

Vergaderjaar 2009–2010

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2010

Hierbij zend ik u de Beleidsdoorlichting van artikel 49 van mijn begroting toe¹.

Beleidartikel 49 kent als algemene doelstelling: zorg dragen voor adequate bescherming zonder activerende voorwaarden tegen de financiële risico's bij inkomensverlies. Het artikel heeft betrekking op de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de aanvullende bijstand voor 65-plussers (WWB 65+) en de Toeslagenwet (TW). Deze wetten bieden een uitkering op het bestaansminimum, zonder dat daarbij activerende voorwaarden worden gesteld. Uitzondering hierop is de WWB 65+, die overigens, sinds de uitvoering ervan is overgeheveld naar de Sociale Verzekeringsbank, vanaf 1 januari 2010 de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) heet. In de situatie dat de WWB 65+/AIO wordt uitgekeerd aan een (echt)paar – waarvan de jongste partner nog geen 65 is – gelden voor die jongere partner wel activerende voorwaarden.

In deze Beleidsdoorlichting is nagegaan of deze (aanvullende) uitkeringen daadwerkelijk de mensen bereiken die daar recht op hebben. Dit is nagegaan door het spiegelbeeld, te weten het zogenaamde niet-gebruik van de regelingen, te onderzoeken. Wanneer mensen – om verschillende redenen – geen gebruik maken van de voor hen bedoelde regelingen, bestaat de kans dat het inkomen van deze mensen onder het sociale minimum zakt. De doelstelling van de regelingen – het waarborgen van het bestaansminimum – wordt dan niet bereikt. Dit ongewenste niet-gebruik is een terugkerend onderwerp in het politieke debat.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Bij de analyse van het niet-gebruik is uitgegaan van wetenschappelijke inzichten op dit gebied. Uit de analyse blijkt dat het niet-gebruik bij de

AOW nihil is. Bij de Anw varieert het niet-gebruik tussen de 4% en 7% (nabestaandenuitkering resp. halfwezenuitkering). De Toeslagenwet kent een niet-gebruik van 12% en de WWB65+/AIO kent een potentieel niet-gebruik van 34%. Concluderend kan gesteld worden dat de regelingen die meer risico's op niet-gebruik in zich herbergen ook daadwerkelijk hogere niveaus van niet-gebruik laten zien. Daarnaast is duidelijk dat de wijze van uitvoering een belangrijke positieve rol kan spelen in het voorkomen van niet-gebruik. Als bijlage treft u, naast de Beleidsdoorlichting, een korte samenvatting aan van de opzet, het wetenschappelijk kader en de bevindingen van de Beleidsdoorlichting.

Bestaande maatregelen voorkomen niet-gebruik

Op een aantal van deze terreinen is al beleid ingezet om het niet-gebruik terug te dringen. Op 7 december jl. bent u geïnformeerd over alle maatregelen die de afgelopen periode genomen zijn om het niet-gebruik terug te dringen (Kamerstukken II, 2009/10, 24 515, nr. 170). Daarin staan ook de maatregelen die ik de komende tijd zal nemen. Ik heb een onderzoek aangekondigd naar niet-gebruik van andere regelingen en voorzieningen die niet onderdeel van deze doorlichting waren en breder zijn dan allen regelingen van mijn departement. Belangrijke vraag is welke mensen die wél recht hebben, geen gebruik maken van een voorziening. Daarnaast zal er aandacht zijn voor de reden dat mensen geen gebruik maken van een voorziening en de wijze waarop niet-gebruik verdeeld is over maatschappelijke groepen. In het onderzoek wordt gekeken naar zowel gemeentelijke regelingen als landelijke regelingen. De resultaten van dit onderzoek ontvangt u in februari 2011.

Per 1 januari 2010 is de uitvoering van de WWB 65+ landelijk overgeheveld naar de SVB. Hiermee is ervoor gezorgd dat personen die 65 jaar worden zowel worden gewezen op hun AOW-recht als op een mogelijk recht op een aanvulling vanuit de WWB 65+. Verwacht wordt dat deze landelijke overheveling het niet-gebruik aanzienlijk zal terugdringen. Hiermee is het risico op niet-gebruik bij de instroom in de uitkering in belangrijke mate ondervangen.

Aanvullende maatregelen

In de uitvoeringspraktijk wordt aandacht besteed aan het verbeteren van de praktijk door onder andere het verstrekken van informatie aan potentiële rechthebbenden. Mede door deze Beleidsdoorlichting zijn nog een aantal nieuwe verbeteracties gestart.

Anw

Voor de Anw geldt dat de SVB mensen die mogelijk aanspraak maken op een nabestaandenuitkering actief en persoonlijk benadert. Via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) worden aan de SVB alle gevallen van overlijden gemeld. SVB maakt naar aanleiding van deze meldingen van overlijden een inschatting of de nabestaande voor een Anw-uitkering in aanmerking kan komen. Indien er mogelijk recht op Anw-uitkering kan bestaan, ontvangt de nabestaande een aanvraagformulier van de SVB.

TW

Het UWV heeft begin 2009 maatregelen getroffen om de proactieve dienstverlening TW te optimaliseren. Onder proactieve dienstverlening wordt verstaan dat de medewerkers van UWV een mogelijk recht op toeslag onderkennen, zowel bij aanvang van de uitkering als tijdens de duur van de uitkering. Daarnaast verstrekt het UWV algemene informatie

over de TW door middel van folders en op hun website en stuurt het UWV mensen die mogelijk recht hebben op TW (spontaan) een aanvraagformulier toe.

Tijdens het onderzoek van UWV naar de onderbenutting van de Toeslagenwet bij WW-gerechtigden heeft het UWV geconstateerd dat er nog mogelijkheden zijn deze onderbenutting verder terug te dringen. Deze mogelijkheden hebben betrekking op het verbeteren van de (computer)-systemen. Het betreft onder andere het ondersteunen van de medewerkers bij het onderkennen van het mogelijke recht op Toeslag en het eenvoudiger maken van het indienen van een aanvraag door de uitkeringsgerechtigde. Op beide fronten zijn structurele verbeteringen uitgewerkt.

Voorbeeld van een structurele verbetering van de aanvraagprocedure is dat er sinds de zomer 2009 is aan de digitale WW-aanvraag ook een aanvraag voor toeslag is gekoppeld. Bij het invullen van de aanvraag om WW-uitkering kan de aanvrager op een eenvoudige wijze nagaan of mogelijk recht op TW bestaat en indien gewenst de aanvraag om toeslag gelijktijdig met de WW-aanvraag indienen.

Tot slot

Afsluitend wil ik nog opmerken dat een bepaalde mate van niet-gebruik, ondanks alle inspanningen om deze te voorkomen, altijd zal bestaan. Ik ben ervan overtuigd dat de wijze waarop de SVB en het UWV de uitvoering van de genoemde regelingen ter hand nemen de beste garantie is het risico op niet gebruik zo klein mogelijk te houden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

Opzet

De analyse is gepleegd door mijn medewerkers en is gebaseerd op bestaand onderzoeksmateriaal, wetenschappelijke literatuur en gegevens van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Voor de onafhankelijke toets zijn de professoren Vonk van de Faculteit Bestuursrecht & Bestuurskunde te Groningen en Van Oorschoot van de Faculteit Sociologie te Tilburg bereid gevonden. Tussentijds hebben zij een reactie kunnen geven op conceptstukken. Het oordeel van de externe deskundigen over deze beleidsdoorlichting is in de bijlage van het onderzoek opgenomen.

Mogelijke redenen niet-gebruik

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er verschillende redenen zijn voor niet-gebruik van regelingen. Deze redenen liggen op drie niveaus: de regelgeving, de uitvoering en de cliënt. Binnen de regelgeving is de voornaamste reden van niet-gebruik de middelentoets. Daarnaast is de complexiteit van de regelgeving een factor. Door deze complexiteit kunnen mensen niet goed kunnen inschatten of ze recht hebben op een uitkering. Ook de uitvoering speelt hierin een cruciale rol. Die kan door actieve benadering van mensen zorgen dat uitkeringen degenen bereiken waar ze voor bedoeld zijn.

Ten slotte, liggen een aantal redenen voor niet-gebruik bij de cliënt. Zo kunnen rechthebbenden niet weten van het bestaan van de regeling of zij zijn niet in staat in te schatten of ze recht hebben op de uitkering. Tevens speelt het een rol dat mensen een economische afweging maken tussen de baten en lasten van het aanvragen. Op basis hiervan kunnen zij besluiten toch geen aanvraag te doen, terwijl zij wel recht zouden hebben op de regeling.

Geconstateerd niet-gebruik

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

De AOW is een zeer bekende regeling waarvan vrijwel iedere Nederlander meent er recht op te hebben vanaf het 65^e jaar. Er is geen middelentoets en de AOW maakt voor de meeste mensen een aanzienlijk deel van het inkomen uit. Het niet-gebruik van de AOW is dan ook vrijwel nihil. Dit geldt ook voor de AOW-partnertoeslag (die gelijktijdig met het AOW-pensioen wordt aangevraagd), waarbij wel een middelentoets wordt toegepast. Dit contrasteert met de andere regelingen, waar de toets op eigen middelen een rol speelt en waar de uitkeringen meestal slechts een aanvulling zijn op ander inkomen. Het (2 keer) rappelleren van SVB, als er bij de aanvraag geen inkomensgegevens worden ingevuld, speelt waarschijnlijk een belangrijke rol in het terugdringen van het niet-gebruik bij de AOW-partnertoeslag.

Het niet-gebruik is bij de Anw wat hoger dan bij de AOW (4% bij nabestaandenuitkering, 7% bij de halfwezenuitkering). Bij de Anw speelt zowel de middelentoets als de behoefte van cliënten een rol bij het bestaande niet-gebruik. De TW kent een wat hoger (12%) niet-gebruik dan

de Anw, dat waarschijnlijk wordt veroorzaakt omdat het lastig is voor mensen om in te schatten of ze recht hebben op de uitkering. Voor de WWB 65+/AIO zijn de middelentoets en onbekendheid met deze aanvullende bijstand waarschijnlijke oorzaken voor het niet-gebruik van die regelingen. Ook spelen hier de economische afweging tussen de meeropbrengst en de moeite die men moet doen om de uitkering aan te vragen een rol. Naar schatting is het niet gebruik 34%. Dat is in vergelijking met de andere onderzochte uitkeringen in deze Beleidsdoorlichting hoog. De recente overdracht van de uitvoering van de WWB65+/AIO naar de SVB zal naar verwachting hier verbetering in aanbrengen.