

BOUWSTENENNOTITIE AIO:

VOOR EEN BETER BEREIK VAN DE AANVULLENDE INKOMENSVORZIENING VOOR OUDEREN

1. Inleiding

In deze notitie wordt verkend met welke bouwstenen de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) zou kunnen worden aangepast. Hierbij gaat het zowel om mogelijkheden die eraan bijdragen dat meer mensen die er recht op hebben de regeling ook daadwerkelijk gaan gebruiken (terugdringen niet-gebruik), als om mogelijkheden om de AIO-voorwaarden voor hen die daar een beroep op willen doen te kunnen versoepelen (reikwijdte vergroten). In deze notitie wordt verkend welke mogelijkheden dat zijn en welke implicaties daaraan verbonden zijn.

De notitie vloeit voort uit de toezegging van de minister van SZW in het nota-overleg van 15 oktober 2020 over AOW-onderwerpen¹. Toegezegd is om de notitie in het kader van de formatiebesprekingen aan de Tweede Kamer toe te zenden. De aanleiding hiervoor is gelegen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO werd geconstateerd² en in het debat dat gevoerd is over de rol van de AIO voor Surinaamse Nederlanders en anderen met een onvolledige AOW-opbouw. Dat leidde tot de in Tweede Kamer uitgesproken wens om breed te kijken naar opties om de AIO aan te passen. Daaraan wordt met deze notitie voldaan, waarbij ook de in het notaoverleg genoemde opties aan de orde komen.

De notitie heeft de volgende opbouw. Eerst worden in paragraaf 2 het huidige bereik en het niet-gebruik van de AIO beschreven aan de hand van recent onderzoek dat door het CBS in opdracht van het ministerie van SZW samen met de SVB is uitgevoerd. Daarbij gaat het om de vragen hoeveel mensen volgens de huidige voorwaarden recht op AIO kunnen hebben, hoeveel mensen ook gebruik maken van dat recht (dit is het bereik) en hoeveel mensen geen beroep op de AIO doen, terwijl ze er wel recht op kunnen hebben (dat is het niet-gebruik). Vervolgens komen in paragraaf 3 de ruimte en reikwijdte voor de bouwstenen aan de orde en in paragraaf 4 wordt dieper ingegaan op de verschillende bouwstenen voor aanpassing van de AIO. Paragraaf 5 sluit af met de conclusie. De inhoud is hieronder samengevat.

SAMENVATTING

De AIO

De Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen is algemene bijstand waarmee de SVB op basis van de Participatiewet het inkomen van gepensioneerde ouderen en hun eventuele partners kan aanvullen als zij zelf onvoldoende middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Hun AOW en eventuele andere inkomens- en vermogensbronnen zijn dan niet toereikend om boven het sociaal minimum uit te komen. Het gaat vooral om ouderen met een onvolledige AOW omdat ze voorafgaand aan het

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 29389, nr. 107.

² Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, november 2019.

bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd korter dan 50 jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt en noch tijdens hun verblijf in het buitenland, noch gedurende hun tijd in Nederland voldoende andere pensioenvoorzieningen of vermogen hebben opgebouwd om in hun oude dag te voorzien. Het gaat, sinds de beëindiging van de partnertoeslag in de AOW in 2015 voor nieuwe gevallen³, in toenemende mate ook om ouderen met een jongere, nog niet-AOW-gerechtigde partner met weinig tot geen inkomen van wie het gezamenlijk huishoudinkomen zonder AIO onder het sociaal minimum ligt.

Geschat bereik van de AIO

Uit recent onderzoek van het CBS⁴ komt naar voren dat op peildatum 1 januari 2018 ongeveer 64.600 huishoudens (potentieel) recht op AIO hadden, waarvan 19.300 huishoudens geen beroep op AIO deden. De AIO heeft daarmee een geschat bereik van 70,2% en een geschat niet-gebruik van 29,8% van de (potentieel) rechthebbenden. Bij het niet-gebruik gaat het om mensen die geen beroep doen op de AIO, terwijl ze er wel recht hebben. Hier staat steeds potentieel tussen haakjes, omdat het gaat om een benadering op basis van beschikbare gegevens.

Bouwstenen

Er zijn verschillende bouwstenen denkbaar voor het versoepelen van de regeling als om het niet-gebruik aan te pakken.

Versoepelen van de regeling

Door het versoepelen van een of meer aspecten van de AIO kunnen meer mensen dan nu het geval is aanspraak maken op de uitkering of hun uitkeringsrechten behouden als hun situatie verandert. Onder andere uit het notaoverleg kwam naar voren dat hierbij kan worden gedacht aan hogere uitkeringsnormen, aanpassing van de kostendelersnorm, verruiming van de middelentoets op inkomen en/of vermogen (incl. de beperkte vrijlating van aanvullend pensioen) en het versoepelen van voorwaarden waar het bijvoorbeeld gaat om vakantieverblijf in het buitenland. Deze versoepelingen kunnen betrekking hebben op de huidige groep niet-gebruikers, op mensen die al wel een beroep op de AIO doen en op mensen die nu geen recht op AIO hebben maar door deze versoepelingen wel zouden kunnen krijgen. Daarmee zou de groep AIO-gerechtigden uitgebreid worden, waarmee overigens ook nieuw niet-gebruik kan ontstaan voor zover niet iedereen van die groep ook een beroep op de AIO doet.

Versoepelingen die alleen voor de AIO gelden en niet voor andere vormen van algemene bijstand kunnen wel in potentie omvangrijke risico's met zich meebrengen. Bij dergelijke versoepelingen van alleen de AIO moet rekening gehouden worden met risico's op ongelijke behandeling binnen de Participatiewet⁵ en binnen de ouderen-groep. Ook moet

³ In 1995 is besloten om deze AOW-partnertoeslag voor partners onder AOW-leeftijd met ingang van 2015 af te schaffen, de achtergrond daarvan is toegelicht in de beleidsdoorlichting van de AOW: Kamerstukken II 2019/20, 30982, nr.54.

⁴ Zie CBS (december 2020): [Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2020/12/recht-en-gebruik-aio-2017-en-2018) Dit onderzoek laat een lager niet-gebruik zien dan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Dit wordt verklaard door een verschil in berekeningswijze van inkomens met gebruik van andere bestanden, op een wijze die dichter aansluit bij de wijze waarop de SVB de AIO uitvoert.

⁵ In feite wordt in de Participatiewet nu ook al onderscheid naar leeftijd gemaakt, niet alleen voor ouderen, maar bijvoorbeeld ook voor jongeren onder de 27. Daarvoor heeft de wetgever objectieve rechtvaardigingsgronden geformuleerd. Ongelijke behandeling of discriminatie naar leeftijd ontstaat als dergelijke rechtvaardigingsgronden ontbreken.

rekening worden gehouden met risico's op een verplichting tot export van de AIO. Bij deze risico's wordt het stelsel voor de bijstand financieel onhoudbaar als dat betekent dat de groep AIO-rechthebbenden in zijn geheel fors toeneemt⁶. Omdat de AIO integraal onderdeel is van de Participatiewet moet daarnaast, vanuit het principe van gelijke behandeling, worden gelet op eventuele doorwerking van versoepelingen naar de andere onderdelen van de Participatiewet. Eventuele versoepelingen moeten in samenhang worden beoordeeld op het behoud van het karakter van een vangnetvoorziening.

Versoepelingen van een of meer aspecten van de regeling kunnen leiden tot een uitbreiding van het aantal mensen dat recht op AIO heeft en daarmee tot hogere uitkeringslasten en uitvoeringskosten. De budgettaire gevolgen van dergelijke bouwstenen hangen af van de verdere vormgeving, mogelijke doorwerking naar andere onderdelen van de Participatiewet, eventuele consequenties voor de exporteerbaarheid van de AIO en effectiviteit van de bouwstenen. Dit maakt dat nog niet concreet kan worden ingeschat hoe groot de budgettaire gevolgen van deze versoepelingen zouden zijn.

Aanpakken niet-gebruik

Het aanpakken van het niet-gebruik kan zowel om de uitvoering meer ruimte te geven als het inzetten van gegevensuitwisseling voor een gerichte benadering van het niet-gebruik.

- *Meer ruimte voor de uitvoering*

Waar het gaat om bouwstenen die de uitvoering meer ruimte geven om het niet-gebruik aan te pakken, kan het bijvoorbeeld gaan om het soepeler kunnen overnemen van bijstandsdossiers van gemeenten, het in de uitvoering kunnen toekennen met terugwerkende kracht, het in de uitvoering soepeler kunnen toekennen van een AIO-lening⁷ en het verruimen van samenwerkingsmogelijkheden met andere overheden en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Deze bouwstenen zijn aanvullend op alle inspanningen die de SVB al inzet op het zo goed mogelijk bereiken van de doelgroep.

- *Een gerichte benadering van niet-gebruik met inzet van gegevensuitwisseling*

Waar uit het CBS-onderzoek naar voren komt dat het geschat niet-gebruik van de AIO 29,8% van de totale groep (potentieel) rechthebbenden is, gaat het bij het niet-gebruik om een heel klein gedeelte van de totale groep ouderen die AOW ontvangt. De meeste ouderen die AOW ontvangen hebben een toereikend inkomen waardoor zij geen recht op AIO hebben. De trefkans om binnen de groep ouderen die geen AIO ontvangt, die mensen te vinden die er wel recht op hebben is minder dan 1%. Deze lage trefkans maakt het erg lastig om deze groep zonder aanvullende informatie te vinden, bij hen te achterhalen waarom ze geen beroep op de AIO doen en hen desgewenst verder te helpen. Op dit moment werkt de SVB samen met UWV en SZW een innovatieve pilot uit waarmee op basis van versleutelde gegevensuitwisseling aanvullende informatie over inkomens binnen het kader van het privacy-recht (AVG) wordt verkregen. Hiervoor wordt op dit moment een ministeriële regeling voorbereid die benodigd is om gegevensuitwisseling toe te

⁶ Het is niet bekend wat de exacte impact zou zijn, maar illustratief is dat er nu circa 316 duizend AOW-gerechtigden in het buitenland verblijven met een AOW-opbouw van gemiddeld circa 30% (Kamerstukken II, 2020/21, 20361, nr.183). Een onbekend deel daarvan zou aanspraak op AIO kunnen gaan maken als deze geëxporteerd zou moeten worden. Daarnaast moet dan rekening worden gehouden met gedragseffecten die ertoe kunnen leiden dat de export van AIO verder zou toenemen.

⁷ Een AIO-lening is bijstand in de vorm van een lening, die kan worden verstrekt aan onder anderen mensen die meer vermogen in een eigen woning hebben dan om in aanmerking te komen voor bijstand in de vorm van een gift.

kunnen passen in pilotvorm. De pilot wordt komend jaar uitgevoerd. Daarmee zal in de komende kabinetsperiode bezien moeten worden welk vervolg aan de uitkomsten van deze pilot moet worden gegeven met betrekking tot meer structurele gegevensuitwisseling ten einde het niet gebruik structureel op een lager peil te brengen.

Een lager niet-gebruik door o.a. inzet van gegevensuitwisseling leidt ertoe dat meer mensen een AIO-uitkering gaan ontvangen wat leidt tot hogere uitkeringslasten aan de AIO. Op dit moment is de vormgeving van de gegevensuitwisseling en de eventuele methoden die zullen worden gebruikt om potentiële AIO-gerechtigden te benaderen over hun rechten nog niet uitgewerkt, hierdoor is op voorhand geen concrete inschatting te maken van de verwachte effecten. De vormgeving en uitkomsten van de pilot gaan hier hoogstwaarschijnlijk de benodigde inzichten in geven, zodat op basis van de resultaten van de pilot (o.a. daadwerkelijk geïdentificeerd niet-gebruik en effectiviteit van de aanpak) een inschatting gemaakt kan worden van de budgettaire effecten. Daarnaast zal het toepassen van gegevensuitwisseling mogelijk ook leiden tot initiële investeringen en structurele uitvoeringskosten, ook hier kan de pilot meer inzicht en duidelijkheid over geven.

2. Het bereik en niet-gebruik van de AIO

Naar aanleiding van onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO geconstateerd werd⁸, heeft het CBS in opdracht van SZW samen met de SVB verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het recht op en het gebruik van de AIO. Dit heeft geresulteerd in een 'statistisch dashboard' dat op de website van het CBS is gepubliceerd⁹. In de bijlage bij deze notitie worden de belangrijkste uitkomsten daarvan beschreven. In deze paragraaf worden ze kort samengevat.

Het onderzoek laat zien dat op peildatum 1 januari 2018 een aantal van 64.600 huishoudens potentieel recht op AIO had, een aantal van 45.400 huishoudens een AIO-uitkering ontving (bereik: 70,2%) en een aantal van 19.300 huishoudens wel potentieel recht op AIO had maar deze niet ontving (niet-gebruik: 29,8%).

Het onderzoek laat ook zien wat het percentage binnen de groep ouderen is die geen AIO ontvingen, maar dat wel potentieel recht op AIO had. Het hierboven genoemde aantal van 19.300 huishoudens die wel potentieel recht op AIO had, maar deze niet ontving, maakte minder dan 1% uit van de totale groep ouderen zonder AIO (hierna aangegeven met de groep niet-AIO-ontvangers). Dit percentage is de trefkans van niet-gebruik binnen de totale groep ouderen die geen AIO ontvingen. Deze lage trefkans toont aan dat als je zonder aanvullende informatie een oudere benadert van wie je weet dat hij of zij geen AIO ontvangt, de kans klein is dat zij wel recht op AIO zouden hebben gehad c.q. sprake zou zijn van niet-gebruik.

Zonder aanvullende informatie over achtergrondkenmerken is de trefkans lager dan 1%. Met achtergrondinformatie die de SVB al heeft over de AOW-opbouw, huishoudsamenstelling en migratie-achtergrond blijft hij te laag om niet-gebruik doeltreffend te kunnen signaleren. De implicatie hiervan is dat zonder extra aanvullende informatie het erg moeilijk is om niet-gebruik te signaleren en te achterhalen wat in die concrete gevallen redenen van niet-gebruik zijn en in voorkomende gevallen betrokkenen desgewenst verder te helpen. De implicatie hiervan is ook dat een eventuele uitbreiding van de beschikbare informatie door gegevensuitwisseling gaat over een heel grote groep mensen, om uiteindelijk bij minder dan 1% daarvan vast te kunnen stellen of sprake is van potentieel niet-gebruik c.q. potentieel recht op AIO. Tegen deze achtergrond is het de uitdaging om een methode te vinden waarbij informatie beschikbaar komt om die 1% te kunnen vinden en tegelijkertijd de privacy van de veel grotere groep die geen recht op AIO heeft gewaarborgd blijft. In de afgelopen periode is een technische variant uitgewerkt, waarmee SVB en UWV inkomensgegevens uit de polisadministratie versleuteld kunnen uitwisselen en is gewerkt aan een ministeriële regeling om hier in de praktijk een pilot mee te doen. Deze technisch gecompliceerde en innovatieve pilot zal komend jaar worden uitgevoerd en kan vervolgens bij een positief resultaat structureel worden uitgerold.

⁸ Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, november 2019.

⁹ CBS, recht en gebruik van de AIO, december 2020, zie: [Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018 \(cbs.nl\)](#) Dit onderzoek laat een lager niet-gebruik zien dan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Dit wordt verklaard door een verschil in berekeningswijze van inkomens met gebruik van andere bestanden, op een wijze die dichter aansluit bij de wijze waarop de SVB de AIO uitvoert.

De resultaten van het onderzoek zijn benaderingen op basis van beschikbare gegevens. Dit betekent dat ze voorzichtig geïnterpreteerd moet worden. Er kon bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met onroerend goed in het buitenland of waardevolle roerende bezittingen, waardoor het zou kunnen zijn dat een deel van de (potentieel) rechthebbenden uit het onderzoek in de praktijk toch geen recht op AIO heeft en daarom ook niet heeft aangevraagd. Ook gaat het bij een deel van het niet-gebruik om relatief kleinere bedragen die in de praktijk net iets anders kunnen uitvallen (bij 22% van het niet-gebruik gaat het om een potentieel recht op een maandbedrag van minder dan € 50). Tegen deze achtergrond wordt daarom steeds gesproken over *potentieel* recht op AIO, aangezien het feitelijke recht alleen in de praktijk bij de beoordeling van een aanvraag vastgesteld kan worden.

3. Ruimte en reikwijdte voor de bouwstenen

De AIO betreft een regeling binnen de Participatiewet die ziet op passende inkomensondersteuning voor ouderen. Onder het kopje 'de context van de AIO als passende inkomensondersteuning' wordt ingegaan op de ruimte en reikwijdte die dat geeft voor mogelijke aanpassingen.

Een tweede spoor gaat over ruimte voor de uitvoering. De AIO is een regeling die door de SVB wordt uitgevoerd, waarbij meer ruimte voor de uitvoering kan bijdragen aan een beter bereik van de regeling. Dit komt aan de orde onder het kopje 'goede uitvoering'.

Belangrijke begrenzingsvoorwaarden voor de bouwstenen zijn dat met de toepassing daarvan geen discriminatie naar leeftijd of anderszins mag ontstaan en dat ze niet mogen leiden tot verplichte exporteerbaarheid van de uitkeringen. Deze twee randvoorwaarden komen hieronder apart aan bod onder de kopjes 'gelijke behandeling' en 'exporteerbaarheid van uitkeringen'.

De context van de AIO als passende inkomensondersteuning

De Aanvullende Inkomstenvoorziening voor Ouderen (AIO) is in tegenstelling van wat vaak gedacht wordt geen aparte regeling, maar vormt een integraal onderdeel van de algemene bijstand zoals die in de Participatiewet geregeld is. Daarmee komt tot uitdrukking dat het bij de AIO ook om algemene bijstand gaat. In principe is iedereen zelf verantwoordelijk om in zijn of haar levensonderhoud te voorzien, inclusief een toereikende oudedagsvoorziening. Waar dat niet lukt of is gelukt, is de AIO ervoor bedoeld om te zorgen dat ouderen in hun huishoudens niet onder het bestaansminimum in Nederland hoeven te leven. Dan gaat het vooral om ouderen met een onvolledige AOW omdat ze voorafgaand aan hun pensioenleeftijd korter dan 50 jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt en noch tijdens hun verblijf in het buitenland, noch gedurende hun tijd in Nederland voldoende andere pensioenvoorzieningen of vermogen hebben opgebouwd om dat AOW-gat te dichten. Daarnaast gaat het om ouderen met een jongere, nog niet-AOW-gerechtigde partner, die als gezamenlijk huishouden met weinig tot geen inkomen of vermogen hebben.

De bijstand is complementair aan de eigen middelen (inkomens- en vermogensbronnen) die men zelf voor het levensonderhoud kan aanwenden en andere voorzieningen waarop men een beroep kan doen. In het algemeen is de bijstand aan voorwaarden en verplichtingen gebonden die zien op de eigen verantwoordelijkheid om in het levensonderhoud te voorzien

(waaronder arbeidsverplichtingen). Daarbij kent de AIO verschillende bijzonderheden die ervoor moeten zorgen dat deze bijstand passend is bij de situatie waarin het om ouderen en de leden van hun huishouden gaat, zoals met name de vrijstelling van de arbeidsverplichtingen voor AOW-gerechtigden en bijvoorbeeld ook de vrijstelling om een stukje van het opgebouwde aanvullend pensioen niet met de bijstand te verrekenen. Daarmee hoeft niet het volledige aanvullend pensioen dat men als werknemer in Nederland heeft opgebouwd te worden ingezet om een eventuele AOW-korting op te vangen.

Gelijke behandeling

Onder andere met de AIO wordt binnen de Participatiewet onderscheid naar leeftijd gemaakt. Daarnaast is van belang dat de doelgroep van de AIO deels bestaat uit ouderen met een migratie-achtergrond, aangezien zij vaker op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en daardoor geen volledige AOW hebben opgebouwd. Dit maakt dat bij de verdere uitwerking van bouwstenen en bijzonderheden goed gemotiveerd moet worden of daarmee geen (in)direct verboden onderscheid naar leeftijd of anderszins wordt gemaakt. Als er onderscheid gemaakt wordt, dan moet daar een objectieve rechtvaardiging voor zijn. Het gaat hier steeds om een risico-inschatting. De vraag of in concrete situaties al dan geen sprake is van discriminatie is een vraag die aan het College voor de Rechten van de Mens en/of de rechter voorgelegd kan worden. Zo heeft het College voor de Rechten van de Mens uitgesproken dat bij de invoering van de kostendelersnorm in de AIO, en niet in de AOW, geen sprake was van ongelijke behandeling. Dat er wel een reëel en geen hypothetisch risico is, blijkt wel uit de gevolgen van een gerechtelijke uitspraak over leeftijdsdiscriminatie bij het toekennen van ruimere vakantieregels aan personen van 57,5 jaar en ouder die ontheven waren van de arbeidsverplichtingen en niet aan jongere personen in een soortgelijke situatie¹⁰. Volgens die ruimere regels mochten de genoemde personen van 57,5 jaar en ouder maximaal 13 weken in plaats van 4 weken per jaar in het buitenland verblijven, maar mochten personen jonger dan 57,5 jaar en ook zonder arbeidsverplichting dat niet. Naar aanleiding van de uitspraak zijn de verruimde vakantieregels in eerste instantie uitgebreid naar iedereen die geen arbeidsverplichtingen had (bij amendement werden de vakantieregels voor AOW-gerechtigden toen verruimd naar maximaal 26 weken verblijf in het buitenland). Later is dat weer teruggebracht naar 4 weken voor iedereen onder de AOW-gerechtigde leeftijd en naar 13 weken voor AOW-gerechtigden (eveneens bij amendement, waarbij de regering de beperking voor AOW-gerechtigden oorspronkelijk op 8 weken wilde leggen). Het al dan niet hebben van arbeidsverplichtingen speelde onder de AOW-gerechtigde leeftijd vanaf toen geen rol meer. Bij de verandering waarmee het maximale verblijf in het buitenland voor AIO-gerechtigden weer terug ging naar 13 weken - werd aangesloten bij de maximale termijn die toen op grond van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz, nu Wet langdurige zorg (Wlz)) gold.

Exporteerbaarheid van uitkeringen

Wanneer de AIO wordt gewijzigd, brengt dit een risico op exporteerbaarheid met zich mee. Hoe groot dit risico is, moet bij voorgenomen versoepelingen in samenhang beoordeeld worden. Dit risico speelt zowel voor export binnen de EU als export buiten de EU. Onderstaand wordt dit nader toegelicht, aan de hand van de Europese regelgeving en de

¹⁰ Zie: verruiming van de vakantieregels (Kamerstukken II 2007/08, 31127, nrs. 2, 3 en 6) en daarna de beperking van die vakantieregels (Kamerstukken II 2011/12, 32815, nrs. 2, 3 en 29)

door Nederland met landen buiten de EU gesloten sociale zekerheidsverdragen. De AIO is als onderdeel van de Participatiewet een vangnetregeling voor levensonderhoud voor in Nederland rechtmatig verblijvende personen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. Het is, anders dan de AOW, geen socialezekerheidsuitkering zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder d, van Verordening (EG) nr. 883/2004 en evenmin een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie zoals bedoeld in artikel 3, lid 3 en artikel 70 van Verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna: hybride uitkering). Dat betekent dat de AIO kan worden aangemerkt als sociale bijstand. Sociale bijstand wordt alleen aan ingezetenen verstrekt en wordt niet geëxporteerd naar inwoners van andere (lid)staten. De door Nederland gesloten sociale zekerheidsverdragen verplichten ook niet tot export van de bijstand. De AIO hoeft momenteel dus niet te worden geëxporteerd.

Bij wijzigingen in de AIO moet worden gewaarborgd dat de AIO het karakter van een niet-exporteerbare vangnetvoorziening blijft behouden. Wanneer aanpassingen ertoe leiden dat de AIO meer kenmerken krijgt van een socialezekerheidsuitkering ter dekking van het risico "ouderdom", kan dat gevolgen hebben voor de exporteerbaarheid, zowel in EU-verband als ten opzichte van andere landen waarmee Nederland een bilateraal sociale zekerheidsverdrag heeft gesloten. Uitkeringen die voldoen aan de kenmerken van een "ouderdomspensioen" moeten worden geëxporteerd naar EU-lidstaten en naar verdragslanden. Dit risico wordt groter naarmate er meer en verstrekkender aanpassingen worden doorgevoerd.

Het is in EU-verband ook mogelijk dat de AIO door een of meerdere beleidsopties een gemengd karakter krijgt. Dat wil zeggen dat de regeling kenmerken krijgt van zowel bijstand als van sociale zekerheid. In dat geval is er op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 binnen de EU, EER en Zwitserland geen exportverplichting. Dan moet wel worden voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- de regeling is bedoeld voor aanvullende en vervangende dekking op/voor gebeurtenissen die vallen onder de sociale zekerheid;
- de regeling garandeert een minimum voor levensonderhoud in verhouding tot de economische en sociale situatie van de woonstaat;
- de regeling wordt uitsluitend gefinancierd door verplichte belastingen;
- en de regeling is opgenomen in bijlage X van Verordening (EG) nr. 883/2004.

Als de AIO door een of meerdere wijziging(en) het specifieke karakter van een vangnetvoorziening verliest, maar wel voldoet aan de hierboven vermelde criteria dan moet deze opgenomen worden in bijlage X van Verordening (EG) nr. 883/2004. Opname in bijlage X vergt een wijziging van Verordening (EG) nr. 883/2004, waarmee de Europese Commissie en het Europees Parlement akkoord moeten gaan¹¹. Dat is een traject dat momenteel jaren in beslag kan nemen. Onderzocht moet worden of export in afwachting van plaatsing op bijlage X voorkomen kan worden. Hiervoor zou de AIO waarschijnlijk ook een aparte regeling moeten worden los van de Participatiewet.

¹¹ In het voorstel voor wijziging van Verordening nr. 883/2004 en 987/2009 waarover nog onderhandelingen lopen heeft de Europese Commissie voorgesteld de wijziging van Bijlage X via een eenvoudiger en snellere procedure te realiseren. Het is onzeker of en zo ja wanneer deze vereenvoudigde wijzigingsprocedure in werking treedt.

De door Nederland gesloten sociale zekerheidsverdragen met landen buiten de EU kennen geen “bijlage X” voor uitkeringen met een gemengd karakter. Op het moment dat er wijzigingen worden doorgevoerd in de AIO moet bekeken worden of de AIO niet zodanig op een (aanvulling op) een ouderdomspensioen is gaan lijken, dat de AIO geëxporteerd moet worden op basis van deze sociale zekerheidsverdragen.

Een exportverplichting van de AIO zou, beoordeeld vanuit de kosten en houdbaarheid van het Nederlandse stelsel, een onhoudbare situatie opleveren wanneer mensen hierdoor bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd ook in het buitenland aanspraak op AIO zouden kunnen maken. Het aantal mensen dat dan recht op AIO krijgt zou buitenproportioneel toenemen als personen met een onvolledige AOW die wonen buiten Nederland in de EU, EER, Zwitserland of een verdragsland in aanmerking zouden kunnen komen voor de AIO¹².

Om een exportverplichting of een risico daarop te minimaliseren moet bij de verdere uitwerking van aanpassingen in de AIO bewaakt en beargumenteerd worden dat het karakter van algemene bijstand overeind blijft. Bij deze beoordeling geldt dat, als er sprake is van meerdere maatregelen, deze en de gevolgen ervan in samenhang beoordeeld moeten worden. Daarnaast moet worden gekeken naar de objectieve rechtvaardigingsgrond(en) en de doelstelling van de maatregel(en).

Daarbij gaat het altijd om een inschatting. Het is mogelijk dat de Europese Commissie of het Europese Hof van Justitie tot een andere conclusie komen. Dat dit geen hypothetisch risico is blijkt uit meerdere rechterlijke procedures bij het Europese Hof van Justitie over de kwalificatie en exportverplichting van regelingen van lidstaten. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat de Nederlandse regering vanwege gerechtelijke uitspraken en een dreigende infractieprocedure van de Europese Commissie de toenmalige ‘mogelijkheden koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen’ (MKOB) moest gaan exporteren. Dit was in 2013 mede aanleiding voor een versoberde verandering van dat instrument tot de huidige (exporteerbare) Inkomensondersteuning AOW (IOAOW). In die periode heeft de Europese Commissie ook een reactie gevraagd op haar stelling dat de AIO eigenlijk ook een exporteerbaar ouderdomspensioen is. Nederland heeft er toen op gewezen dat AIO tot de sociale bijstand behoort - waarvoor geen exportverplichting geldt – onder meer blijkend uit de discretionaire beoordeling die een rol kan spelen bij de toekenning van de AIO, de regeling ervan binnen één generiek systeem van bijstand in de Wet werk en bijstand, de aanvulling tot een sociaal minimum voor ouderen dat lager is dan de AOW en individuele afstemming op de eigen middelen en opgebouwde sociale verzekeringsrechten. Hoewel de Europese Commissie uiteindelijk ook tot de conclusie kwam dat de AIO geen socialezekerheidsuitkering was en niet geëxporteerd hoeft te worden en het

¹² Het is niet bekend wat de exacte impact zou zijn, maar illustratief is dat er nu circa 316 duizend AOW-gerechtigden in het buitenland verblijven met een AOW-opbouw van gemiddeld circa 30% (Kamerstukken II, 2020/21, 20361, nr.183). Een onbekend deel daarvan zou aanspraak op AIO kunnen gaan maken als deze geëxporteerd zou moeten worden. Daarnaast moet dan rekening worden gehouden met gedragseffecten die ertoe kunnen leiden dat de export van AIO verder zou toenemen. Ook neemt de complexiteit voor de uitvoering en handhaving verder toe bij het afstemmen van de AIO op de omstandigheden en gezinssituatie van betrokkenen in het buitenland.

bijstandskarakter van de AIO evenmin in rechte is aangevochten, blijft het risico van een exportverplichting relevant voor toekomstige wijzigingen in de voorwaarden van de AIO.

Goede uitvoering: dienstverlening die om mensen draait

De AIO wordt als algemene bijstand sinds 2010 door de Sociale Verzekeringsbank uitgevoerd. In 2010 is deze bijstandstaak van gemeenten naar de SVB overgegaan. Voor deze overheveling is gekozen om niet-gebruik tegen te gaan vanuit de één-loketgedachte, waarbij de SVB het loket ging vormen voor een basisinkomen voor ouderen vanuit de AOW en eventueel de AIO, voor wie daarop aangewezen was. Het doel hiervan was om via dat ene loket het niet-gebruik van de AIO als bijstand door ouderen terug te dringen. Hierin zijn de SVB en gemeenten blijkens evaluatie ook gedeeltelijk geslaagd¹³. Dit geeft aan dat ruimte voor een goede uitvoering bijdraagt aan een beter bereik van de regeling. Zo zorgt de SVB voor dat burgers actief over de AIO worden geïnformeerd, worden daarbij combinaties met de AOW gemaakt, wordt daarvoor met andere organisaties – zoals de gemeenten en ouderenorganisaties – samengewerkt en zorgt de SVB voor innovaties. Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO werd geconstateerd, is er een meersporenaanpak ingezet op het verder terugdringen van dat niet-gebruik. Daarover wordt in de rapportage over de stand van de uitvoering verslag aan de Tweede Kamer gedaan (zie onderstaande inzet)¹⁴. In aanvulling daarop kunnen aanpassingen in wet- en regelgeving de uitvoering daarvoor meer ruimte geven. In de vorige paragraaf kwam al naar voren dat het verhogen van de trefkans van mensen die geen beroep doen op de AIO, maar er wel recht op zouden kunnen hebben (potentieel niet-gebruik) een belangrijk aanknopingspunt is.

De meersporenaanpak van niet-gebruik van de AIO uit de Stand van de Uitvoering (Kamerstukken II 2020/21, 26448, nr. 641).

De SVB intensiveert de aanpak van het niet-gebruik van de AIO, mede naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer hierover in het uitvoeringsjaar 2017 (Algemene Rekenkamer, Rapport ouderdomsregelingen ontleed, 2019 (Kamerstukken II 2019/2020, 29389, nr. 97)). Het niet-gebruik van de AIO wordt langs meerdere sporen aangepakt.

Eén van die sporen betreft aanvullend verdiepend onderzoek naar de achtergronden en de ontwikkeling van dit niet-gebruik. Het onderzoek voert het CBS in samenwerking met de SVB en het ministerie van SZW uit en is eind 2020 afgerond. Gegeven de mogelijkheden en de beperkingen van de beschikbare data richt dit onderzoek zich noodzakelijkerwijs op het uitvoeringsjaar 2018 en eerder. In de bijlage van deze notitie worden enkele belangrijke uitkomsten daarvan beschreven

Het tweede spoor richt zich op het over de hele linie blijven werken aan verbeteringen in de uitvoeringsprocessen. Dit betreft verdere aanpassingen in de aanvraagprocedure voor de AIO, verbeteringen in de informatievoorziening, en versterking van de samenwerking met gemeenten. Dit sluit aan bij de motie Kuzu c.s. (Kamerstukken II 2020/2021, 29389, nr. 104) over de actieve rol van de overheid in het informeren van alle ouderen over de AOW, en AIO-rechten. In dat licht heeft de SVB een traject met de naam 'AIOpeners' lopen. In dat traject heeft de SVB het onderzoek naar mogelijke interventies afgerond en worden nu op verschillende vlakken verbeteringen doorgevoerd. De verbeteringen met

¹³ Kamerstukken II 2014/2015, 32037, nr.11

¹⁴ Bijlage bij brief van de regering over de stand van de uitvoering van de sociale zekerheid (december 2020, Kamerstukken II 2020/21, 26448, nr. 641).

betrekking tot de communicatie zijn vooral gericht op het verbeteren van de informatie aan de potentiële klant in aanloop naar de AOW-leeftijd. Enkele voorbeelden van verbeteringen zijn:

- Bij een digitale AOW-aanvraag wordt men uitgebreider op de AIO gewezen.
- Bij de toekenning van de AOW wordt een aparte bijlage over de AIO toegevoegd voor alle AOW-gerechtigden met onvolledige AOW en/of een jongere partner.
- Twee maanden voor ingang van de AOW ontvangen burgers een herinnering om hen aan te sporen om in actie te komen.

Bij al deze informatiemomenten wordt gewezen op de AIO-check op internet en kunnen burgers de SVB bellen. De AIO-check is daarbij aangepast om een zo goed mogelijke indicatie te geven van een mogelijk recht op AIO.

Met behulp van uitvoerig klantonderzoek is verder gekeken naar het verbeteren van het aanvraagproces. Dit resulteerde onder meer in de volgende ontwikkelingen:

- De ontwikkeling van een digitaal aanvraagformulier in plaats van het papieren aanvraagformulier.
- Uit klantonderzoek bleek verder dat burgers ten onrechte in de veronderstelling verkeerden dat, als ze een keer afgewezen waren voor de AIO, ze nooit meer een nieuwe aanvraag konden doen. Hierop is de informatievoorziening aangepast.
- Voor gemeenten is een nieuwe folder ontwikkeld die zij aan burgers kunnen geven met daarin relevante informatie over de AIO. En er worden, wanneer dat weer kan, voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd.

Het derde spoor is de ontwikkeling van een persoonsgerichte benadering op basis van signalen van niet-gebruik uit gegevensuitwisseling. Daarbij gaat het om uitwisseling van inkomensgegevens uit de Polisadministratie. Dit sluit aan bij de motie Peters c.s. over het gericht informeren van potentiële rechthebbenden over de mogelijkheden om AIO aan te vragen. Daarnaast pleit deze motie er voor het daarheen te leiden dat de daartoe benodigde gegevensuitwisseling geen belemmering vormt. Dat wil zeggen dat juridische en technische barrières voor gegevensuitwisseling die nodig zijn voor die gerichte benadering, geslecht moeten worden. Op dit moment werkt het innovatielab van de SVB, Novum, samen met UWV, TNO en het ministerie aan een technologische en innovatieve oplossing. Dit is een ingewikkelde operatie. Tegelijkertijd werkt het ministerie aan een ministeriële regeling die het mogelijk maakt om die oplossing in pilotvorm in praktijk te brengen. Mede afhankelijk van de verdere uitwerking kan dit komend jaar in praktijk worden gebracht. Het spanningsveld tussen privacywetgeving en datagebruik ten behoeve van de doelgroep is hierbij een complicerende factor.

4. Bouwstenen

Deze paragraaf gaat in op de bouwstenen voor aanpassingen in de AIO.

Waar het gaat om versoepelingen van de AIO wordt onder het kopje ‘passende inkomensondersteuning’ gekeken naar de verhoging van het sociaal minimum voor ouderen, naar aanpassing van de kostendelersnorm, naar versoepeling van de middelentoets op inkomen en vermogen en naar aan de AIO verbonden verplichtingen. Alhoewel versoepelingen in de AIO de huidige groep (bewuste) niet-gebruikers in de AIO zouden kunnen aanzetten tot het gebruik van de regeling, is het versoepelen van de regeling geen doelmatige en doeltreffende manier om het niet-gebruik van de AIO terug te dringen. De

versoepelingen zoals genoemd in deze notitie betreffen bovenal beleidsmatige opties die het recht op AIO uitbreiden.

Bij het geven van meer ruimte aan de uitvoering wordt onder het kopje 'goede uitvoering: dienstverlening die om mensen draait' ingegaan op bouwstenen die de SVB meer mogelijkheden kunnen geven om niet-gebruik van de AIO verder aan te pakken. Daarbij gaat het met name om aanvullingen op hetgeen al door de SVB vanuit het verleden en naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer over het hoge niet-gebruik wordt uitgevoerd.

Passende inkomensondersteuning

Verhoging van het sociaal minimum voor ouderen

Een bouwsteen is het aanpassen van het normbedrag tot waaraan de AIO het inkomen van ouderen kan aanvullen. Die normbedragen van de AIO liggen sinds 2012 tussen de hoogte van de bijstand voor niet-AOW-gerechtigden en de hoogte van de AOW exclusief Inkomensondersteuning-AOW (IOAOW) in. De IOAOW is een extra opslag op de AOW van circa €25 die naar rato bovenop de AOW wordt toegekend en net als de AOW exporteerbaar is¹⁵. Mensen met een gedeeltelijke AOW krijgen ook deze IOAOW gedeeltelijk toegekend en verder niet via de AIO aangevuld.

In de beleidsdoorlichting van de AOW is aangegeven dat de rechtvaardiging van de verschillen tussen de AOW, AIO-normbedragen en bijstandsnormen voor niet AOW-gerechtigden te vinden is in de aard van de regelingen¹⁶. Die rechtvaardiging is ook van belang als deze normbedragen zouden worden aangepast.

Dat de AIO nu hoger is dan de algemene bijstand voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd, is een gevolg van de politieke wens om de inkomens van ouderen te ondersteunen middels de fiscale ouderenkorting die ook doorwerkt in de uitkeringen. Omdat van AOW-gerechtigden niet verwacht mag worden dat zij gaan werken en zij geen gebruik kunnen maken van de individuele inkomensvoet (voorheen langdurigheidstoelage) wordt het redelijk geacht dat de AIO-uitkering op een hoger niveau ligt dan de reguliere bijstandsuitkering voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd.

Dat de AIO nu lager is dan de AOW komt door een fiscale maatregel die sinds 2012 stapsgewijs tot en met 2035 wordt doorgevoerd. Voor die tijd waren de maximale AIO en AOW qua netto-bedrag even hoog. Het verschil is ontstaan doordat de doorwerking van de dubbele algemene heffingskorting in de netto minimumuitkeringen stapsgewijs wordt afgebouwd. Daardoor loont het meer om vanuit een bijstandsuitkering te gaan werken. De stapsgewijze afbouw is tot 2021 getemporeerd en loopt daarna door tot 2035. De AOW is van deze afbouw uitgezonderd omdat van AOW-gerechtigden niet wordt verwacht dat zij

¹⁵ De IOAOW is een aparte regeling op basis van art 33a van de AOW als vervanger van de wet Mogelijkheid Koopkrachtondersteuning Oudere Belastingplichtigen (MKOB). Het is een koopkrachtinstrument dat in het leven werd geroepen toen bleek dat de MKOB geëxporteerd moest worden. Later is overwogen om dat alsnog helemaal in de AOW vast te leggen, maar daarvan is toen afgezien omdat dit ten koste zou gaan van de flexibiliteit van het instrument.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 30982, nr.54

(gaan) werken. De AIO is niet uitgezonderd, omdat deze integraal onderdeel van de algemene bijstandsvoorziening op minimumniveau is waarvoor de afschaffing van de dubbele heffingskorting in zijn geheel is doorgevoerd.

In dit bouwwerk geldt de AIO als een vangnetvoorziening met een sociaal minimum voor ouderen dat sinds 2012 lager is dan de AOW, geldt de AOW als volksverzekering die opbouwt tot een iets ruimer basisinkomen boven het sociaal minimum en is de IOAOW een aanvulling die naar rato van de opgebouwde AOW een additionele inkomensondersteuning geeft en eveneens kwalificeert als een exporteerbare socialezekerheidsuitkering. Gelet op de historische en huidige verschillen tussen AIO en de algemene bijstand voor mensen onder de AOW-leeftijd zullen verschuivingen van de AIO-normbedragen – in de vorm van de verhoging van het sociaal minimum voor ouderen - waarschijnlijk niet leiden tot een groter risico op (leeftijds-)discriminatie of belemmeringen voor een goede uitvoering. Met hogere normbedragen kunnen meer mensen een beroep op de AIO doen, maar het feitelijke bereik van de regeling neemt alleen toe als zij ook door de uitvoering bereikt worden en een beroep op de AIO gaan doen. Daarmee is het de vraag of het niet-gebruik van de regeling wel wordt verkleind als de normbedragen worden verhoogd en of er dan niet een nieuwe groep ontstaat die geen beroep op de AIO doet en er bij de hogere normbedragen wel recht op zou hebben. Hogere AIO-normbedragen in vergelijking tot de algemene bijstandsnormbedragen in de Participatiewet kunnen ook vragen oproepen over de kwalificatie van de AIO als bijstand en daarmee over de niet-exporteerbaarheid van de AIO. Dat kan ondervangen worden voor zover het gaat om een beperkt hogere AIO-norm. Daarbij moeten er objectieve rechtvaardigingsgronden zijn waarom, gezien vanuit het vangnetkarakter van de regeling, deze sociale bijstandsnorm specifiek voor ouderen verhoogd zou moeten worden. Deze zijn nu niet voorhanden.

Andere vormgeving van de kostendelersnorm

Een andere vormgeving van de kostendelersnorm is een bouwsteen die van invloed is op de hoogte van de AIO in meerpersoonshuishoudens. Deze kostendelersnorm is in 2015 ingevoerd als algemeen principe om de bijstand af te stemmen op de schaalvoordelen die er zijn om kosten met andere huisgenoten te delen. Voor die tijd was er sprake van een voordeurdelersregeling in de bijstand die niet gold voor ouderen. In 1984 was overwogen dat die voordeurdelersregeling niet voor medebewoning voor ouderen moest gelden, aangezien die anders mogelijk waren aangewezen op een bejaarden-, verzorgings- of verpleeghuis¹⁷. Bij de invoering van de kostendelersnorm in 2015 heeft de wetgever deze benadering verlaten en expliciet overwogen dat het algemene principe van kostendelen ook op de AIO van toepassing moet zijn en ook los moet staan van eventuele zorgbehoeften¹⁸. Het vraagstuk kwam meerdere keren aan de orde toen een eenvoudige variant van de kostendelersnorm voor de AOW werd uitgesteld en uiteindelijk niet is doorgevoerd. Ook toen was de uitkomst dat de kostendelersnorm in de Participatiewet een generiek principe is dat geldt voor de gehele bijstand, inclusief AIO. Uit een procedure voor het College voor de Rechten van de Mens¹⁹ kwam naar voren dat in vergelijking met mensen met een volledige AOW geen sprake was van indirecte discriminatie van mensen met onvolledige AOW en daarnaast een AIO uitkering, onder wie relatief veel mensen met een migratie-achtergrond.

¹⁷ Kamerstukken II 1983/84, 18123, nr.27

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33.801, nrs. 2 en 3

¹⁹ College voor de Rechten van de Mens, oordeel 2016 nr. 98.

Specifieke aanpassingen voor de AIO kunnen leiden tot een hoger risico op leeftijdsdiscriminatie binnen de Participatiewet of tot een verschuiving in de kwalificatie van de AIO, waardoor de AIO niet langer als (niet exporteerbare) bijstand kan worden gezien. Een verschil in behandeling met betrekking tot de kostendelersnorm binnen de Participatiewet tussen jongere en oudere bijstandsgerechtigden moet objectief gerechtvaardigd worden, rekening houdend met de eerdere overwegingen van de wetgever om dat verschil juist niet te maken. Er wordt op dit moment een brede verkenning uitgevoerd naar een eventuele andere invulling van de kostendelersnorm binnen de gehele Participatiewet.

Verandering van de middelentoets

Met de middelentoets wordt de AIO afgestemd op de financiële mogelijkheden van ouderen om in hun levensonderhoud te voorzien. De AIO vult het inkomen aan tot de toepasselijke bijstandsnorm voor zover ouderen zelf onvoldoende inkomens- en/of vermogensbronnen kunnen inzetten. Idealiter hebben ouderen, zowel in Nederland als daarbuiten, voldoende bestaansmiddelen voor hun oude dag opgebouwd. Met die bronnen wordt rekening gehouden. Wie onvoldoende middelen heeft om in Nederland op het sociaal minimum uit te komen, kan na toepassing van de middelentoets een AIO-aanvulling ontvangen.

In de Participatiewet wordt al een groot aantal verschillende uitzonderingen gemaakt voor specifieke inkomens- en vermogensbronnen die buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Enkele daarvan hebben specifiek betrekking op ouderen en oudedagsvoorzieningen. Zo telt de eerder genoemde IOAOW niet mee; worden mogelijkheden om een vervroegd beroep op pensioenvoorzieningen en voor pensioen bedoelde lijfrenten te doen buiten beschouwing gelaten; gelden voor AOW-gerechtigden geen restricties voor de duur waarin zij 25% van inkomsten uit arbeid tot een maximum van €217 per maand mogen vrijlaten (voor niet AOW-gerechtigden geldt onder meer de restrictie van maximaal zes maanden)²⁰; geldt een vrijlating van pensioeninkomsten van €20,60 per maand voor alleenstaanden en het dubbele voor gehuwden. Voor elke uitzondering gelden eigen argumenten. De vrijlating van pensioeninkomsten is bijvoorbeeld ontstaan om zo mensen met vermogen in pensioenen een gelijkwaardiger positie te geven ten opzichte van mensen die dat niet hebben, maar over vermogen onder de vrij te laten vermogensgrens beschikken. Door het buiten de middelentoets houden van de IOAOW worden AIO-gerechtigden ook met deze inkomensondersteuning bereikt, evenredig met de mate waarin AOW opgebouwd is en dus niet voor elke AIO-gerechtigde evenveel. Bij het 'draaien aan deze knoppen' is het dus steeds de vraag hoe dat zich verhoudt tot de inkomens- en vermogenspositie van anderen in de bijstand vanuit het perspectief dat het vangnetkarakter van de bijstand voor iedereen in gelijke situaties ook hetzelfde uitpakt.

Bij de behandeling van vermogen krijgt onroerend goed in de vorm van een eigen woning een bijzondere behandeling. Tot een overwaarde van € 52.500 wordt bijstand als gift verleend, daarboven kan bijstand, inclusief AIO, in de vorm van een hypothecaire lening worden verstrekt, mits de woning voor reguliere eigen bewoning wordt gebruikt. Ander onroerend goed krijgt in de bijstand nu geen bijzondere behandeling, niet als dit voor pensionering is verworven of na pensionering is verkregen, ook niet als het om onroerend

²⁰ Voor een nog niet-AOW-gerechtigde jongere partner van de AIO-gerechtigde gelden de restricties wel.

goed in het land van herkomst gaat. Voor dat onroerend moet de waarde boven de algemene vermogensvrijlating te gelde gemaakt worden om in de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud te voorzien. Het hierin eventueel aanbrengen van een onderscheid tussen AIO-gerechtigden en niet AIO-gerechtigden vergroot het risico op leeftijdsdiscriminatie. Daarnaast kan in verband met gelijke behandeling in de AIO geen andere eisen worden gesteld aan buitenlands vermogen in vergelijking met vermogen uit Nederland. Het toepassen van de vermogensvrijlating op ander onroerend goed dan de eigen woning zou voor een deel tegemoet kunnen komen aan de bezwaren van mensen met onroerend goed als familiebezit in het buitenland, maar onduidelijk is in welke mate en onduidelijk is welke gronden er zouden zijn om dat vermogen niet in te hoeven zetten voor het eigen levensonderhoud.

Soms is het niet mogelijk of uitermate moeilijk om vermogen dat 'in grond of stenen zit' of onderdeel van familiebezit is te gelde te maken en voor levensonderhoud in te zetten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel fraudevorderingen²¹ is aangegeven dat daarmee in individuele gevallen rekening moet worden gehouden. Voor de gehele bijstand moet het gaan om redelijkerwijs beschikbare middelen, waarvoor men ook zijn best moet doen - maar waar dat niet mogelijk is, tellen die middelen niet mee voor de middelentoets. Waar tegeldemaking wel mogelijk is, kan bijstand tot aan dat moment in de vorm van een lening worden verstrekt. Ook hierin wordt geen onderscheid tussen AIO-gerechtigden en niet-AIO-gerechtigden gemaakt.

Meer in zijn algemeenheid is door de wetgever overwogen dat uitzonderingen op de middelentoets kunnen leiden tot ongelijkheden ten opzichte van ouderen met een inkomen op AOW-niveau zonder aanspraak op AIO en ook ten opzichte van andere burgers die zonder uitkering van een laag inkomen en weinig vermogen moeten rondkomen²². Daarnaast is het risico reëel dat de AIO door het buiten beschouwing laten van bepaalde (buitenlandse) vermogensbestanddelen niet meer als (niet exporteerbare) bijstand wordt aangemerkt, maar een andere kwalificatie krijgt. Ten aanzien van de vermogens buiten de oudedagsvoorzieningen gelden nu dezelfde bijstandsnormen als voor niet-AOW-gerechtigden. De ratio achter de vermogensvrijstelling is dat men daarmee onverwachte tegenvallers kan opvangen en dat men ook bezit van enige waarde kan opbouwen. Voor een eventuele verruiming van vermogensnormen voor specifiek AIO-gerechtigden zullen goede rechtvaardigingsgronden gevonden moeten worden om wel voor hen en niet voor niet-AOW-gerechtigden ruimere vermogensvrijlatingen te hanteren. Dan gaat het om de vraag waarom ouderen vermogensbestanddelen niet hoeven in te zetten voor hun levensonderhoud, waar dat van mensen onder de AOW-leeftijd wel verwacht wordt. Het is onduidelijk welke gronden een rechtvaardiging zouden kunnen zijn om de vermogenstoets in de AIO aan te passen of af te schaffen en niet in de rest van de Participatiewet. Gelet op het bovenstaande is het waarschijnlijk niet mogelijk om specifiek voor de AIO veranderingen in de vermogenstoets aan te brengen zonder dat ook voor de rest van de algemene bijstandsverlening te doen.

Verplichtingen en vrijstellingen

²¹ Zie Kamerstukken II, 2019/2020, 35374, nr.3 (paragraaf 3.3).

²² Kamerstukken II 2008/09, 32037, nrs. 2 en 3;

Aan de algemene bijstand zijn verplichtingen verbonden. Specifiek voor ouderen geldt een aantal uitzonderingen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van versoepelingen in deze verplichtingen. Daarbij is vooral gekeken naar de arbeidsverplichtingen en vakantiebepalingen (verblijf in het buitenland).

- **Arbeidsverplichtingen**

Voor ouderen geldt dat zij structureel geen arbeidsverplichtingen meer hebben. Zij mogen wel, maar hoeven niet meer beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. In die context zullen AIO-gerechtigden veelal langdurig op de AIO aangewezen zijn en minder mogelijkheden hebben om daarin nog verandering aan te brengen. Voor eventuele jongere, nog-niet-gepensioneerde partners van ouderen geldt die generieke vrijstelling van arbeidsverplichtingen niet. Zij kunnen wel meedelen in de hogere bijstandsnormen voor ouderen, maar moeten ook de verantwoordelijkheid blijven nemen om in de kosten van hun levensonderhoud te voorzien en beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat werkt ook door naar de vakantiebepalingen die voor ouderen ruimer zijn (zie hieronder). Voor ouderen met een nog niet-AOW-gerechtigde partner kunnen die arbeidsverplichtingen uit de AIO voor de jongere partner een belemmering vormen om AIO aan te vragen. Als men van mening is dat de jongere, nog niet AOW-gerechtigde partner niet kan of hoeft te gaan werken als de oudere partner met AOW gaat, dan kan dat een reden zijn om geen AIO aan te vragen. Vrijstelling van jongere partners van de arbeidsverplichtingen uit de AIO zou daarmee een optie kunnen zijn om het bereik van de AIO te vergroten. Tegelijkertijd behoort het wel tot de verantwoordelijkheid van de jongere partner om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Dit is destijds ook het oogmerk geweest bij het laten vervallen van de partnertoeslag AOW voor nieuwe gevallen. En ook vanuit het oogpunt van gelijke behandeling in de Participatiewet is niet goed in te zien waarom mensen met een AOW-gerechtigde partner niet aan deze arbeidsverplichtingen hoeven te worden gehouden en mensen zonder of met een niet-AOW-gerechtigde partner wel.

- **Vakantiebepaling van 13 weken**

Qua vakantiebepalingen houden ouderen hun recht op AIO als zij niet langer dan 13 weken per jaar in het buitenland verblijven. Het recht op AIO stopt voor de periode daarna en kan bij terugkeer in Nederland opnieuw worden aangevraagd en opgestart. Het is dus niet zo dat mensen niet langer in het buitenland zouden mogen blijven, maar dat voor die langere periode geen AIO-bijstand vanuit Nederland wordt verleend.

In het verleden is de maximumtermijn voor buitenlands verblijf lange tijd 13 weken geweest, tussen 2009 en 2012 -bij amendement- verruimd naar 26 weken, waarna hij weer teruggebracht is naar 13 weken²³. Overwegingen die bij het terugbrengen van deze termijn tot 13 weken een rol hebben gespeeld zijn dat het bij een (veel) langer verblijf in het buitenland moeilijker wordt om de AIO als bijstand voor de kosten van het bestaan in Nederland te blijven rechtvaardigen en om de daaraan verbonden verplichtingen te handhaven. Als een buitenlands verblijf van 26 weken toegestaan zou worden, dan gaat het daarbij om een dermate lange periode dat het voor de hand ligt dat de bijstand dan aangepast zou moeten worden aan de omstandigheden bij dat verblijf in het buitenland. Het beginsel dat de bijstand bedoeld is voor de kosten van het levensonderhoud in Nederland (territorialiteitsbeginsel) komt dan verder onder druk te staan. Daarnaast is de termijn van 13

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31127, nrs. 2, 3 en 6; Kamerstukken II 2011/12, 32815, nrs. 2, 3 en 29.

weken een standaardtermijn die ook voorkomt in andere regelingen in de sociale zekerheid en zorg. Voor bijvoorbeeld de AOW treden na die termijn de bepalingen over exporteerbaarheid in werking. In Europees verband markeert deze standaardtermijn het verschil tussen kortdurend en langdurig verblijf (richtlijn 2004/38/EG). Als verblijf in het buitenland met AIO voor een periode langer dan 13 weken zou worden toegestaan dan wordt AIO dus ook verleend voor langdurig verblijf in het buitenland en houdt daarmee in mindere mate verband met een vangnetbepaling toegesneden op Nederlandse als woonstaat en de economische en sociale situatie van Nederland en is feitelijk al een beperkte vorm van export. Het risico op een gehele exportverplichting van de AIO is reëel, zowel binnen als buiten de EU naar verdragslanden.

- Vakantiebepaling van 4 weken voor niet-AOW-gerechtigde partners
Voor partners onder de AOW-leeftijd geldt de verruiming van de vakantiebepalingen niet. Voor hen geldt, net als voor alle bijstandsgerechtigden onder de pensioenleeftijd, een maximumtermijn van 4 weken buitenlands verblijf, waarna geen recht meer op hun deel in de AIO-aanspraak bestaat. Dit heeft te maken met het voldoen aan de arbeidsverplichtingen en het beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor AOW-gerechtigden met een jongere partner kan dit een belemmering zijn om zelf langer dan 4 weken naar het buitenland te gaan, waar die wens wel kan bestaan.
Een verruiming van de vakantiebepalingen van jongere partners van AOW-gerechtigden kan leiden tot discriminatie ten opzichte van andere, jonge(re) bijstandsgerechtigden, aangezien iedereen met arbeidsverplichtingen maximaal 4 weken naar het buitenland mag. De vraag is dan of er een goede rechtvaardigingsgrond is om jongere partners van AOW-gerechtigden toe te staan 13 weken in het buitenland te verblijven en andere bijstandsgerechtigden niet. Deze zijn nu niet voorhanden.
- Langdurig verblijf in het buitenland
In het notaoverleg van 15 oktober 2020 werd in de Tweede Kamer een situatie geschetst van een 'oude olifant die terug wil keren naar zijn geboortegrond'. Het verlengen van de mogelijkheid van verblijf buiten Nederland verzet zich tegen de eigenschap van bijstand, namelijk dat deze bedoeld is om in Nederland te voorzien in het levensonderhoud van mensen. Verlenging van de mogelijkheden tot verblijf buiten Nederland met medeneming van de AIO lijkt dan op een soort tijdelijke export van de AIO te worden en het risico is, net als bij het verlengen van de vakantietermijn, reëel dat dit leidt tot een algemene exportverplichting van de AIO. In dergelijke situaties gaat het eerder om remigratie of emigratie, waarvoor de AIO niet het aangewezen instrument is. Zou de AIO daarvoor ingezet worden, dan zou in dergelijke gevallen immers sprake zijn van export van een bijstandsuitkering en is de binding met Nederland en het daarvoor vereiste vangnet verbroken. Langdurig verblijf in het buitenland is nu al mogelijk, echter zonder behoud van AIO, aangezien deze na de maximumtermijn stopt. Betrokkenen zullen dan voor die langere periode van buitenlands verblijf op een andere manier in de kosten van hun levensonderhoud dienen te voorzien en kunnen bij terugkomst in Nederland opnieuw AIO aanvragen. In het geval het gewenst is om langer verblijf in het buitenland te stimuleren kan worden gekeken naar andere regelingen of voorzieningen voor hulp bij (r)emigratie of langdurig verblijf in het buitenland, maar dit stimuleren middels veranderingen in de vakantiebepaling van de AIO is met oog op exporteerbaarheid en leeftijdsdiscriminatie niet het juiste instrument. De vraag of en hoe ondersteuning bij (r)emigratie en langdurig

buitenlands verblijf van ouderen verdere aanpassing behoeft is een vraag die niet binnen het bestek van deze bouwstenennotitie behandeld kon worden.

Budgettaire consequenties van versoepelen van de AIO.

Het versoepelen van de AIO heeft budgettaire consequenties. Door versoepelingen kunnen meer mensen dan nu het geval is aanspraak op een AIO-uitkering maken. Bij dergelijke versoepelingen van alleen de AIO (en niet de gehele Participatiewet) moet rekening gehouden worden met risico's op ongelijke behandeling binnen de Participatiewet en binnen de ouderen-groep. Ook moet rekening worden gehouden met risico's op een verplichting tot export van de AIO. Bij deze risico's wordt het stelsel voor de bijstand financieel onhoudbaar als dat betekent dat de groep AIO-rechthebbenden in zijn geheel fors toeneemt. De impact van de risico's is mede afhankelijk van de vormgeving van de maatregelen. Hierdoor is op voorhand nog geen concrete inschatting te maken van de verwachte effecten van zowel de extra uitgaven die gedaan moeten worden om maatregelen uit te voeren als om de hogere kosten van de uitkeringen²⁴ te dragen.

Goede uitvoering: dienstverlening die om mensen draait.

Goede uitvoering kan bijdragen aan een goed bereik van de regeling. De ruimte daarvoor wordt door veel factoren bepaald, waaronder de ruimte die de privacyregelgeving biedt. De SVB handhaaft daarin een hoge kwaliteit van dienstverlening met een hoge waardering van de mensen om wie het gaat en die door de SVB bereikt worden. Naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over het hoge niet-gebruik van de AIO volgt de SVB samen met het ministerie een meersporenaanpak (zie paragraaf 3) om het niet-gebruik terug te dringen en om meer mensen te bereiken die mogelijk recht op AIO hebben.

Een gerichte benadering van de AIO-doelgroep met gegevensuitwisseling

Naar aanleiding van de bevinding van de Algemene Rekenkamer over het hoge niet-gebruik van de AIO is geconstateerd dat de SVB nog onvoldoende mogelijkheden heeft om een strategie uit te voeren waarin op basis van gegevensuitwisseling, onder anderen met het UWV, mogelijk niet-gebruik gesignaleerd kan worden en potentiële rechthebbenden gericht benaderd kunnen worden met een brief, telefoontje en/of een bezoek. Voor een goed bereik van de AIO kan dat juist wel van belang zijn, omdat het gaat om een kwetsbare groep ouderen die zonder zo'n gerichte aanpak en met alleen algemene voorlichting moeilijk te bereiken is en het juist deze groep is die in de aanvraagprocedure extra ondersteuning waarschijnlijk goed kan gebruiken. Op dit moment worden technische en juridische mogelijkheden ontwikkeld om te kunnen beginnen met een innovatieve pilot die een versleutelde uitwisseling van inkomensgegevens mogelijk maakt, zodat ook voldaan wordt aan privacy-voorwaarden

Voor een structureel vervolg zal bij een positief verloop van de pilot in de komende kabinetsperiode verdere aanpassing in wet- en regelgeving nodig zijn. Normaliter is de SVB alleen bevoegd om gegevens over cliënten te verzamelen nadat er een AIO-aanvraag

²⁴ Bij de kosten van de uitkeringen gaat het om 1) de uitkeringen voor mensen die nu wel recht op AIO zouden hebben, maar er nog geen gebruik van maken, 2) de uitkeringen voor mensen die nu geen recht op AIO hebben, maar dat door versoepeling van de AIO wel zouden krijgen en 3) hogere uitkeringen voor mensen die al een uitkering ontvangen, maar deze door de versoepelingen zouden zien stijgen.

ontvangen is die met behulp van die gegevens behandeld en gecontroleerd kan worden en met behulp waarvan, na toekenning, de daaraan verbonden verplichtingen gehandhaafd kunnen worden. In de nieuwe situatie wordt de wettelijke taak van de SVB om burgers benaderen uitgebreid, waarvoor ook al gegevensuitwisseling mag worden toegepast voordat sprake is van een AIO-aanvraag. De uitkomst daarvan moet zijn dat de ICT zo ingeregeld is dat de SVB uiteindelijk alleen de informatie krijgt die nodig is om de doelgroep gericht te benaderen en verder geen of zo min mogelijk toegang geeft tot informatie over de mensen voor wie dit niet relevant is (proportionaliteitsvereiste).

Een stap verder zou een automatische toekenning zonder aanvraagprocedures zijn. In het geval van de AIO is dat geen begaanbare weg vanwege de aard en hoeveelheid van de gegevens die bij de aanvraagbehandeling nodig zijn. Niet alle gegevens (zoals vermogensgegevens) zijn bekend bij de SVB zodat niet met zekerheid kan worden gesteld of iemand ook daadwerkelijk recht heeft op AIO. Dan treedt het risico op van hoge terugvorderingen. Daarnaast is het belangrijk dat de aanvrager zich via de aanvraag ook committeert aan de aan de AIO verbonden (inlichtingen)verplichtingen. Bovendien kan een regeling met automatische toekenningen het risico op exporteerbaarheid verhogen: als het om geautomatiseerde beslissingen gaat kunnen er vraagtekens worden gezet bij het bijstandskarakter ervan die enige discretionaire bevoegdheid veronderstelt die nodig is om de bijstand waar nodig op individuele omstandigheden af te stemmen. Dat kan niet met een automatische aanvraagprocedure.

Stop- en startdienstverlening bij langdurig verblijf in het buitenland

Op dit moment is het niet zo dat langdurig verblijf in het buitenland van langer dan 13 weken door de AIO onmogelijk wordt gemaakt, maar voor het langere verblijf wordt geen AIO meer verstrekt, omdat die bijstand bedoeld is voor de kosten voor levensonderhoud in Nederland. In deze context kan de SVB in de uitvoering nog nadrukkelijker kiezen voor een goede en proactieve afstemming van de AIO op langdurig verblijf in het buitenland. Daarmee wordt nog duidelijker gemaakt dat het niet gaat om het controleren op vakantieplichtingen teneinde overtredingen te kunnen constateren en uitkeringen te kunnen stoppen, maar om een proactieve afstemming en een tijdige nieuwe aanvraag van AIO bij de terugkeer in Nederland. Dergelijke dienstverlening aan ouderen met een AIO-uitkering leidt waarschijnlijk niet tot een hoger risico op discriminatie ten opzichte van andere bijstandsontvangers, aangezien de termijn van 13 weken al uitsluitend voor AIO-ontvangers geldt. Voor AIO-gerechtigden moet dan duidelijk zijn wat aan de SVB aangeleverd moet worden, wat de SVB zelf al heeft en welke consequenties overschrijding van deze termijn zonder het aan de SVB te melden in de sfeer van handhaving kan hebben.

Toekenning met terugwerkende kracht

Wie bijstand nodig heeft, maar dat niet aanvraagt, kan dit niet alsnog met terugwerkende kracht toegekend krijgen. De reden daarvoor is dat bijstand bedoeld is om mensen in hun huidige levensonderhoud te helpen en voor de dagen die verstreken zijn is dat niet meer nodig. Maar rond de pensionering kunnen bij ouderen ingewikkelde, moeilijk te voorkomen situaties ontstaan, waarin het onduidelijk is of er dan recht op AIO bestaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de combinatie van verschillende pensioenvoorzieningen of om nabetalen of heffingen vanuit de periode voor pensionering. Voor zulke situaties kan de mogelijkheid om AIO met enige terugwerkende kracht toe te kennen helpen om eventuele problemen dan met terugwerkende kracht op te lossen. Deze mogelijkheid is er nu niet en onderzocht kan

worden of en hoe deze mogelijkheid in de wet zou kunnen worden opgenomen en in uitvoering kan worden gebracht. Qua discriminerend effect richting andere bijstandsgerechtigden, als er meer soortgelijke situaties buiten de AIO zouden zijn, kan overwogen worden dat het bijzondere karakter van het moment van pensioneren, inclusief zijn administratieve en financiële complexiteit, hiervoor een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn. Als AIO met terugwerkende kracht toegekend kan worden, worden de gevolgen van het eerdere niet-gebruik als het ware met terugwerkende kracht gecorrigeerd

Eenvoudiger verstrekking van leningen bij overwaarde in de eigen woning

De SVB ziet een toename in de klantengroep, waarvan het hoofdverblijf een eigen woning is. Deze klantengroep moet een periode zien te overbruggen tot de partner pensioengerechtigd is. Na pensionering van de jongere partner gaat het grootste deel weer uit de AIO. Een beleidsoptie zou zijn om deze groep sneller onder de kredietfaciliteit van de AIO te laten vallen en niet eerst te eisen dat een hypotheek van de bank gevraagd moet worden. Bekend is dat zij van banken vaak toch geen hypotheek meer krijgen. Als deze groep direct onder de SVB krediethypotheek geschaard kan worden, kunnen daar mogelijk meer mensen mee geholpen worden. De SVB gaat in afstemming met SZW onderzoeken op welke wijze in de uitvoering in deze behoefte kan worden voorzien.

Warme overdracht van bijstandsdossiers

Nu is bij pensionering en de overgang naar de AIO sprake van beëindiging van de bijstand bij gemeenten en de behandeling van een nieuwe AIO-aanvraag bij de SVB. Tussen die twee momenten rondom de pensionering kunnen mensen tussen wal en schip kunnen vallen. Als in zulke situaties de AIO kan worden beschouwd als de aangepaste voortzetting van de bijstand door de SVB, dan kan daarmee ook een betere overdracht van cliënten met hun dossiers gerealiseerd worden. Gemeenten kunnen dan samen met de SVB onderzoeken of de bijstand bij het bereiken van de pensioenleeftijd beëindigd kan worden, dan wel door de SVB voortgezet moet worden (warme overdracht). Dit bouwt voort op de samenwerking die er al tussen gemeenten en de SVB is, maar vergt wetsaanpassing omdat er nu geen bevoegdheid bestaat om de privacygevoelige dossiers van gemeenten aan de SVB over te dragen.

Verdere samenwerking met maatschappelijke organisaties

De SVB werkt al samen met maatschappelijke organisaties, waaronder organisaties als ANBO, KBO/PCOB en NOOM, om gericht voorlichting te geven, maar wellicht zijn er meer dingen mogelijk. Gedacht kan worden aan de uitbreiding van een vrijwilligersnetwerk om voorlichting te geven en ouderen bij de aanvraagprocedure te helpen, waarmee ouderen via de SVB in contact gebracht zouden kunnen worden. Dit vergt waarschijnlijk geen wetswijziging, maar wellicht kan daarbij verder verkend worden of maatschappelijke organisaties ondersteund zouden moeten worden bij hun voorlichtingsrol t.a.v. overheidsregelingen zodat zij, bijvoorbeeld, mensen uit hun achterban kunnen helpen bij het invullen van een AIO-aanvraagformulier.

Budgettaire consequenties van een goede uitvoering van de AIO

Een groter bereik van de AIO heeft budgettaire gevolgen. Als het niet-gebruik effectief wordt teruggedrongen, worden er meer uitkeringen verstrekt. Het gaat daarbij wel om uitkeringen waarop potentieel rechthebbenden aanspraak kunnen maken; aan mensen die zonder deze AIO onder het Nederlandse sociaal minimum terecht komen. Extra uitkeringen betekenen

ook extra handelingskosten, dit is bijvoorbeeld het geval bij de bouwsteen die ingaat op een gerichte benadering van de doelgroep met de inzet van gegevensuitwisseling.

De omvang van de budgettaire gevolgen hangt af van de verdere vormgeving van initiatieven om het niet-gebruik terug te dringen en de effectiviteit daarvan. Zo hangen de mogelijke hogere uitkeringslasten als gevolg van het inzetten van gegevensuitwisseling om het niet-gebruik terug te dringen in sterke mate af van de vormgeving van de gegevensuitwisseling en de eventuele methoden die zullen worden gebruikt om potentiële AIO-gerechtigden te benaderen over hun rechten. De pilot moet de inzichten verschaffen die nodig zijn voor de inschatting van de budgettaire effecten (o.a. daadwerkelijk geïdentificeerd niet-gebruik en effectiviteit van de aanpak). Daarnaast zal het toepassen van gegevensuitwisseling mogelijk ook leiden tot initiële investeringen, ook hier kan de pilot meer inzicht en duidelijkheid over geven.

5. Conclusie

In deze bouwstenennotitie is verkend met welke bouwstenen het bereik van de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO) kan worden vergroot, het niet-gebruik kan worden tegengegaan en de voorwaarden van de AIO kunnen worden versoepeld. De notitie vloeit voort uit de toezegging van de minister van SZW in het notaoverleg van 15 oktober 2020 over AOW-onderwerpen. De aanleiding hiervoor is het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO werd geconstateerd en de in Tweede Kamer uitgesproken wens om mogelijke verruiming van de AIO te onderzoeken n.a.v. de discussie over de rol van de AIO voor Surinaamse Nederlanders en anderen met een onvolledige AOW-opbouw.

Uit recent onderzoek van het CBS komt naar voren dat op peildatum 1 januari 2018 ongeveer 64.600 huishoudens (potentieel) recht op AIO hadden, waarvan 19.300 huishoudens geen beroep op AIO deden. De AIO heeft daarmee een geschat bereik van 70,2% en een geschat niet-gebruik van 29,8% van de (potentieel) rechthebbenden. Bij het niet-gebruik gaat het om mensen die geen beroep doen op de AIO, terwijl ze er wel recht hebben. Hier staat steeds potentieel tussen haakjes, omdat het gaat om een benadering op basis van beschikbare gegevens.

Door het versoepelen van de AIO zouden meer mensen dan nu het geval is aanspraak op de uitkering kunnen maken. Bij dergelijke versoepelingen van alleen de AIO (en niet de gehele Participatiewet) moet rekening gehouden worden met risico's op ongelijke behandeling binnen de Participatiewet en binnen de ouderen-groep. Ook moet rekening worden gehouden met risico's op een verplichting tot export van de AIO, waarbij beoogde versoepelingen in samenhang moeten worden beoordeeld. Bij deze risico's wordt het stelsel voor de bijstand financieel veel duurder als dat betekent dat de groep AIO-rechthebbenden in zijn geheel fors toeneemt. De impact hiervan is mede afhankelijk van de verdere vormgeving van de maatregelen. Hierdoor is op voorhand nog geen concrete inschatting te

maken van de verwachte effecten van zowel de extra uitgaven die gedaan moeten worden om maatregelen uit te voeren als om de hogere kosten van de uitkeringen²⁵.

Waar het gaat om bouwstenen die de uitvoering meer ruimte geven om het niet-gebruik aan te pakken, gaat het om aanvullingen op alle inspanningen die de SVB al inzet op het zo goed mogelijk bereiken van de doelgroep. Uit het CBS-onderzoek kwam naar voren dat de groep 'niet-gebruikers' die wel recht op AIO hebben een erg klein deel is van de totale groep ouderen die geen AIO ontvangen. Deze lage trefkans maakt het nu erg lastig om deze groep zonder aanvullende informatie te vinden, bij hen te achterhalen waarom ze geen beroep op de AIO doen en hen desgewenst verder te helpen. Op dit moment werkt de SVB samen met UWV en SZW een pilot uit waarmee op basis van gegevensuitwisseling aanvullende informatie over inkomens binnen het kader van het privacy-recht (AVG) wordt verkregen. Hiervoor wordt een ministeriële regeling voorbereid die benodigd is om gegevensuitwisseling toe te kunnen passen in pilotvorm. Het vervolg hierop zal in de komende kabinetsperiode vorm moeten krijgen. De inzichten van de pilot kunnen worden gebruikt om tot een inschatting te komen van zowel de extra uitgaven die gedaan moeten worden om maatregelen uit te voeren als om de hogere kosten van de uitkeringen als gevolg van het structureel toepassen van gegevensuitwisseling om het niet-gebruik van de AIO terug te dringen.

²⁵ Bij de kosten van de uitkeringen gaat het om 1) de uitkeringen voor mensen die nu wel recht op AIO zouden hebben, maar er nog geen gebruik van maken, 2) de uitkeringen voor mensen die nu geen recht op AIO hebben, maar dat door versoepeling van de AIO wel zouden krijgen en 3) hogere uitkeringen voor mensen die al een uitkering ontvangen, maar deze door de versoepelingen zouden zien stijgen.

BIJLAGE:

UITKOMSTEN VAN CBS-ONDERZOEK NAAR HET RECHT OP EN GEBRUIK VAN DE AIO.

Inleiding

Naar aanleiding van onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO geconstateerd werd²⁶, heeft het CBS in opdracht van SZW samen met de SVB verdiepend onderzoek uitgevoerd naar het recht op en het gebruik van de AIO. Dit heeft geresulteerd in een 'statistisch dashboard', dat op de website van het CBS is gepubliceerd, waarmee de lezer zelf tal van tabellen kan samenstellen. In deze bijlage bij de beleidsoptiesnotitie over de AIO worden enkele belangrijke uitkomsten daarvan beschreven. Het statistisch dashboard is zelf is te vinden op de website van het CBS: [Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018 \(cbs.nl\)](#).

Benadering op basis van beschikbare gegevens

In het onderzoek gaat het om benaderingen op basis van beschikbare gegevens. Er kon bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met onroerend goed in het buitenland of waardevolle roerende bezittingen, waardoor het zo zou kunnen zijn dat een deel van de (potentieel) rechthebbenden uit het onderzoek in de praktijk toch geen recht op AIO heeft. Ook gaat het bij een deel van het niet-gebruik om relatief kleinere bedragen, die in de praktijk net iets anders kunnen uitvallen (bij 22% van het niet-gebruik gaat het om een potentieel recht op een maandbedrag van minder dan € 50). Tegen deze achtergrond wordt daarom steeds gesproken over *potentieel* recht op AIO, aangezien het feitelijke recht alleen in de praktijk vastgesteld kan worden.

Bereik en niet-gebruik: 70,2% resp. 29,8%.

Het onderzoek laat zien dat op peildatum 1 januari 2018 een aantal van 64.600 huishoudens potentieel recht op AIO had, een aantal van 45.400 huishoudens een AIO-uitkering ontving (bereik: 70,2%) en een aantal van 19.300 huishoudens wel potentieel recht op AIO had maar deze niet ontving (niet-gebruik: 29,8%).

Dit onderzoek laat een lager niet-gebruik zien dan het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Dit wordt naast dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer 1 januari 2017 als peildatum heeft voornamelijk verklaard door een verschil in berekeningswijze van inkomens met gebruik van andere bestanden, op een wijze die dichter aansluit bij de wijze waarop de SVB de AIO uitvoert.

Niet-gebruik lager bij hoger AIO-bedrag

Het niet-gebruik is mede afhankelijk van hoe hoog het bedrag is waarop potentieel recht bestaat. Hoe hoger dat AIO-bedrag, hoe lager het gemeten niet-gebruik is. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel (tabel 1). Uit die tabel komt ook naar voren dat in absolute aantallen circa 9.800 huishoudens een (potentieel) recht op AIO tussen de 100 en 500 euro zouden hebben gehad, maar deze niet ontvingen. Bij AIO-bedragen boven de €500 ging het om een niet-gebruik van circa 2.300 huishoudens.

²⁶ Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, november 2019.

Tabel 1 Niet-gebruik van de AIO naar de hoogte van het maandbedrag waarop (potentieel) recht bestaat.

	% niet-gebruikers t.o.v. (potentieel) AIO-gerechtigden	Aantal niet-gebruikers
Totaal	29,8	19.300
Naar hoogte van het AIO-bedrag		
Minder dan 50 euro	48,6	4.200
50 tot 100 euro	53,3	2.900
100 tot 500 euro	31,2	9.800
500 tot 1000 euro	12,9	1.900
1.000 euro of meer	9,6	400

Lage trefkans van niet-gebruik

Het onderzoek gaat ook in op welk percentage binnen de groep ouderen die geen AIO-ontvingen, wel potentieel recht op AIO hadden. Het hierboven genoemde aantal van 19.300 huishoudens die wel potentieel recht op AIO had, maar deze niet ontving, maakte minder dan 1% uit van de totale groep ouderen zonder AIO (hierna aangegeven met de groep niet-AIO-ontvangers). Dit percentage, hierna aangeduid met trefkans, geeft aan dat als je zonder aanvullende informatie een oudere benadert van wie je weet dat hij of zij geen AIO ontvangt, de kans klein is dat zij wel recht op AIO zouden hebben gehad c.q. sprake zou zijn van niet-gebruik. Die trefkans verschilt naar achtergrondkenmerken als de AOW-opbouw, huishoudensamenstelling en migratie-achtergrond. Dat komt in het vervolg van deze paragraaf aan de orde.

Invloed van de AOW-opbouw

De hoogte van de AIO is mede afhankelijk van de AOW-opbouw. Wie voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd geen 50 jaar in Nederland gewoond of gewerkt heeft, heeft geen volledige AOW opgebouwd. Daarbij gaat het om 2% AOW-opbouw die op de AOW gekort wordt voor elk jaar dat men in de periode niet in Nederland gewoond of gewerkt heeft. Idealiter hebben mensen met een AOW-korting tijdens hun verblijf in het buitenland ook een pensioenvoorziening of andere inkomens- en vermogensbronnen opgebouwd, dat voldoende is om in de oude dag te voorzien. Wie daarmee de AOW-korting niet volledig kan opvangen en ook in Nederland geen toereikende andere inkomens- en vermogensbronnen, zoals een aanvullend pensioen, heeft opgebouwd, komt in aanmerking voor AIO. Aangezien de AOW door de SVB wordt uitgevoerd is het kortingspercentage een voor de SVB bekend achtergrondkenmerk dat ook in de voorlichting over de AIO wordt ingezet. De onderstaande tabel (tabel 2) laat zien dat het niet-gebruik-percentage afneemt naarmate de AOW-korting hoger is (eerste kolom). Hoe hoger de AOW-korting, hoe moeilijker het is samen met andere inkomens- en vermogensbronnen boven het sociaal minimum uit te komen en hoe vaker een beroep op de AIO gedaan wordt. Tabel 2 laat ook zien dat de trefkans onder alle categorieën relatief laag is (tweede kolom). Zelfs met een AOW-korting van 75% is het percentage van de niet AIO-ontvangers dat potentieel recht op AIO heeft (niet-gebruiker is) 15,5%. Het achtergrondkenmerk 'AOW-korting' is met andere woorden wel relevant om mensen over het bestaan van de AIO te informeren, maar is vervolgens niet goed bruikbaar om daarna ook het niet-gebruik van de AIO te signaleren. De kans is klein dat iemand met een gekorte AOW

die geen AIO ontvangt, daar potentieel recht op zou hebben (als verder geen relevante achtergrondinformatie over hem of haar bekend is).

Tabel 2 Niet-gebruik van de AIO naar AOW-korting

	% niet-gebruikers t.o.v. (potentieel) AIO-gerechtigden	% niet-gebruikers t.o.v. alle niet AIO-ontvangers (trefkans)	Aantal niet-gebruikers = niet AIO-ontvanger, wel (potentieel) gerechtigd
Totaal	29,8	0,9	19300
Geen AOW-uitkering	29	8,2	900
Volledige AOW-uitkering	47,8	0,1	2.600
1 tot 10% AOW-korting	55,1	1,8	1.400
10 tot 25% AOW-korting	44	8,8	7.300
25 tot 50% AOW-korting	24,9	12,1	4.600
50 tot 75% AOW-korting	13,5	12,9	1.600
75% of meer AOW-korting	12,3	15,5	800

Wie wel een volledige AOW heeft opgebouwd, maar een jongere partner heeft die nog niet AOW-gerechtigd is, kan voor AIO in aanmerking komen als het huishouden als geheel onvoldoende inkomen en vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien. Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat het niet-gebruik onder die groep 47,8% is, maar de trefkans onder de groep ouderen met een volledige AOW-uitkering is 0,1%. De conclusie hieruit is dat vanwege deze lage trefkans de informatie die de SVB heeft over de AOW-opbouw van de oudste partner en leeftijd van de jongste partner niet goed gebruikt kan worden om niet-gebruik te signaleren.

Verschillen naar samenstelling van het huishouden

Het niet-gebruik verschilt ook naar huishoudensamenstelling. Tabel 3 laat zien dat het niet-gebruik als percentage onder de groep alleenstaande ouderen ten opzichte van andere huishoudensgroepen relatief laag is. Het gaat wel nog steeds om bijna 1 op de 4 huishoudens (24,3%, zie eerste kolom). In aantallen is het niet-gebruik in die categorie het grootst, namelijk 8.500 huishoudens (zie derde kolom).

Het niet-gebruik is relatief hoog onder de groep ouderen met een nog niet-AOW-gerechtigde partner (40,9%). In deze huishoudens krijgt de AOW-gerechtigde bij volledige AOW-opbouw de AOW-uitkering die hoort bij de helft van de AOW-norm voor gehuwd en maakt de jongste partner nog geen aanspraak op AOW. Hun huishoudinkomen ligt onder het sociaal minimum voor ouderen en kan dan via de AIO worden aangevuld²⁷. Behalve als hiernaast nog sprake is van een AOW-korting vanwege verblijf in het buitenland, gaat het hier vaak om een tijdelijke situatie. De situatie duurt dan tot het moment waarop de jongere partner de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.

Bij de groep ouderen in een instelling is het percentage het hoogst. Hier gaat het wel om een

²⁷ Daarbij is dan ook de kostendelersnorm van toepassing. Hier is in het onderzoek rekening mee gehouden.

beperkt aantal. Daartussen zitten de huishoudens waarvan beide partners AOW-gerechtigd zijn met een niet-gebruik-percentag van 35,1%.

De tweede kolom laat zien dat over de hele linie de trefkans erg laag is. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat informatie over huishoudsamenstelling niet goed bruikbaar is om het niet-gebruik van de AIO te signaleren.

Tabel 3 Niet gebruik van de AIO naar samenstelling van het huishouden

	% niet-gebruikers t.o.v. AIO-gerechtigden	% niet-gebruikers t.o.v. alle niet AIO-ontvangers (trefkans)	Aantal niet-gebruikers= Niet AIO-ontvanger, (potentieel) gerechtigd
Totaal	29,8	0,9	19.300
Alleenstaand	24,3	0,9	8.500
Jongste partner jonger dan AOW-gerechtigde leeftijd	40,9	2,1	4.900
Beide partners met AOW-gerechtigde leeftijd	35,1	0,4	3.300
Overig huishouden (samenstelling onbekend)	28,7	1,3	2.100
Institutioneel huishouden	57,8	0,4	400

Verschillen naar migratie-achtergrond

Migratie-achtergrond speelt eveneens rol bij niet-gebruik van de AIO. Het niet-gebruik is het hoogst onder mensen met alleen een Nederlandse achtergrond of een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Hiernaast is de trefkans van niet-gebruik onder mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond relatief hoog gezien de omvang van deze groep (maar nog steeds onder de 30%). Het niet-gebruik is relatief laag onder mensen met een Surinaamse achtergrond. De redenen van de gevonden verschillen zijn niet bekend.

Tabel 4 Niet-gebruik van de AIO naar migratie-achtergrond (van het oudste lid van het huishouden).

	% niet-gebruikers t.o.v. AIO-gerechtigden	% niet-gebruikers t.o.v. alle niet AIO-ontvangers (trefkans)	Aantal niet-gebruikers = Niet AIO-ontvanger, (potentieel) gerechtigd
Totaal	29,8	0,9	19.300
Nederland	45,9	0,3	5.200
Marokko	36,6	26,3	3.200
Turkije	49,6	29	3.800
Suriname	15,4	6,7	1.300
Voormalige Nederlandse Antillen en Aruba	32,4	16,4	10.00
Overige niet-westerse landen	10,9	12	1.600
Overige westerse landen	29,6	1,4	3.200

Samenvatting

In deze bijlage is ingegaan op het bereik en het niet-gebruik van de AIO op basis van de resultaten van het onderzoek van het CBS naar het niet-gebruik van de AIO. Het bereik van de AIO is ruim 70%, dat wil zeggen dat 70% van de mensen die potentieel recht op AIO heeft, ontvangt deze uitkering ook (peildatum 1 januari 2018). Het niet-gebruik is 29,8%: van de mensen met potentieel recht op AIO ontvangt 29,8% deze uitkering niet. In absolute aantallen gaat het om 19.300 huishoudens. Het niet-gebruik verschilt naar hoogte van het AIO-bedrag waar recht op bestaat, naar AOW-opbouw, naar huishoudsamenstelling en naar migratie-achtergrond.

In deze paragraaf is ook ingegaan op de trefkans om niet-gebruik te kunnen signaleren (ook wel aangegeven als detectie- of signaleringskans). Dat is de kans dat een oudere die geen AIO ontvangt, daar wel (potentieel) recht op zou hebben wordt benaderd. Zonder aanvullende informatie over achtergrondkenmerken is die lager dan 1%. Met achtergrondinformatie over AOW-opbouw, huishoudsamenstelling en migratie-achtergrond is deze trefkans wel een stuk hoger, maar blijft hij aan de lage kant om niet-gebruik doeltreffend te kunnen signaleren. De implicatie hiervan is dat zonder extra aanvullende informatie dan over de AOW-opbouw, huishoudsamenstelling of migratie-achtergrond het erg moeilijk is om niet-gebruik te signaleren, bij hen te achterhalen wat in die concrete gevallen redenen van niet-gebruik zijn en in voorkomende gevallen betrokkenen desgewenst verder te helpen. De implicatie hiervan is ook dat een eventuele uitbreiding van de beschikbare informatie door gegevensuitwisseling over een heel grote groep mensen gaat, om uiteindelijk bij minder dan 1% daarvan vast te kunnen stellen of sprake is van potentieel niet-gebruik. Als informatie over inkomens gebruikt mag worden, gaat de trefkans zeer waarschijnlijk wel omhoog. Tegen deze achtergrond is het de uitdaging om een methode te vinden waarbij die informatie over inkomens wel beschikbaar komt om de 1% gericht te kunnen vinden en tegelijkertijd de privacy van de veel grotere groep gewaarborgd is. Op dit moment wordt hiervoor aan een technische oplossing gewerkt die zowel rekening houdt met de lage trefkans als de bescherming van privacy.