

Bijlage 1: Niet-gebruik AIO

Onderzoeksresultaat

Het niet-gebruik is gedaald

De SVB heeft de omvang van het niet-gebruik in 2011 vergeleken met dat in 2005 in haar onderzoek “SVB realiseert lager niet-gebruik. Niet-gebruik in de AIO in 2011 vergeleken met 2005”.¹ Van niet-gebruik is sprake wanneer iemand wel recht heeft op in dit geval AIO, maar van dat recht geen gebruik maakt. Het niet-gebruik is fors gedaald, van 34% in 2005 naar 24% in 2011. Een op de vier huishoudens met gekorte AOW’ers die potentieel recht hebben op AIO maakt hiervan geen gebruik in 2011 tegenover een op de drie in 2005. Deze daling met 30% doet zich vrijwel over de hele linie voor bij alle onderzochte kenmerken: geslacht, leeftijd, herkomst, omvang huishouden, burgerlijke staat, nationaliteit en mate van AOW-tekort.

Hoewel in het onderzoek het causale verband met niet-gebruik niet is onderzocht, is aannemelijk dat de overheveling naar de SVB de belangrijkste bijdrage leverde aan de daling van het niet-gebruik AIO. Allereerst gaat het om een vergelijking van jaren waarin de SVB respectievelijk in het geheel niet betrokken was bij de bijstandsverstrekking aan ouderen (2005) en er juist geheel verantwoordelijk voor was (2011).² Dit maakt het effect van de overheveling zichtbaar. De aanvragen voor de AIO die geheel door de SVB zijn behandeld leiden tot een lager niet-gebruik dan aanvragen behandeld door gemeenten. In de tweede plaats zou inhoudelijke verandering van regelgeving (rechten en plichten) het niet-gebruik beïnvloed kunnen hebben. De WWB wijzigde echter inhoudelijk niet in deze periode. Het is daardoor aannemelijk dat de daling van het niet-gebruik samenhangt met de verandering van uitvoerder.

Verklaring

Meer in het bijzonder hangt de daling samen met de werkwijze van de SVB. Op het moment van toekenning van AOW wordt aan iedereen die geen volledige AOW krijgt gemeld dat er een brief volgt over de mogelijkheid AIO aan te vragen. Deze brief komt vóór het bereiken van de AOW-leeftijd en wijst hen erop dat zij op de SVB-site na kunnen gaan of men eventueel in aanmerking komt voor AIO en dat zij om een AIO-aanvraagformulier kunnen verzoeken. Mocht iemand het aanvraagformulier, dat de SVB met al bij haar bekende gegevens vooraf ingevuld toezendt, niet tijdig retourneren dan rappelleert de SVB.

De SVB neemt hiermee het initiatief voor de start van het aanvraagproces en benadert systematisch alle potentiële AIO-clienten. Dit slecht een belangrijke drempel voor niet-gebruik, namelijk de onbekendheid met de regeling of de ontorechte verwachting toch geen recht te hebben. Iedere potentiële cliënt wordt geïnformeerd over het bestaan van de regeling en kan nagaan of er mogelijk recht is op AIO. Wie tijdens een lopende AOW-uitkering alsnog AIO wil aanvragen kan zich schriftelijk of telefonisch melden. Dit alles is een verbetering ten opzichte van de tijd dat de SVB niet de uitvoerder was. Ook het feit dat de SVB het ene loket is voor zowel AOW als AIO is een vereenvoudiging voor de klant.

Toch is er nog steeds sprake van niet-gebruik. Dit is volgens de literatuur over niet-gebruik inherent aan het karakter van de algemene bijstand en heeft ook te maken met het gedrag van

¹ Tijdens het onderzoek in 2014 waren de meest recent beschikbare gegevens die over 2011.

² In 2006 -2009 voerden zowel gemeenten als - in mandaat - de SVB de wet uit.

de cliënt.³ De algemene bijstand is een aanvulling op het overige inkomen van de cliënt en kent een inkomens- en vermogenstoets. Een middelentoets heeft grote invloed op de omvang van het niet-gebruik. De aanvraag kost daardoor tijd en moeite voor de cliënt, terwijl het uit te keren aanvullende bedrag klein kan zijn. De cliënt maakt een afweging van deze kosten en baten. Hoe kleiner het te ontvangen bedrag, des te groter de kans op niet-gebruik. Dat dit ook op gaat voor de AIO valt af te leiden uit het feit dat binnen de groep met het kleinste AOW-tekort het niet-gebruik het hoogst is (38%). En bij mensen met het grootste AOW-tekort is het niet-gebruik het laagst (17%). Daarnaast kunnen de plichten verbonden aan de bijstand, zoals de beperkte mogelijkheid van vakantie en de re-integratieverplichtingen voor de jongere partner, mogelijk ook als knellend ervaren worden waardoor men van een aanvraag afziet.

Afweging

De overheveling van de uitvoering van de AIO heeft gewerkt. De SVB benadert iedere potentiële AIO-cliënt actief en het niet-gebruik is fors gedaald. Dat een zekere mate van niet-gebruik blijft bestaan is onvermijdelijk. Mensen zullen eerder afzien van een uitkering wanneer het om een klein bedrag gaat. Terwijl de SVB deze groep even goed informeert over de mogelijkheid van AIO als mensen met een groot AOW-tekort. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt ook dat het niet-gebruik van regelingen met een bijstandskarakter, een toets op inkomen en vermogen, een ondergrens heeft. Het ligt tussen 20% en 60%.⁴

Het is aan de burger om af te wegen of hij de AIO-uitkering nodig heeft om rond te komen. De beslissing om niet aan te vragen ligt uiteindelijk bij hem. Nu de overheveling heeft gewerkt, zie ik derhalve geen reden voor aanpassingen.

³ "Beleidsdoorlichting art. 49 AOW, Anw, TW en aanvullende bijstand". Kamerstukken II 2009/10, 30982, nr. 6.

⁴ Oeso (2004), Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, blz. 10-12.