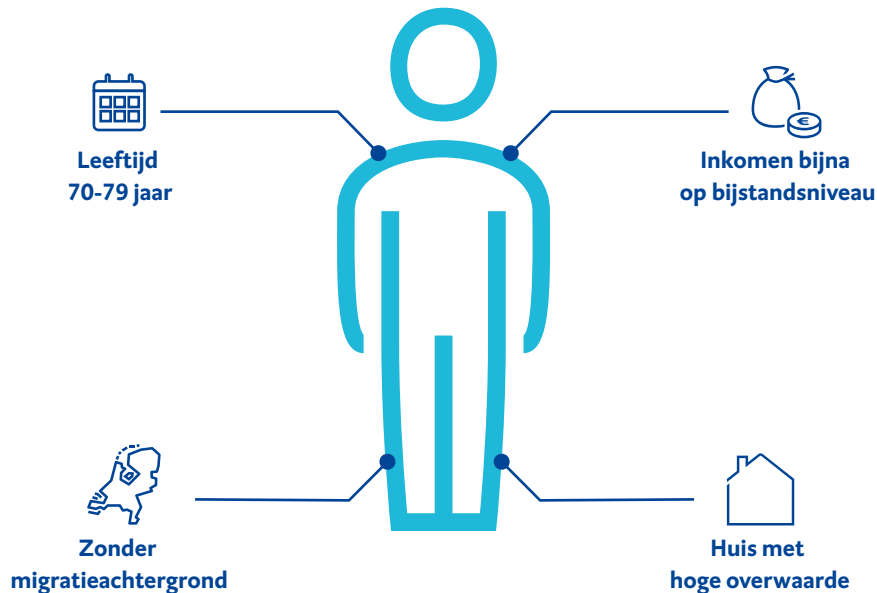
#### 4.3.2 Achtergrondkenmerken die samenhangen met niet-gebruik AIO

Om de samenhang tussen achtergrondkenmerken en niet-gebruik van de AIO te onderzoeken, hebben we gebruik gemaakt van een multiële logistische regressieanalyse. Een multiële logistische regressieanalyse corrigeert voor meerdere achtergrondkenmerken tegelijkertijd (zie bijlage 1). Figuur 6 geeft een profielschets van de achtergrondkenmerken die samenhangen met niet-gebruik van de AIO.





## Niet-gebruik van de AIO komt meer voor bij huishoudens met deze achtergrondkenmerken



**Figuur 6** Achtergrondkenmerken niet-gebruik AIO

- Het niet-gebruik in de leeftijd van 70 tot en met 79 jaar is significant hoger dan dat van ouderen tussen de 65 en 69 jaar en 80-plussers. Uit onderzoek van de SVB kwam ook naar voren dat het niet-gebruik van de AIO in de leeftijdscategorie 70 tot 74 hoger is ten opzichte van andere leeftijdscategorieën (SVB, 2008; 2014).
- Rechthebbende huishoudens zonder migratieachtergrond hebben een significant hoger niet-gebruik dan rechthebbende huishoudens met een migratieachtergrond, bijvoorbeeld een Turkse of Marokkaanse migratieachtergrond. Deze uitkomst komt ook overeen met eerder onderzoek van de SVB (SVB, 2008; 2014).
- Het niet-gebruik komt significant vaker voor bij rechthebbende huishoudens die in onze analyse maar 1% afwijken van het bijstandsniveau (ook wel het normbedrag AIO, zie figuur 4) dan rechthebbende huishoudens die meer dan 50% afwijken. Het percentage dat een huishouden afwijkt van het bijstandsniveau geeft een indicatie van de hoogte van de AIO. Huishoudens met een inkomen ver onder het normbedrag, zullen over het algemeen een hogere AIO-aanvulling ontvangen. Huishoudens die 1% afwijken, hebben recht op een AIO-aanvulling van ongeveer € 10 per maand. Het gaat overigens om een kleine groep, ongeveer 1.100 huishoudens.



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	----------

- Het niet-gebruik is significant hoger onder rechthebbende huishoudens met een eigen huis met een overwaarde van meer dan € 50.100, dan bij huishoudens zonder huis of met een huis en een overwaarde lager dan de norm. Rechthebbende huishoudens met een huis met een overwaarde van meer dan € 50.100 hebben recht op AIO als lening en niet als gift. Ook hier betreft het een kleine groep, ongeveer 3.500 huishoudens.

Figuur 7 geeft de verschillen in niet-gebruik van de AIO tussen de achtergrondkenmerken weer. Als we bijvoorbeeld naar leeftijd kijken, dan ontvangt 53% van alle AIO-rechthebbenden in de leeftijd van 70 tot 74 jaar geen AIO.

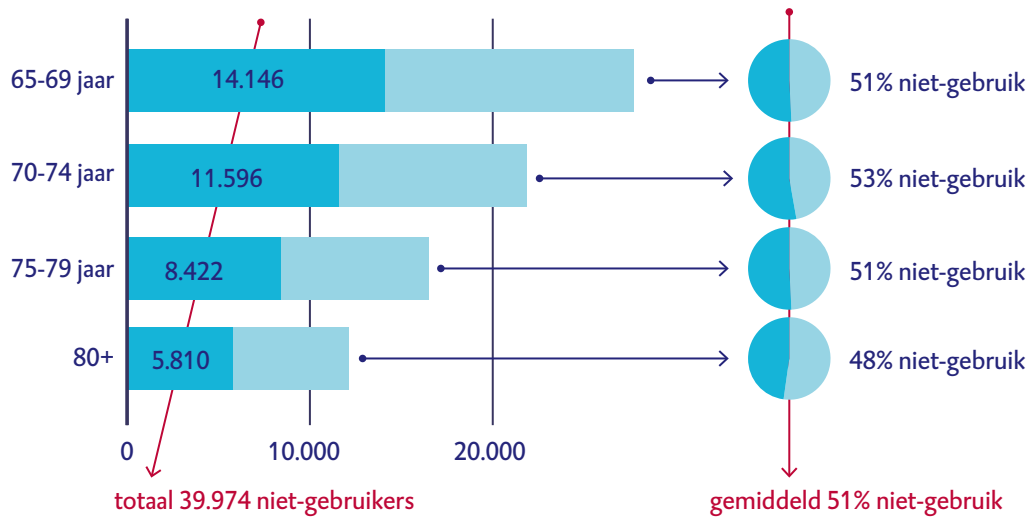




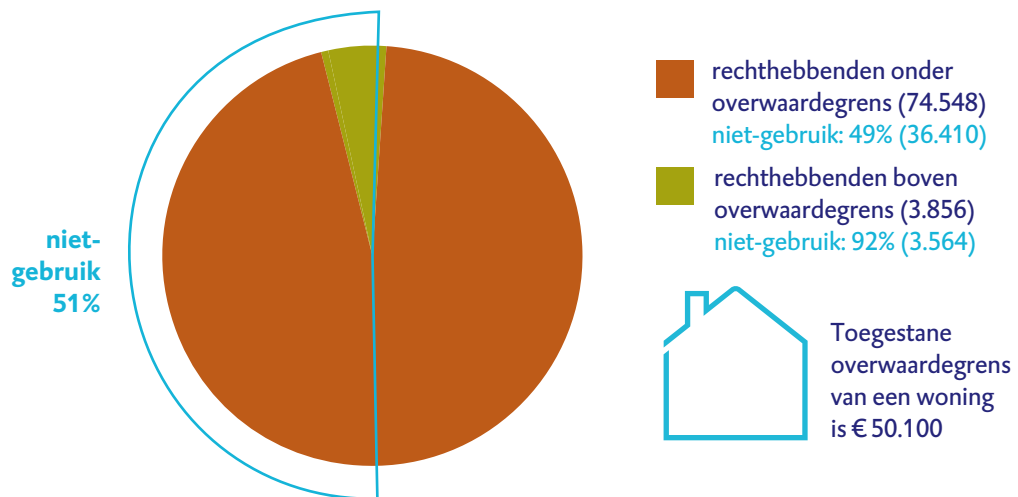
## Factsheet niet-gebruik AIO, jaar 2017

niet-gebruik gebruik

**Bijna 40.000 huishoudens maken geen gebruik van de AIO, per leeftijdscategorie is dat gemiddeld 51%**



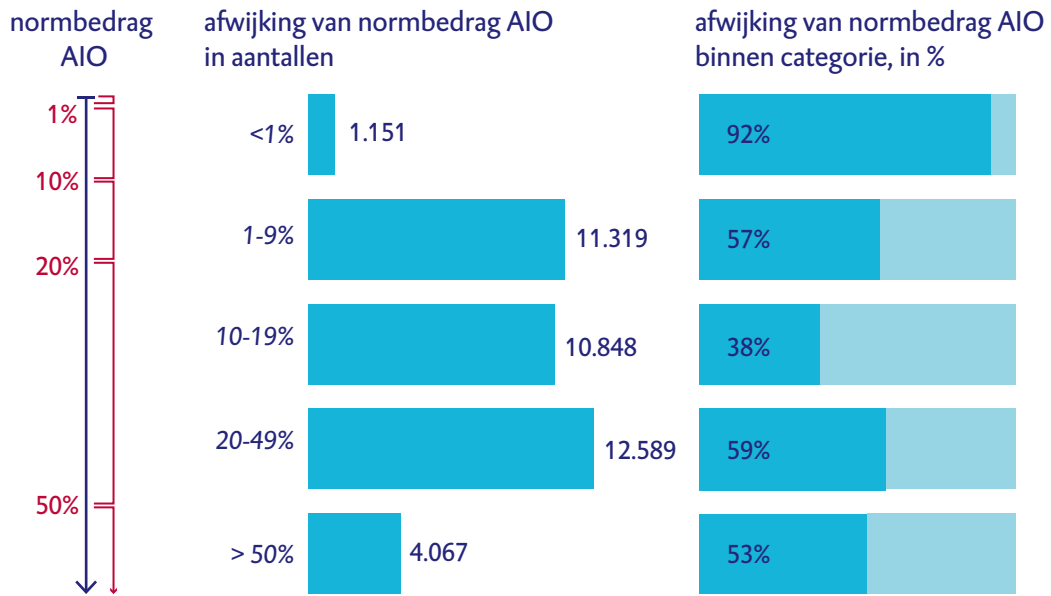
**Onder huishoudens met een huis boven de overwaardegrens is het niet-gebruik van de AIO hoog**



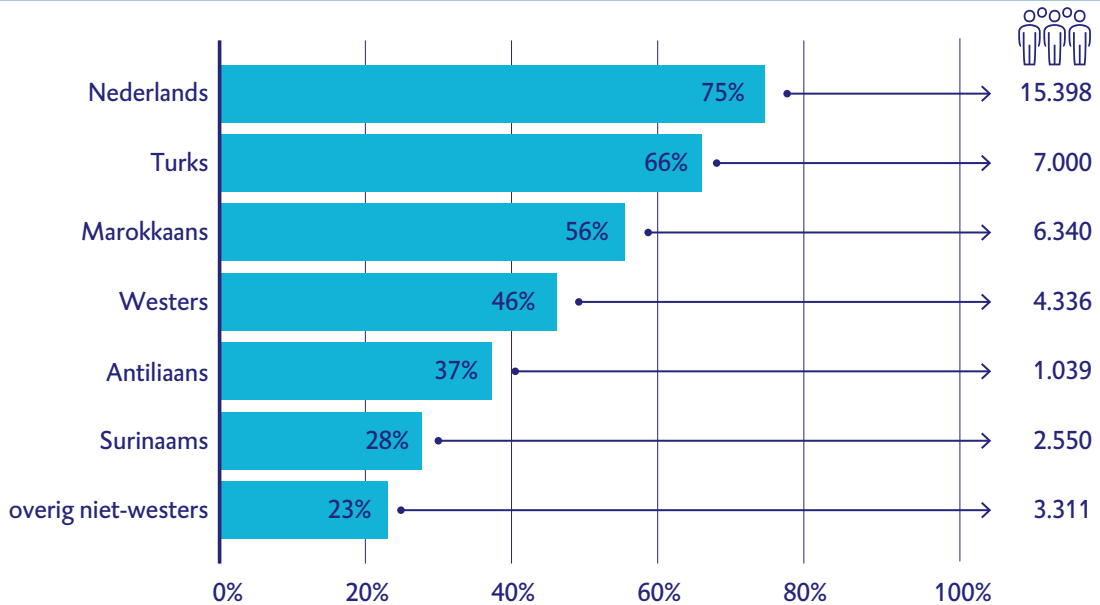




**Grootste deel niet-gebruik onder rechthebbende huishoudens met inkomen tussen 1% en 50% onder bijstandsniveau (normbedrag AIO)**



**Niet-gebruik komt het meeste voor bij mensen zonder migratieachtergrond**



**Figuur 7** Niet-gebruik van de AIO naar achtergrondkenmerken op 1 januari 2017 (N = 78.404 AIO-rechthebbende huishoudens)





### 4.3.3 Mogelijke verklaringen niet-gebruik AIO

In 2015 meldde de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer dat in de eerste plaats de middelentoets en de plichten die de AIO met zich meebrengt een mogelijke verklaring kunnen zijn voor het niet-gebruik van de AIO. Huishoudens kunnen dit volgens de staatssecretaris als belastend ervaren. In figuur 4 staan de plichten waaraan mensen moeten voldoen om de AIO te ontvangen. Voorbeelden daarvan zijn dat de jongere partner van de AOW-gerechtigde maximaal 4 weken per jaar in het buitenland mag verblijven en de AOW-gerechtigde mag dat maximaal 13 weken per jaar. In de tweede plaats kan een laag uitkeringsbedrag tot niet-gebruik leiden volgens de staatssecretaris. Dan wegen de baten (een kleine uitkering) niet op tegen de kosten (de aanvraag) (SZW, 2015c). Uit onze data-analyse blijkt dat het niet-gebruik van de AIO hoger is onder huishoudens met een inkomen dat bijna op bijstandsniveau ligt (1% afwijken van het normbedrag van de AIO). Daarnaast geldt dat rechthebbende huishoudens met een huis met een overwaarde van meer dan € 50.100, voor wie de AIO een lening is, een hoger niet-gebruik kennen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat dit voor hen een reden vormt om geen AIO aan te vragen.

Andere redenen voor het niet-gebruik van de AIO kunnen volgens de staatssecretaris zijn: onbekendheid met de regeling, lage taalvaardigheid en lage administratieve vaardigheden. Ook als mensen niet op een adres wonen dat in het BRP staat, kan dat een reden zijn voor niet-gebruik (SZW, 2015c). Uit diverse onderzoeken naar niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen blijkt dat dit voorkomt bij mensen die administratief minder goed onderlegd zijn of die minder goed Nederlands spreken. Voor hen is het moeilijker de uitkering aan te vragen (Inspectie SZW, 2018; Tempelman e.a., 2011; Wildeboer Schut en Hoff, 2007). In onderzoek naar niet-gebruik van de AIO in gemeente Amsterdam werd vastgesteld dat de potentiële doelgroep grotendeels onbekend is met de AIO, ook onduidelijkheid over voorwaarden en aanvraagprocedures lijken een barrière (OIS, 2016).

Als mogelijke verklaring voor het lagere niet-gebruik van de AIO onder huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond benoemt de SVB de hechtere onderlinge netwerken van niet-westerse migranten (SVB, 2008; 2014). Ook uit onderzoek in gemeente Amsterdam blijkt dat ouderen van niet-westerse migratieachtergrond vaker kennis hebben van de AIO dan ouderen met een westerse migratieachtergrond (OIS, 2016). Verder maken niet-westerse migranten vaker gebruik van de reguliere bijstand dan mensen zonder migratieachtergrond (CBS, 2019). Gemeenten voeren de bijstand uit. Het is mogelijk dat bij het bereiken van de AOW-leeftijd huishoudens die voorheen bijstand ontvingen, vaker door



de gemeente geattendeerd worden op de mogelijkheid van de AIO. Om inzicht te krijgen in de redenen van het niet-gebruik van de AIO is nader onderzoek nodig.

#### 4.4 Huidig niet-gebruik OBR niet bekend

In 2016 deed de SVB op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek naar het niet-gebruik van de OBR in de periode 2013-2015 (SVB, 2016). Veel gegevens waren toen nog niet beschikbaar, waardoor de SVB uitkwam op een geschat niet-gebruik van 45%. De minister van SZW heeft geen zicht op het huidige niet-gebruik van de OBR.

In het onderzoek van de SVB was van 30% van de mogelijke niet-gebruikers onbekend of zij aan de vermogenstoets voldeden en daardoor recht hadden op OBR. Ook waren de inkomens van zelfstandigen en inkomens uit het buitenland onbekend. Daarom beschouwen wij de schatting van de SVB van het niet-gebruik als een schatting van het maximale niet-gebruik. Het daadwerkelijke niet-gebruik ligt waarschijnlijk lager.

Uit een telefonische steekproef van de SVB onder 323 niet-gebruikers, verdeeld over de jaren 2013 tot en met 2016, bleek dat ruim de helft van de personen geen gebruik maakte van de overbruggingsregeling, omdat ze aanvullende inkomsten hadden (SVB, 2016b). Bijna een kwart van de niet-gebruikers had geen OBR aangevraagd, omdat zij ten onrechte dachten dat het om een lening ging.

#### 4.5 Tegengaan van niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen

De SVB spant zich in om niet-gebruik van de AIO en OBR te voorkomen. Daarbij loopt zij tegen knelpunten aan die vooral het terugdringen van niet-gebruik van de AIO bemoeilijken. In de volgende paragrafen gaan we daar nader op in.

##### 4.5.1 Maatregelen SVB om niet-gebruik van OBR te voorkomen

De SVB spant zich sinds 2015 in om het niet-gebruik van de OBR te verlagen. Zo kan de OBR sinds oktober 2016 met terugwerkende kracht aangevraagd worden. De SVB schrijft gericht mensen aan die mogelijk in aanmerking komen voor de OBR. Daarbij vermeldt zij nadrukkelijk dat de OBR geen lening is. De SVB schrijft iedereen aan op basis van een bestand van alle mensen die in 2013, toen de OBR werd ingevoerd, een mogelijk recht-gevende uitkering (zoals een VUT-uitkering) hadden. De SVB vraagt van deze mensen, 6 maanden voordat zij 65 jaar worden, de inkomensgegevens op uit de polisadministratie bij UWV (zie tekstkader) en de vermogensgegevens bij de Belastingdienst.



Voordat de SVB deze werkwijze invoerde, is in 2015 een privacytoets uitgevoerd, ook wel een Privacy Impact Assessment. De SVB kwam tot de conclusie dat er met de wet SUWI een wettelijke grondslag is voor uitwisseling van gegevens met de polisadministratie. Op basis van de uitkomsten van de Privacy Impact Assessment werd de gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt. De voordelen van gericht bevorderen wegen volgens de SVB zwaarder dan de nadelen van ongericht bevorderen of niet bevorderen.

#### Polisadministratie

UWV beheert de polisadministratie. Deze bevat gegevens over loon, uitkeringen en arbeidscontracten van alle verzekerde werknemers in Nederland. UWV gebruikt de polisadministratie voor het berekenen van de hoogte van uitkeringen. Op verzoek kan UWV informatie uitwisselen met organisaties, zoals de Belastingdienst en de SVB. Daarvoor moet een juridische toets plaatsvinden.

#### 4.5.2 Maatregelen SVB om niet-gebruik van de AIO te voorkomen

De SVB zet in op het terugdringen van het niet-gebruik van de AIO. Dat doet de SVB door alle mensen met een gekort AOW-pensioen te informeren dat zij mogelijk recht hebben op AIO. Mensen met een volledig AOW-pensioen en met een jongere partner die geen of weinig inkomen heeft, kan de SVB echter niet traceren. De SVB heeft in samenwerking met UWV een verkenning uitgevoerd om na te gaan hoe bestandskoppeling met de polisadministratie kan bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik. De gegevens daarin over het inkomen lopen ongeveer 2 tot 3 maanden achter. Toch blijkt uit de verkenning dat de inkomensgegevens in de polisadministratie redelijk goed voorspellen of iemand recht heeft op AIO. Als de SVB een persoon attendeert die volgens de polisadministratie 5 maanden na de AOW-leeftijd 90% van het sociaal minimum ontvangt, is de kans 1 op 7 dat hij recht heeft op AIO. Met de huidige werkwijze is de kans dat iemand die de SVB attendeert op de AIO daar ook daadwerkelijk recht op heeft 1 op 35.

Naar aanleiding van de verkenning met UWV heeft de SVB een Privacy Impact Assessment uitgevoerd. De uitkomst daarvan was negatief. Op basis van een privacytoets concludeerde het Ministerie van SZW dat de koppeling met de polisadministratie niet mogelijk is binnen de grenzen van de privacywetgeving (AVG). De inbreuk op privacy zou niet in verhouding staan met het te bereiken doel (proportionaliteit). De SVB zou volgens de staatssecretaris van SZW het niet-gebruik van de AIO ook op minder belastende manieren kunnen terugdringen, bijvoorbeeld door de voorlichting te verbeteren (SZW, 2019c).



### 4.5.3 Aanbevelingen ten aanzien van niet-gebruik

Het niet-gebruik van inkomensregelingen en de aanpak van problematische schulden zijn actuele vraagstukken. In 2018 en 2019 zijn ‘schulden’ een van de twee onderwerpen van de kennisagenda van de vaste Kamercommissie SZW. Niet-gebruik vergroot het risico op schulden wanneer mensen onder het bestaansminimum terecht komen. Het is daarom belangrijk dat het onbedoeld niet-gebruik van inkomensregelingen zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

Literatuuronderzoek van de SVB laat zien dat een proactief uitvoeringsbeleid leidt tot een lager niet-gebruik (SVB, 2018). Zo blijkt een persoonlijke benadering het effectiefst te zijn. Ook het herhaaldelijk versturen van informatie en het versimpelen van ingewikkelde aanvraagprocedures en informatiebrochures werkt goed volgens het literatuuronderzoek van de SVB.

Het is onbekend in hoeverre de aanpassingen in werkwijze en regelgeving van de OBR hebben geleid tot een lager niet-gebruik. Wij bevelen de minister aan om nieuw onderzoek uit te voeren naar het niet-gebruik van de OBR. Op basis van de uitkomsten kan hij beziën of meer maatregelen moeten worden ingezet om het niet-gebruik (verder) terug te dringen.

De exacte redenen voor het niet-gebruik van de AIO zijn onbekend. Wij bevelen de minister aan om onderzoek uit te voeren naar de rechthebbende huishoudens die geen AIO aanvragen. Op basis van deze uitkomsten kan de minister in samenwerking met de SVB bepalen welke maatregelen ingezet kunnen worden om deze groep wel te bereiken.

Daarnaast bevelen we de minister van SZW aan te onderzoeken onder welke condities kan worden voldaan aan de privacywetgeving, zodat de SVB het niet-gebruik van de AIO doelmatiger en doeltreffender kan terugdringen. Hierbij kan de minister mogelijk nagaan welke afwegingen bij de OBR zijn gemaakt en bekijken of deze ook van toepassing zijn bij de AIO. Dan zou gegevensuitwisseling met UWV wellicht mogelijk worden, zodat de SVB mogelijke rechthebbenden gerichter kan benaderen. Ook een aparte wettelijke basis is hiervoor een mogelijkheid.



## 5 Informatiepositie financiering en uitgaven ouderdomsregelingen

### 5.1 Conclusie

De minister van SZW presenteert informatie over het stelsel van ouderdomsregelingen verspreid over diverse beleidsartikelen en bijlagen van zijn begroting en jaarverslag. Dit is weliswaar in lijn met de begrotingsregels, maar hierdoor krijgt het parlement geen integraal beeld van de financiering en uitgaven van het stelsel van ouderdomsregelingen. Verder constateren we dat door de BIKK de financiering van het Ouderdomsfonds ingewikkeld en ondoorzichtig is geworden.

Het Ouderdomsfonds wordt gevuld met de daartoe geheven premieopbrengsten AOW. Daarnaast wordt het fonds aangevuld met belastingopbrengsten om de uitgaven aan de AOW-pensioenen te dekken. We vinden het belangrijk dat het parlement kan zien hoe belastingen en premies op elkaar inwerken. Voor het Ouderdomsfonds gaat het dan om de manier waarop heffingskortingen worden verrekend met de premieopbrengsten AOW. Dit inzicht kan het parlement helpen bij de besluitvorming over de inzet van publieke middelen en bij de controle op de verantwoording door de minister van SZW. Ook kan het van pas komen bij een eventuele herziening van het belastingstelsel.

In dit hoofdstuk beschrijven we in § 5.2 de bijdrage van de BIKK voor het Ouderdomsfonds. Vervolgens gaan we in § 5.3 in op de verantwoording door de minister van SZW over de financiering van en uitgaven aan ouderdomsregelingen. Ten slotte behandelen we in § 5.4 het belang van een goede informatiepositie van het parlement.

### 5.2 Bijdrage in de kosten van kortingen Ouderdomsfonds

Met de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) zijn de heffingskortingen geïntroduceerd. De heffingskortingen zorgen voor extra premiederving ten opzichte van de daarvoor geldende belastingvrije sommen. De bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK) compenseert de extra premiederving AOW ten gevolge van de invoering van de Wet IB 2001. Door de BIKK is de financiering van het Ouderdomsfonds ingewikkeld en ondoorzichtig geworden. In de volgende paragrafen lichten we deze conclusie toe.



### 5.2.1 Toelichting heffingskortingen

Onder de Wet Inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964) werden belastingvrije sommen toegepast. De belastingvrije som was het deel van het inkomen waarover geen belasting hoefde te worden betaald. De herziening van de loon- en inkomstenbelasting aan het einde van de 20e eeuw resulteerde in de invoering van de Wet IB 2001. Relevant voor de AOW, en andere volksverzekeringen, is de overstap van de belastingvrije sommen op de heffingskortingen. Een heffingskorting is een directe vermindering op de te betalen belasting en premie. Het verschil tussen een heffingskorting en een belastingvrije som is, dat de belastingwaarde van een heffingskorting niet afhankelijk is van het tarief en die van de belastingvrije som wel.

#### De heffingskortingen

In 2019 kent de inkomstenbelasting de volgende heffingskortingen:

- algemene heffingskorting;
- arbeidskorting voor werkenden;
- inkomensafhankelijke combinatiekorting;
- jonggehandicaptenkorting;
- ouderenkorting;
- alleenstaande ouderenkorting;
- korting groene beleggingen.

De totale omvang van de heffingskorting (de gecombineerde heffingskorting) is afhankelijk van de situatie van de belastingplichtige.

Sinds de vervanging van de belastingvrije sommen door heffingskortingen daalden de premieopbrengsten van de volksverzekeringen. Dat komt omdat de belastingvrije sommen het premiebedrag dat mensen met een inkomen na aftrek van de belastingvrije som in de derde of vierde belastingschijf betaalden, niet verlaagden. Door de invoering van de heffingskortingen daalden de premieopbrengsten, omdat de heffingskortingen worden gekort op de te betalen premies en belastingen in de eerste belastingschijf (zie box Belastingvrije som versus heffingskorting en de effecten op de premieopbrengsten). Zo werd in 2018 bijvoorbeeld in de eerste schijf van de inkomstenbelasting 36,55% belasting en premies ingehouden. Dat percentage bestond voor bijna de helft uit AOW-premie, namelijk 17,9%. Dat betekent dat de heffingskortingen voor een groot deel in mindering worden gebracht van de premieopbrengsten AOW. In 2018 bedroeg de omvang van de heffingskortingen in totaal € 43,2 miljard, hiervan werd € 17,7 miljard verrekend met de premieopbrengsten AOW (SZW, 2018b).



## Belastingvrije som versus heffingskorting en de effecten op de premieopbrengsten

### Tot 2001: systeem van de belastingvrije som

De vroegere belastingvrije som, ook wel de belastingvrije voet, was een bedrag waarmee het belastbaar inkomen werd verlaagd. Het belastbaar inkomen is het inkomen waarover mensen belasting en premies moeten betalen. De belastingvrije som werd dus eerst van het inkomen afgetrokken en daarna werd belasting en premie geheven. De premies die mensen met een inkomen dat na aftrek van de belastingvrije som in de derde of vierde belastingschijf viel betaalden, werden niet verminderd met de belastingvrije som. Dit omdat de premies alleen in de eerste en tweede schijf worden geheven en de derde en vierde belastingschijf premievrij zijn.

### Vanaf 2001: systeem van heffingskortingen

Volgens de Wet IB 2001 wordt eerst de (bruto) belasting- en premieheffing over het inkomen berekend. Vervolgens wordt dat bedrag verminderd met de heffingskortingen. De omvang van de verschillende heffingskortingen is wettelijk vastgelegd en werd niet bepaald door de hoogte van het inkomen. In tegenstelling tot de belastingvrije sommen leiden heffingskortingen altijd tot premiederving. Dat komt doordat de heffingskortingen in mindering worden gebracht op de verschuldigde belasting en premies. De invoering van de heffingskortingen in 2001 leidde tot extra premiederving in vergelijking met de belastingvrije sommen. Dat komt omdat in dit systeem ook bij mensen met een inkomen in de derde of vierde belastingschijf de heffingskortingen worden verrekend met de premiebetaling in de eerste schijf.

### Vanaf 2014 inkomensafhankelijke heffingskorting

Met ingang van 2014 is een gedeelte van de heffingskortingen, namelijk de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, inkomensafhankelijk geworden. Met een stijging van het inkomen daalt de algemene heffingskorting tot een bedrag van € 0 bij een box 1-inkomen van € 68.507 respectievelijk een arbeidsinkomen van € 36.060 in 2019. Dat houdt in dat mensen met een inkomen boven deze bedragen geen recht meer hebben op deze heffingskortingen. Dat betekent voor deze groep dat met de premie- en belastingbetaling geen heffingskortingen meer worden verrekend en er derhalve geen sprake meer is van premiederving.

## 5.2.2 BIKK compenseert beperkt deel premiederving AOW

Als oplossing voor de extra premiederving vanwege de invoering van de Wet IB 2001 werd tegelijkertijd ook de BIKK ingevoerd. Deze bijdrage uit de belastingopbrengsten compenseert de extra premiederving als gevolg van de overstap op heffingskortingen. De BIKK compenseert alleen de extra premiederving, niet de totale vermindering van de premieopbrengsten AOW door de heffingskortingen. De belastingvrije sommen leidden namelijk ook al tot verminderde premieopbrengsten, namelijk bij mensen in de eerste en tweede belastingschijf. In 2018 bedroeg de BIKK € 2,2 miljard en de vermindering van de premieopbrengsten AOW door de heffingskortingen bedroeg € 17,7 miljard.







### 5.2.3 Aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds

Naast de BIKK is er nog een aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds nodig. Dat komt omdat in 1998 een bovengrens is gesteld aan de premieheffing AOW. Daarnaast neemt de derving van de premieopbrengsten door de heffingskortingen toe onder meer omdat sinds 2001 de bedragen van de heffingskortingen regelmatig verhoogd zijn en er nieuwe heffingskortingen zijn ingevoerd. De totale omvang van de heffingskortingen die werd verrekend met de belasting- en premieopbrengsten bedroeg in 2001 nog € 24,8 miljard (omgerekend). In 2018 was dat bedrag opgelopen tot € 43,2 miljard (SZW, 2018b). In 2018 bedroeg de aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds € 11,5 miljard.

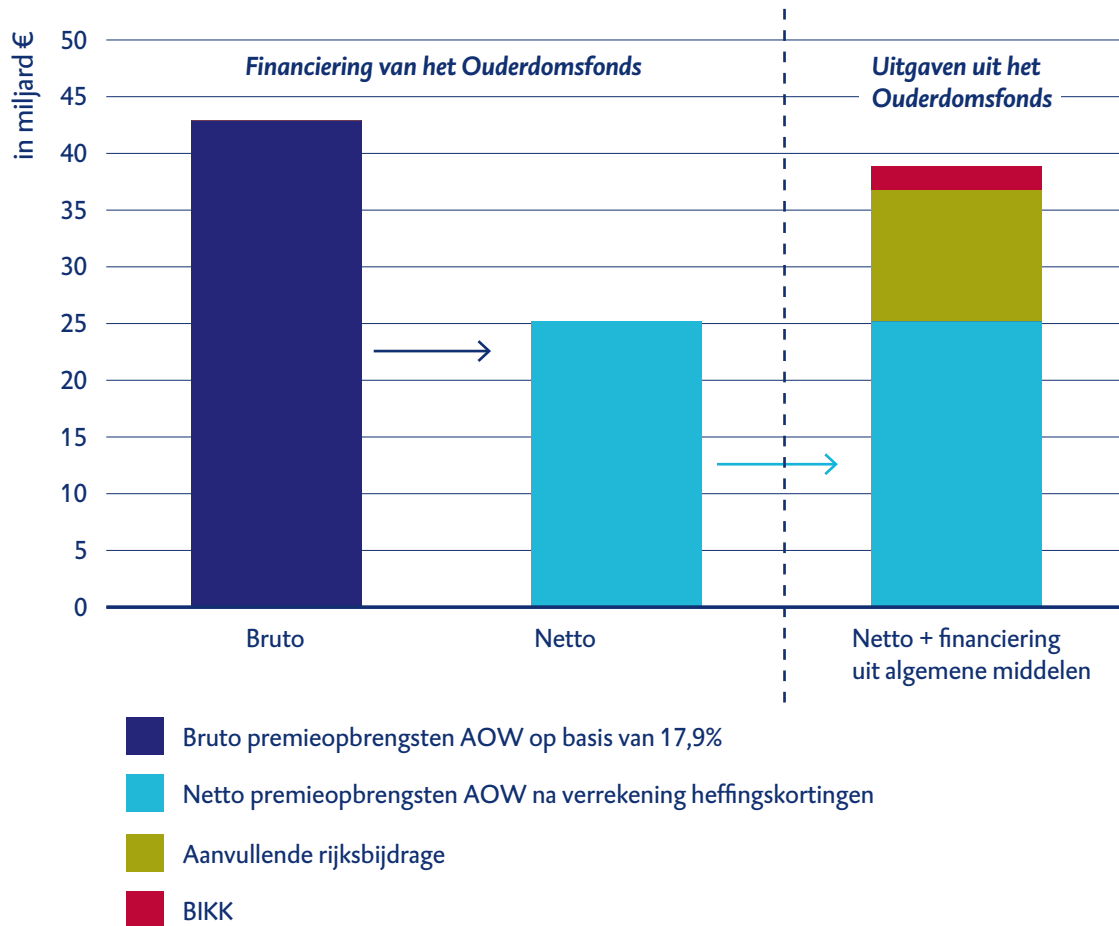
Vanwege de aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds stelde de minister van Financiën in 2005 voor om de BIKK voor het Ouderdomsfonds af te schaffen. Uit de evaluatie van de belastingherziening in dat jaar kwam naar voren dat de BIKK 'een technisch bewerkelijk instrument is en tot administratieve rompslomp leidt' (Financiën, 2005). De BIKK is uiteindelijk door een amendement behouden gebleven, in de toelichting van het amendement staat dat de berekeningswijze voor de compensatie van de volksverzekeringsfondsen voor de fiscale kortingen in de wet is vastgelegd, zodat er zicht blijft op de compensatie die plaatsvindt tussen algemene middelen en premies (Tweede Kamer, 2005).

### 5.2.4 Zicht op verhouding tussen premieopbrengsten en bijdragen algemene middelen

Zoals we in paragraaf 5.2.2 vaststelden, biedt de BIKK geen beeld van de totale compensatie die plaatsvindt tussen premies en algemene middelen. De minister van SZW kan daarin wel inzicht bieden, door in zijn begroting en jaarverslag informatie op te nemen over de totale omvang van de heffingskortingen die zijn verrekend met de premieopbrengsten AOW. De Tweede Kamer stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag regelmatig vragen over deze omvang en over het effect ervan op de premieopbrengsten AOW (onder andere Financiën, 2017). In figuur 8 is zichtbaar dat in 2018 ruim € 17 miljard aan heffingskortingen met de premieopbrengsten AOW werd verrekend. Daardoor bleef er € 25 miljard van de premieopbrengsten over. In totaal bedroegen de begrotingsgefinancierde rijksbijdragen € 13,6 miljard om de uitgaven aan de AOW te dekken.



## Voor de financiering van het Ouderdomsfonds vindt een verschuiving plaats tussen premies en algemene middelen



**Figuur 8** Heffingskortingen worden verrekend met de premieopbrengsten AOW en het Ouderdomsfonds wordt aangevuld met rijksbijdragen

### 5.2.5 Aanbevelingen vereenvoudiging en transparantie financiering Ouderdomsfonds

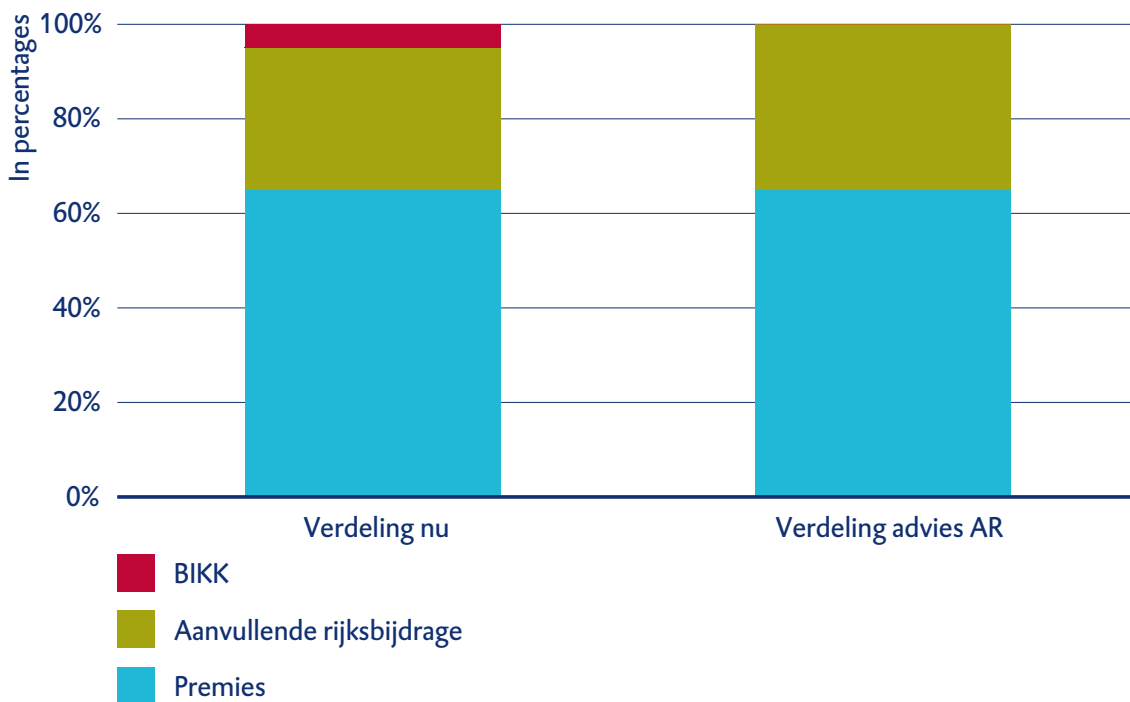
Ter vereenvoudiging van de financiering van het Ouderdomsfonds en een vergroting van de transparantie, bevelen we de minister van SZW aan om de BIKK af te schaffen en het vermogenstekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen met één begrotingsgefinancierde geldstroom, de aanvullende rijksbijdrage. In figuur 9 hebben we deze vereenvoudiging geïllustreerd.

We bevelen de minister van SZW aan om het parlement beter inzicht te bieden in de verhouding tussen de premieopbrengsten en de bijdragen uit de algemene middelen.



Dit kan hij doen door in zijn begroting en jaarverslag informatie op te nemen over de bruto- en netto premieopbrengsten AOW. Daarmee krijgt het parlement inzicht in de omvang van de heffingskortingen die met de premieopbrengsten AOW zijn verrekend.

### Financiering Ouderdomsfonds kan eenvoudiger



**Figuur 9** Het Ouderdomsfonds wordt aangevuld met twee rijksbijdragen

## 5.3 Verantwoording financiering en uitgaven ouderdomsstelsel

In het *Verantwoordingsonderzoek 2018* bij het Ministerie van SZW constateerden we dat de minister van SZW informatie over de financiering van het Ouderdomsfonds en de uitgaven daaruit aan AOW-gerechtigden verspreid presenteert over beleidsartikelen en bijlagen van zijn begroting en jaarverslag (Algemene Rekenkamer, 2019). De minister voorziet deze informatie bovendien niet altijd van een duidelijke toelichting. Het parlement moet de informatie, samen met die over de AIO, bij elkaar zoeken om een integraal beeld te krijgen van de ouderdomsregelingen.

We vinden het passend bij het budgetrecht van het parlement dat de minister het parlement duidelijk informeert over de relatie tussen de hoogte van het premiepercentage AOW, de premieopbrengsten en de hoogte van de begrotingsgelden om de AOW-uitkeringen te

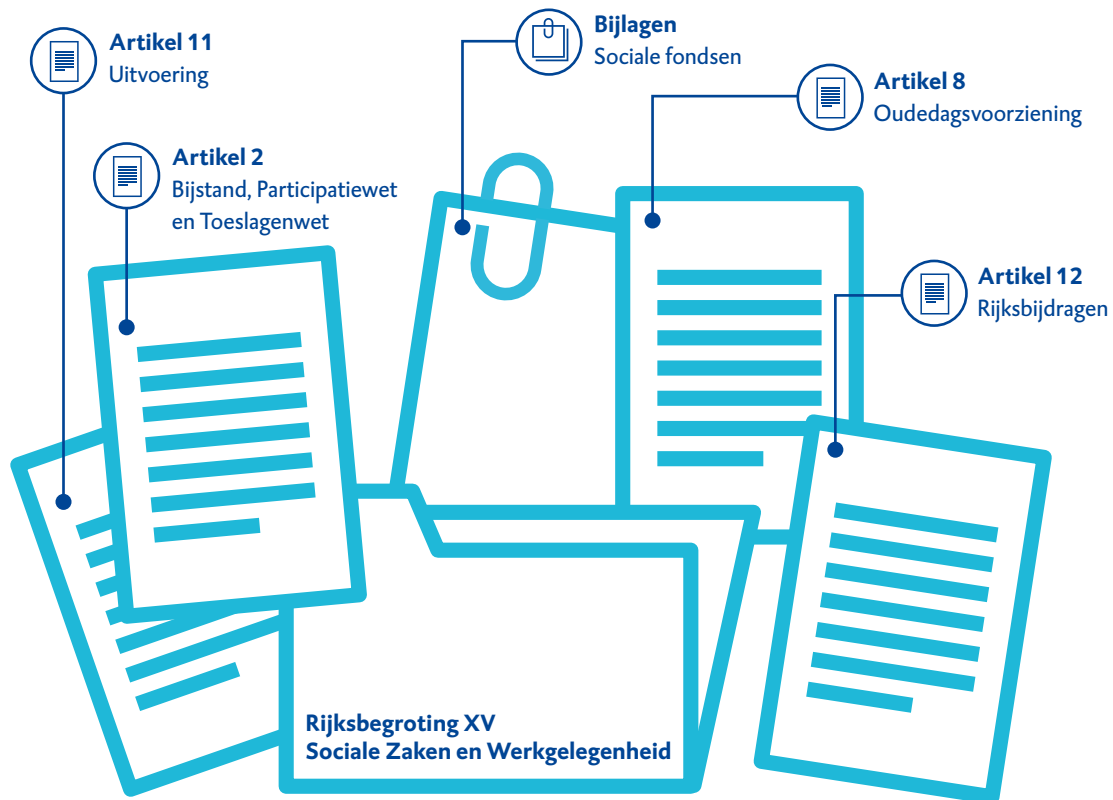


betalen. Op deze manier krijgt het parlement een integraal beeld. Dat kan het betrekken in de besluitvorming over de inzet van publieke middelen en in de controle op de verantwoording door de minister van SZW.

### 5.3.1 Informatie verspreid over beleidsartikelen en bijlagen

Figuur 10 toont op welke plekken de minister van SZW in zijn *Jaarverslag 2018* informatie opneemt over de financiering van en uitgaven aan het stelsel van ouderdomsregelingen (SZW, 2019d).

#### De financiële informatie over de ouderdomsregelingen is lastig bij elkaar te zoeken



**Figuur 10** Financiële informatie ouderdomsregelingen in verantwoording van minister van SZW<sup>1</sup>

De begrotingsgefinancierde uitgaven aan de OBR worden, evenals de premiegefinancierde uitgaven aan de AOW, toegelicht in artikel 8 Oudedagsvoorziening. In 2018 was dat € 4 miljoen voor de OBR en € 37,2 miljard voor de AOW (exclusief IO-AOW). De minister vermeldt niet dat de uitgaven aan de AOW ook voor een gedeelte begrotingsgefinancierd zijn. Dat staat toegelicht in artikel 12 Rijksbijdragen. Daar wordt duidelijk dat het hierbij gaat om 2 begrotingsgefinancierde rijksbijdragen: de aanvullende rijksbijdrage en de BIKK.



In artikel 12 Rijksbijdragen van zijn *jaarcijfers 2018* meldt de minister van SZW dat de aanvullende rijksbijdrage bedoeld is om het exploitatietekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen. Hij verwijst hier niet naar de bijlage ‘Sociale fondsen’ waar hij de hoogte van de premieopbrengsten AOW toelicht. In de begroting 2018 doet de minister dat wel. In de bijlage ‘Sociale fondsen’ licht de minister de gerealiseerde premieopbrengsten en de totale omvang van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds toe. Maar de minister vermeldt daarbij niet dat hij uit het Ouderdomsfonds ook de IO-AOW betaalt (toegelicht in artikel 8).

De uitvoeringskosten van de ouderdomsregelingen zijn opgenomen in artikel 11 Uitvoering.<sup>2</sup> Om een totaal overzicht te krijgen van de uitgaven aan ouderdomsregelingen moet het parlement naast de AOW, de OBR en de IO-AOW, ook de AIO meenemen. De begrotingsgefinancierde uitgaven aan de AIO worden in artikel 2 Bijstand, participatie en toeslag, toegelicht. Dat is omdat de AIO bijstand voor ouderen is en derhalve onder de Participatiewet valt.

### 5.3.2 Aanbeveling integraal beeld financiering en uitgaven Ouderdomsfonds

In het *Verantwoordingsonderzoek 2018* bij het Ministerie van SZW deden we de aanbeveling aan de minister van SZW om de informatiepositie van het parlement over de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-pensioenen te verbeteren door:

- in artikel 8 Oudedagsvoorziening te vermelden dat naast de premieopbrengsten AOW de begrotingsgefinancierde rijksbijdragen, toegelicht in artikel 12 Rijksbijdragen, de uitgaven uit het Ouderdomsfonds mede mogelijk maken;
- in artikel 12 Rijksbijdragen een verwijzing op te nemen naar de bijlage ‘Sociale fondsen’ waarin hij de hoogte van de premieopbrengsten AOW toelicht;
- in de bijlage ‘Sociale fondsen’ te vermelden dat hij uit het Ouderdomsfonds, dat wordt gefinancierd met de premieopbrengsten en rijksbijdragen, ook de IO-AOW betaalt.

De minister van SZW heeft in zijn ontwerpbegroting 2020 verbeteringen aangebracht door in artikel 8 ‘Oudedagsvoorziening’ te verwijzen naar hoofdstuk 5.1 ‘Sociale fondsen’, te vermelden dat de financiering van de IO-AOW uit het Ouderdomsfonds komt en in hoofdstuk 5.1 ‘Sociale fondsen’ te verwijzen naar artikel 12 ‘Rijks-bijdragen’. In artikel 12 verwijst de minister weer naar het hoofdstuk over de sociale fondsen. Met de verwijzingen komt de minister tegemoet aan onze aanbeveling en geeft het parlement zo een beter inzicht in de premie- en begrotingsfinanciering van de AOW.



## 5.4 Belang van een goede informatiepositie

Het kabinet heeft in april 2019 knelpunten en oplossingen in de belastingheffing geïnventariseerd. Wat opvalt, is dat daarbij de invloed van het premiestelsel niet wordt genoemd (Financiën, 2019). Zoals we in § 5.2 constateerden vindt er compensatie plaats van gedeerde premie-inkomsten met belastingen om het Ouderdomsfonds te financieren. Dit is zichtbaar in figuur 1 in de inleiding van dit rapport.

Bij een eventuele belastingherziening is het belangrijk om rekening te houden met de toegenomen verwevenheid tussen belastingen en premies. Het parlement dient een goed beeld te hebben hoe belastingen en premies op elkaar inwerken. Op die manier krijgt het bijvoorbeeld inzicht of aanpassingen in het belastingstelsel gevolgen hebben voor de financiering van de sociale fondsen, in dit geval het Ouderdomsfonds. Als medewetgever kan het parlement van dit inzicht gebruik maken. In het tekstkader hieronder hebben we de huidige beïnvloedingsmogelijkheden opgenomen voor de financiering van en uitgaven uit het Ouderdomsfonds.

### Beïnvloedingsmogelijkheden parlement

In het Ouderdomsfonds vindt een vermenging plaats van premie- en begrotingsgeld. Het parlement heeft budgetrecht over het begrotingsdeel: de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage, in totaal € 13,6 miljard in 2018. Toch heeft het parlement maar beperkt ruimte om aanpassingen te doen, omdat de uitgaven uit het Ouderdomsfonds voor 100% juridisch verplicht zijn. AOW-gerechtigden hebben namelijk recht op hun basispensioenen. Het geld kan dus niet voor iets anders ingezet worden, tenzij de wet wordt gewijzigd. Als het parlement de uitgaven aan de AOW zou willen veranderen, is een wijziging nodig van de materiewet, de AOW.

Voor wijzigingen in de financiering geldt iets dergelijks. Het parlement kan als medewetgever de premieopbrengsten beïnvloeden door een wijziging van de premiegrondslag en het premiepercentage AOW. In de wet is bepaald dat de maximale premie AOW 18,25% bedraagt. Het huidige premiepercentage bedraagt 17,9%. De minister van SZW stelt dit jaarlijks vast in een ministeriële regeling. Formeel gezien zou de Tweede Kamer het kabinet in een motie kunnen verzoeken het premiepercentage AOW te verlagen, of te verhogen naar 18,25%. Om de premiegrondslag te wijzigen is een wijziging nodig van de Wet IB 2001.

Door de heffingskortingen dalen de premieopbrengsten van de volksverzekeringen. De Tweede Kamer kan als medewetgever de financiering van de AOW beïnvloeden door een wijziging in de financiering en systematiek van de heffingskorting voor te stellen. Ook hiervoor is een herziening van de Wet IB 2001 nodig.



## 6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Van de minister van SZW ontvingen we op 10 oktober 2019 een reactie op ons concept-rapport. Ook de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank reageerde bij brief van 8 oktober 2019 op dit onderzoek. In dit hoofdstuk geven we de reacties van de minister van SZW en van de Raad van Bestuur van de SVB samengevat weer (zie § 6.1). Ons nawoord is opgenomen in § 6.2. De integrale brief van de minister van SZW en de integrale brief van de Raad van Bestuur van de SVB is te vinden op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

### 6.1 Bestuurlijke reactie

#### 6.1.1 Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister geeft aan dat het hem verheugt dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de ouderdomsregelingen doelmatig en in het geval van de AOW ook doeltreffend wordt uitgevoerd. Daarnaast zegt de minister in zijn reactie dat naar aanleiding van het onderzoek naar niet-gebruik van de OBR in 2016 maatregelen zijn getroffen om het niet-gebruik terug te dringen. De effecten hiervan zijn volgens de minister zichtbaar in het aantal OBR-uitkeringen dat met terugwerkende kracht is toegekend. De minister acht een nieuw onderzoek naar het niet-gebruik niet opportuun.

De minister spreekt in zijn reactie waardering uit voor ons onderzoek naar het niet-gebruik van de AIO. De uitkomst onderstreept volgens de minister nadrukkelijk het belang van actieve bestrijding van onbedoeld niet-gebruik en het zoveel mogelijk wegnemen van knelpunten die de SVB daarbij ervaart. Daarbij plaatst de minister van SZW één nuancering, namelijk dat een deel van de hoge schatting van het niet-gebruik mogelijk voort komt uit de gehanteerde methode in combinatie met beperkingen in de gebruikte data. Zo is het werkelijke gebruik van de AIO volgens de minister hoger dan in onze meting naar voren is gekomen. De minister neemt onze aanbeveling om aanvullend onderzoek te doen naar de redenen van het niet-gebruik over. Ook wil de minister samen met de SVB en CBS de door ons ontwikkelde onderzoeksmethode uitwerken om in de toekomst de groep niet-gebruikers beter in beeld te brengen.

De aanbeveling om te onderzoeken onder welke condities voldaan kan worden aan de privacywetgeving neemt de minister in aangepaste vorm over. Bestandsvergelijking met gegevens van UWV om niet-gebruik van de AIO tegen te gaan, vindt de minister niet-proportioneel. De minister acht het wel van belang om met de SVB te bekijken wat mogelijk is om onbedoeld niet-gebruik tegen te gaan.



De minister zegt toe te verkennen of afschaffen van de BIKK mogelijk is. Hij wil daarbij ook verkennen of hetzelfde speelt bij de BIKK voor het Fonds Langdurige Zorg. Met deze verkenning hoopt hij dat hij de financiering van de volksverzekeringen kan versimpelen, zonder dat er iets wijzigt in de financiële positie van de fondsen of in de mogelijkheden van de Tweede Kamer om daarop invloed uit te oefenen. Afschaffen van de BIKK draagt volgens de minister bij aan het inzicht in de financiering van de AOW, omdat daardoor ook de jaar-op-jaar ontwikkeling van de aanvullende Rijksbijdrage voorspelbaarder en begrijpelijker wordt. In dat verband wijst de minister er ook op dat voor de Wet langdurige zorg tevens een BIKK bestaat op de begroting VWS. De aanbeveling om inzicht te geven in de met de AOW-premie verrekende heffingskortingen neemt de minister niet over. Dit draagt volgens hem niet bij aan een inzichtelijke begroting.

### 6.1.2 Reactie SVB

De SVB geeft aan dat het niet-gebruik van de AIO dat we hebben vastgesteld hoog is. Hoger dan eerder uit SVB-onderzoek bleek. De SVB wijt dit aan een verschil in gehanteerde onderzoeksmethoden en gekozen uitgangspunten. De aanbeveling aan de minister van SZW om onderzoek te doen naar redenen van niet-gebruik onderschrijft de SVB.

De SVB geeft aan dat zij continu opzoek is naar mogelijkheden om het niet-gebruik van de AIO tegen te gaan. De SVB heeft het beeld dat door deze initiatieven het niet-gebruik niet drastisch wordt teruggebracht. Volgens de SVB is de standaard wijze van communiceren niet passend voor de AIO-doelgroep. De SVB wil graag persoonlijk contact inzetten, net zoals bij het terugdringen van het niet-gebruik van de AOW. Hiervoor is een koppeling nodig met de inkomens- en vermogensgegevens. Volgens de SVB zijn er geen technische belemmeringen, echter ontbreekt de juridische grondslag. De SVB onderschrijft de aanbeveling aan de minister van SZW om te onderzoeken onder welke condities voldaan kan worden aan de privacywetgeving. De SVB gaat hierover in gesprek met de minister. Daarbij geeft de SVB aan dat onderzoek naar de exacte redenen van het niet-gebruik gecombineerd kan worden met onderzoek naar hoe deze groep gericht benaderd kan worden. Volgens de SVB kan de door ons ontwikkelde methode gebruikt worden om onderzoek naar het niet-gebruik regelmatig te herhalen. Op die manier kan het effect van aanvullende acties gevolgd worden.

De SVB onderschrijft de aanbeveling om opnieuw onderzoek te doen naar het niet-gebruik van de OBR niet. Naar aanleiding van het eerder uitgevoerde onderzoek zijn er maatregelen genomen om OBR-aanvragen te faciliteren. Als gevolg daarvan zijn de OBR-toekenningen





toegenomen. Bovendien is de OBR een tijdelijke regeling en ziet de SVB geen mogelijkheden om het niet-gebruik verder terug te brengen.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De vaststelling dat het niet-gebruik van de AOW laag is, maakt dat de regeling doeltreffend is om ouderen in hun levensonderhoud te voorzien. Ook hebben wij geconstateerd dat de SVB de AOW doelmatig uitvoert. Dit is niet alleen van belang vanwege de hoogte van de daarmee gemoeide publieke middelen, circa € 37 miljard, maar ook vanwege het grote maatschappelijke belang daarvan. Van de OBR en de AIO regelingen hebben we daarentegen vastgesteld dat deze niet doeltreffend worden uitgevoerd. De minister van SZW erkent in zijn reactie niet dat het hoge niet-gebruik van deze regelingen een probleem is.

De minister en de SVB geven aan dat het hoge niet-gebruik AIO dat wij constateren mogelijk voortkomt uit de gehanteerde onderzoeksmethode en uitgangspunten. Zowel de minister als de SVB zeggen ook in hun reactie dat ze de door ons ontwikkelde methode willen gebruiken bij een herhaling van onderzoek naar niet-gebruik AIO. Vanzelfsprekend stellen wij de gebruikte methode hiervoor graag ter beschikking. Wat betreft de gehanteerde onderzoeksmethode benadrukken wij dat we voor de berekening van het niet-gebruik AIO de wet als uitgangspunt hebben genomen. Hierin is bepaald onder welke voorwaarden huishoudens recht hebben op AIO. Dit brengt met zich mee dat wij alle AIO-gerechtigden hebben betrokken in ons onderzoek, dus ook huishoudens die recht hebben op een klein bedrag en huishoudens voor wie de AIO een lening is in plaats van een gift. Dat is overigens een beperkte groep ten opzichte van het totaal aantal niet-gebruikers (respectievelijk 1.151 en 3.564 op 39.974 niet-gebruikende huishoudens). Het uitsluiten van deze groepen zou daarom niet tot een substantieel ander beeld leiden en vormt derhalve geen verklaring voor het door ons geconstateerde hoge niet-gebruik. Mogelijk zien huishoudens uit bovengenoemde groepen bewust af van het aanvragen van de AIO, maar daar hebben wij geen onderzoek naar gedaan. Wij vinden het daarom goed dat de minister in zijn reactie aangeeft dat hij onderzoek gaat doen naar de redenen van het niet-gebruik.

De minister is in zijn reactie echter nog niet helder over hoe hij het hoge niet-gebruik gaat verlagen. Nu hebben 34.000 tot 51.000 huishoudens met een of meer AOW-gerechtigden een inkomen onder bijstandsniveau. Voor al deze mensen geldt dat zij daarmee onder het door het kabinet vastgestelde bestaansminimum zitten. Ruim 40% van deze huishoudens heeft een inkomen dat 20% of meer onder bijstandsniveau uitkomt. De SVB geeft aan dat



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	----------

persoonlijk contact noodzakelijk is voor het tegengaan van het niet-gebruik AIO. Hiervoor is het nodig dat SVB gegevens kan koppelen met inkomens- en vermogensgegevens van UWV en de Belastingdienst. Dat is de reden waarom wij de minister in overweging geven, samen met de SVB, de afweging over de proportionaliteit van gegevensuitwisseling met UWV en Belastingdienst en het doel van de AIO opnieuw tegen het licht te houden.

Wij vinden het positief dat de minister gaat verkennen of de afschaffing van de BIKK mogelijk is. Dat maakt de financiering van het Ouderdomsfonds eenvoudiger en transparanter.





## Bijlage 1 Uitkomsten en methodologische verantwoording analyse niet-gebruik AIO

Hieronder volgen eerst de uitkomsten van de analyse naar de achtergrondkenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van de AIO. Daarna volgt op hoofdlijnen een methodologische verantwoording over de data-analyse naar het niet-gebruik van AIO.

### Uitkomsten analyse achtergrondkenmerken niet-gebruik AIO

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van onze logistische regressieanalyse naar achtergrondkenmerken die samenhangen met het niet-gebruik van de AIO.

De sterretjes geven aan wanneer er sprake is van een significante afwijking in het niet-gebruik van de AIO ten opzichte van de referentiecategorie. De bèta's in de tabel geven de richting van het verband aan; negatieve bèta's betekenen minder niet-gebruik, dus meer gebruik. De SE (standaardfout) geeft de precisie van de schatting van de bèta's weer. De effecten van de achtergrondvariabelen op niet-gebruik worden uitgedrukt in odds ratio's. Odds is een ander woord voor de kansverhouding: de kans dat iets gebeurt (in dit geval niet-gebruik) ten opzichte van de kans dat dit niet gebeurt. De odds ratio is een maat voor samenhang tussen 2 variabelen. De odds ratio geeft aan hoe de odds van groepen met verschillende kenmerken (bijvoorbeeld mannen versus vrouwen) zich verhouden. Als de odds ratio groter dan 1 is, dan is de kans op niet-gebruik in de betreffende groep groter dan in de groep waarmee wordt vergeleken (ook wel referentiecategorie genoemd). Is de odds ratio kleiner dan 1, dan is de kans op niet-gebruik juist kleiner dan bij de referentiecategorie.

**Tabel 4** Achtergrondkenmerken die samenhangen met niet-gebruik

Leeftijd (referentie: 65-69 jaar)	Beta (SE)	Odds ratio
70-74 jaar	,164** (.021)	1,179
75-79 jaar	,049* (.022)	1,050
80+	-,021 (.025)	0,979

Migratieachtergrond (referentie: zonder migratie-achtergrond)	Beta (SE)	Odds ratio
Westers	-1,221** (.027)	,295
Antilliaans	-1,653** (.044)	,191
Surinaams	-1,899** (.029)	,150
Marokkaans	-,686** (.026)	,503
Turks	-,325** (.027)	,723
Overig niet-Westers	-2,210** (.027)	,110



Inkomen (referentie: wijkt meer dan 50% af van normbedrag AIO)	Beta (SE)	Odds ratio
Wijkt 49%-20% af van normbedrag AIO	-,067* (0,030)	,935
Wijkt 10-19% af van normbedrag AIO	-,866** (,030)	,421
Wijkt 9-1% af van normbedrag AIO	-,158** (,031)	,854
Wijkt minder dan 1% af van normbedrag AIO	1,912** (,109)	6,766

Overwaarde huis (referentie: minder dan € 50.100 overwaarde of geen huis)	Beta (SE)	Odds ratio
Overwaarde meer dan € 50.100 (AIO als lening en niet als gift)	2,284** (,064)	9,814

Constante	Beta (SE)	Odds ratio
Constante	1,235 (,032)	3.440

\*  $p < .05$ . \*\*  $p < .01$ . Er is sprake van een significante afwijking ten opzichte van de referentiecategorie.

Bronnen: Eigen berekeningen Algemene Rekenkamer op basis van niet-openbare CBS data.

## Methodologische verantwoording

### Omschrijving data

We hebben microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt. Onze analyse van het niet-gebruik van de AIO zijn gebaseerd op de volgende databestanden:

- Persoonskenmerken van alle personen in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA);
- Huishoudenskenmerken;
- Kenmerken van AOW-pensioenen;
- Kenmerken van bijstandsuitkeringen;
- Inkomen van personen;
- Sociaaleconomische categorie van personen;
- Vermogens van huishoudens.

### Dataselectie

Op basis van de volgende kenmerken hebben we de groep huishoudens die recht heeft op AIO op 1 januari 2017 geselecteerd:

- Leeftijd: we hebben huishoudens geselecteerd waarin ten minste één persoon de AOW-leeftijd heeft bereikt (65 jaar en 9 maanden op 1 januari 2017).
- Verblijfplaats: mensen die in het buitenland wonen, hebben geen recht op AIO. Deze groep hebben we buiten onze selectie gehouden.



- Partners: op basis van de variabele ‘plek in het huishouden’ hebben we partners vastgesteld. De AIO kent een inkomens- en vermogenstoets afhankelijk van de huishoudsituatie (alleenstaanden of samenwonenden).
- Kostendelers: van elk lid in een huishouden is aan de hand van ‘plek in het huishouden’ bepaald of het een kostendeler is. Voor elke kostendeler wordt het norminkomen lager waar huishoudens onder moeten zitten voor het recht op AIO.
- Vermogenstoets: om recht te kunnen hebben op AIO moet het vermogen van alleenstaanden onder de € 5.940 liggen. Bij alleenstaande ouders en echtparen is dat €11.880.
- Inkomenstoets: om recht te kunnen hebben moet het netto inkomen van een huishouden onder het normbedrag uitkomen. Het normbedrag van alleenstaanden bedraagt € 13.250 op jaarbasis. Voor echtparen is dat € 18.097 en voor personen in een institutioneel huishouden is dat € 3.734.

Van de rechthebbende huishoudens is nagegaan of ze AIO ontvangen op 1 januari 2017. Vervolgens hebben we met deze uitkomsten het niet-gebruik berekend. Het percentage niet-gebruik is het aantal niet-gebruikers gedeeld door het aantal rechthebbenden AIO.

### Analyses

We hebben achtergrondkenmerken geanalyseerd die mogelijk samenhangen met het niet-gebruik van de AIO. Deze achtergrondkenmerken zijn:

- leeftijd;
- percentage dat het (huishoud)inkomen afwijkt van het normbedrag van de AIO;
- migratieachtergrond;
- bezitter van een huis met een overwaarde hoger dan de norm.

In het geval een huishouden bestaat uit “samenwonenden” zijn we bij “leeftijd” uitgegaan van de leeftijd van de oudste partner. Bij huishoudens met meerdere migratieachtergronden hebben we de niet-westerse migratieachtergrond geselecteerd.

We hebben gebruik gemaakt van een multi-pele logistische regressieanalyse, omdat hiermee tegelijkertijd de invloed wordt doorgerekend van alle onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele: het niet-gebruik van de AIO. Daardoor ontstaat een completer beeld van het effect van alle variabelen en zijn bijvoorbeeld verschillen in niet-gebruik en de oorzaken ervan beter te interpreteren. Met deze analyse zijn we uitgegaan van het



“0-scenario” waarbij we de groep met onbekend vermogen niet mee hebben genomen (zie tekst onder “Gevoeligheidsanalyse”).

### **Beperkingen data**

Volgens de SVB ontvingen in januari 2017 43.180 huishoudens AIO. In onze analyse kwamen wij uit op een aantal tussen de 36.932 en 39.552. Het verschil tussen het aantal huishoudens van de SVB en de aantallen in onze data-analyse wordt veroorzaakt doordat wij onze data-analyse hebben gebaseerd op microdata van het CBS en wij onder meer vanwege ontbrekende gegevens in de beschikbare data niet voor alle huishoudens vast hebben kunnen stellen of zij rechthebbend waren.

Over een beperkt aantal criteria van de AIO bevat de beschikbare data geen informatie. Zo bevat de data geen informatie over het aantal weken per jaar dat ouderen in het buitenland zijn. Ouderen die langer dan 12 weken per jaar in het buitenland verblijven, hebben geen recht op AIO. In onze analyse hebben we alle ouderen meegenomen die volgens het GBA in Nederland wonen. Mogelijk hebben we een deel van hen ten onrechte meegenomen. We kunnen geen schatting geven van het aantal dat dit betreft.

De CBS microdata bevatten inkomensbestanddelen op jaarbasis. De SVB stelt het recht op AIO vast op basis van maandgegevens. Het inkomen van een huishouden kan in de loop van het jaar veranderen. Voor deze huishoudens is het mogelijk dat we in onze analyse zijn uitgegaan van een te hoog of te laag inkomen.

De CBS microdata bevatten vermogen op huishoudniveau. De definitie van het huishoudvermogen van CBS is ruimer dan de SVB hanteert voor de vaststelling van het recht op AIO. Op basis van de beschikbare data is niet bekend of het vermogen van beide partners en/of kinderen is. Het zou kunnen dat we het vermogen van kinderen meerekenen, waardoor huishoudens onterecht boven de vermogensnorm uitkomen en daarmee in de groep niet-rechthebbenden zijn ingedeeld.

### **Gevoeligheidsanalyse**

We hebben een marge gehanteerd waarbinnen het niet-gebruik van de AIO kan liggen om te voorkomen dat we mogelijk te weinig, of juist teveel huishoudens als rechthebbend aanmerken. Deze marge is bepaald aan de hand van twee onderdelen: verhoging en verlaging van de inkomens- en vermogensnorm, en het analyseren van de huishoudens met een onbekend vermogen en laag inkomen.



Allereerst hebben we de inkomens- en vermogensnorm met 1% en 5% verhoogd en verlaagd. In de vijf (-5, -1, 0, 1, 5) scenario's hebben we vervolgens het aantal rechtshabbers en het niet-gebruik berekend. Daarna hebben we bij alle huishoudens waarvan het vermogen onbekend was, gekeken naar de hoogte van hun inkomen. De huishoudens die op basis van inkomen mogelijk recht zouden kunnen hebben op AIO, hebben we meegenomen in de groep rechtshabbers. Hiermee zijn de vijf scenario's opnieuw berekend. Uit deze analyse kwam een marge van minimaal 48% en maximaal 56% van het niet-gebruik van de AIO.



## Bijlage 2 Literatuur

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2019). *Verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200, nr. 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

CBS (2019). *Personen met bijstand; persoonskenmerken, geraadpleegd 15 augustus 2019*.

Helleman, J., J. de Jong, A. van der Giezen (2008). 'Fiscalisering AOW niet door vergrijzing. In *ESB*, januari 2008, p. 36–39.

Financiën (2005). *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 375, nr. 2. Den Haag: SDU.

Financiën (2010). *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Bijlage bij Kamerstuk 32 123, nr. 52, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010.

Financiën (2017). *Lijst van vragen en antwoorden bij Bijlagenboek bij de Miljoenennota 2018. Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775, nr. 6. Den Haag: SDU.

Financiën (2019). *Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën over de herziening van het belastingstelsel; Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32 140, nr. 50.

Inspectie SZW (2018). *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning; Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen*, Den Haag: Ministerie van SZW.

Motivaction (2019). *SVB Klanttevredenheidsonderzoek (conceptversie 15 maart 2019)*.

OIS (2016). *Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam*, Amsterdam 2016.

SVB (2008). *Niet-gebruik WWB65+ in 2005*. Amstelveen: eigen beheer.





SVB (2014). *SVB realiseert lager niet-gebruik. Niet-gebruik in de AIO in 2011 vergeleken met 2005*. Amstelveen: eigen beheer.

SVB (2016). *Overbruggingsregeling AOW, onderzoek naar gebruik en niet-gebruik*. Amstelveen: eigen beheer.

SVB (2017). *Niet-gebruik AIO bij volledige AOW 2015*. Amstelveen: eigen beheer.

SVB (2018). *Naar een lager niet-gebruik*. R. Olieman, F. ten Velden en L. van Eekelen, Amstelveen.

SVB (2019). *SUWI-jaarverslag 2018 SVB*. Bijlage bij Kamerstuk 26448, nr. 622, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.

SZW (1954). *Memorie van Toelichting Algemene Ouderdomsverzekering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1954–1955, 4009, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW (1984). *Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de premieheffing ingevolge de volksverzekeringen); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 625, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW (1996). *Nota Werken aan zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 010, nrs 1–2. Den Haag: Sdu.

SZW (2004). *'Tijdelijke regeling tegemoetkoming AOW-ers'*. Staatscourant 2004, nr. 247.

SZW (2009). *Algemene Ouderdomswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor personen van 65 jaar of ouder van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank en het aanbrengen van enkele andere aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet en tot wijziging van enkele sociale verzekeringswetten in verband met de gelijkstelling binnen de sociale zekerheid van voormalige pleeg- en stiefkinderen met eigen kinderen; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 037, nr. 3. Den Haag: SDU.



SZW (2010). *Introductie van een regeling die het mogelijk maakt oudere belastingplichtigen een tegemoetkoming te verstrekken met het oog op compensatie van koopkrachtverlies als gevolg van beleidsmaatregelen (Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen)*; Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010—011, 32 521, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW (2013). *Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 mei 2013, tot vaststelling van een tijdelijke regeling ter overbrugging van de periode tussen de ingangsdatum van de Algemene Ouderdomswet en aanvullende inkomensregelingen (Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW)*. Staatscourant 2013, nr. 15137.

SZW (2014). *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag in verband met het toekennen van een inkomensondersteuning aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet en intrekking van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013—2014, 34 015, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW (2015a). *Besluit van 28 januari 2015 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur betreffende een inkomensondersteuning aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene Ouderdomswet (Besluit inkomensondersteuning AOW-ers)*. Staatsblad 2015, 30.

SZW (2015b). *Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en Overige fiscale maatregelen 2013 in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd*. Staatsblad 2015, 218.

SZW (2015c). *Brief van de staatssecretaris van SZW over de wijziging van de Wet werk en bijstand, de Algemene Ouderdomswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor personen van 65 jaar of ouder van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank en het aanbrengen van enkele andere aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet en tot wijziging van enkele sociale verzekeringswetten in verband met de gelijkstelling binnen de sociale zekerheid van voormalige pleeg- en stiefkinderen met eigen kinderen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014—2015, 32 037, nr. 11. Den Haag: SDU.



SZW (2018a). *Brief van de minister van SZW over de Stand van de uitvoering sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 448, nr. 608. Den Haag: SDU.

SZW (2018b). *Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 oktober 2018, 2018-0000162502, tot wijziging van de Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juni 2018 tot vaststelling van de rijksbijdragen in de kosten van heffingskortingen voor het jaar 2018 (Stcrt. 2018, 33447)*. Staatscourant 2018, nr. 59615. Den Haag: SDU.

SZW (2019a). *Mededeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 juni 2019, 2019-0000067601, over per 1 juli 2019 gewijzigde bedragen in enkele wetten, besluiten en regelingen*. Staatscourant, nr. 31612. Den Haag: SDU.

SZW (2019b). *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, de Wet versnelling stapsgewijze verhoging AOW-leeftijd en de Wet tegemoetkomingen loondomein in verband met temporisering van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd (Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 223, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW (2019c). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI); Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 448, nr. 617. Den Haag: SDU.

SZW (2019d). *Jaarverslag 2018 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: SDU.

SZW en Justitie (1995). *Wijziging van Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 258, nr. 3. Den Haag: SDU.

SZW en Financiën (1997). *Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekkingen van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 699, nr. 3. Den Haag: SDU.



Tempelman, C., A. Houkes, J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tweede Kamer (2005). *Amendement van het lid Omtzigt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006. 30 238, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2007). *Geld op de plank; Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag, SCP.



## Bijlage 3 Noten

1. Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is de figuur aangepast. Artikel 11 Uitvoering is toegevoegd aan de figuur.
2. Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is deze zin toegevoegd.

### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Lightfield Studios/  
Shutterstock

**Den Haag, november 2019**