

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2015-0000133806

Datum 23 juni 2015
Betreft Evaluatie overheveling AIO naar SVB

Met ingang van 2010 is de uitvoering van de algemene bijstand aan ouderen en de verantwoordelijkheid daarvoor integraal overgeheveld van gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank (SVB). De SVB voert sindsdien de algemene bijstand aan ouderen uit onder de naam Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Reden voor deze overheveling was de verwachting het niet-gebruik van de algemene bijstand onder ouderen met een AOW-tekort terug te dringen. Aan de Tweede Kamer is toegezegd de effecten van de overheveling op het niet-gebruik van de AIO te evalueren. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van de jongere partner van AIO-gerechtigden, degene die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt, is net als voor 2010 bij gemeenten gebleven. Aan de Eerste Kamer is toegezegd bij deze evaluatie ook de wijze te betrekken waarop gemeenten de jongere partner ondersteunen bij diens re-integratie en de wijze waarop gemeenten daarbij samenwerken met de SVB.¹

Conform deze toezeggingen ontvangt u hierbij twee onderzoeksrapporten: "SVB realiseert lager niet-gebruik. Niet-gebruik in de AIO in 2011 vergeleken met 2005" en "Re-integratie van jongere partners van AIO-gerechtigden. Een evaluatie". Zij vormen samen de evaluatie van de overheveling naar de SVB. In bijlagen 1 (niet-gebruik) en 2 (re-integratie jongere partner) bij deze brief wordt ingegaan op beide onderzoeken. In bijlage 3 wordt inzicht gegeven in de kwantitatieve informatie over de AIO-populatie.

Niet-gebruik

Het niet-gebruik van de AIO is fors gedaald met 30%. Er is een duidelijke samenhang tussen deze daling en de overheveling naar de SVB. De overheveling heeft belangrijke verbeteringen teweeg gebracht bij het terugdringen van het niet-gebruik. De SVB wijst iedereen die mogelijk in aanmerking komt actief op de AIO en de combinatie van de aanvragen voor AIO en AOW is voor de burger een vereenvoudiging. Ik zie dan ook geen aanleiding voor aanpassingen. Dat er nog steeds niet-gebruik is, is verklaarbaar. In de eerste plaats kent de AIO een middelentoets en plichten voor de cliënt en de partner. Deze zaken kunnen door de cliënt als belastend ervaren worden. In de tweede plaats is het bij het uitkeringsbedrag (de baten) een gegeven dat het niet-gebruik van de AIO - een aanvulling op al bestaand inkomen - hoger is naarmate het bedrag lager is. De afweging van deze kosten en baten en de beslissing een aanvraag wel of niet in te dienen liggen bij de burger.

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32037, C, blz. 2.

Re-integratie jongere partner

Gemeenten behandelen in meerderheid de jongere re-integratieplichtige partner van een AIO-gerechtigde (ongeveer 5.000) als iedere andere bijstandsgerechtigde. Per individu wordt de afstand tot de arbeidsmarkt beoordeeld. Dit leidt er toe dat re-integratie sporadisch plaatsvindt, omdat deze groep onvoldoende arbeidsverleden en daarmee een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft.

Datum
23 juni 2015

Onze referentie
2015-0000133806

Gemeenten hebben met de op 1 januari van dit jaar in werking getreden Participatiewet de verantwoordelijkheid en de beschikking over de instrumenten voor het naar vermogen laten participeren van jongere partners. Wie niet succesvol aan het werk komt, kan wel anderszins participeren in de maatschappij. Ik zal gemeenten in de Verzamelbrief wijzen op het feit dat jongere partners van AIO-gerechtigden re-integratieplichtig zijn en op het belang van participatie door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. De Participatiewet noopt er ook toe dat zij actief door gemeenten benaderd worden.

Daarvoor moeten de gemeenten deze groep in beeld hebben. Hiervoor bestaat een meldingsprocedure. Het blijkt dat de melding door de SVB van een nieuwe jongere partner en de verwerking daarvan door de gemeente in de praktijk niet optimaal verlopen. De SVB beziet naar aanleiding van dit onderzoek daarom met de VNG hoe deze procedure beter geborgd kan worden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma

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".² 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).³ 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

² Tijdens het onderzoek in 2014 waren de meest recent beschikbare gegevens die over 2011.

³ In 2006 -2009 voerden zowel gemeenten als - in mandaat - de SVB de wet uit.

Datum

23 juni 2015

Onze referentie

2015-0000133806

maken met het gedrag van de cliënt.⁴ 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.

Datum

23 juni 2015

Onze referentie

2015-0000133806

Afweging

De overheveling van de uitvoering van de AIO heeft gewerkt. De SVB benadert iedere potentiële AIO-client 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%.⁵

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.

⁴ "Beleidsdoorlichting art. 49 AOW, Anw, TW en aanvullende bijstand". Kamerstukken II 2009/10, 30982, nr. 6.

⁵ Oeso (2004), Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, blz. 10-12.

Bijlage 2: Re-integratie jongere partner AIO-gerechtigde

Door de wettelijke overheveling van de AIO is de SVB sinds 2010 integraal verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking aan de AIO-gerechtigde.⁶ Wanneer deze een partner heeft die nog niet de AOW-leeftijd bereikt heeft, is de jongere partner re-integratieplichtig.⁷ De SVB is niet toegerust voor de re-integratie van deze groep. Gemeenten zijn daarom wettelijk verantwoordelijk gebleven voor hun re-integratie en elke gemeente heeft binnen het wettelijk kader de ruimte het re-integratiebeleid zelf in te vullen. Deze taakverdeling tussen gemeenten en SVB vereist dat zij samenwerken. Artikel 9 Wet SUWI dat ziet op de samenwerking tussen de ketenpartners biedt hiervoor de grondslag.

Datum

23 juni 2015

Onze referentie

2015-0000133806

De groep jongere partners is klein. In 2009 waren er op een totaal van bijna 36.000 AIO-uitkeringen 5.500 jongere partners. In 2014 waren dit er 5.000 op 40.000 AIO-uitkeringen. Het onderzoek "Re-integratie van jongere partners van AIO-gerechtigden. Een evaluatie" richt zich op de gemeentelijke inspanningen voor de re-integratie van de jongere partner na de overheveling en de samenwerking van gemeenten en SVB daarbij ten tijde van de Wet werk en bijstand. Hiervoor zijn alle SVB-kantoren geïnterviewd en 16 gemeenten. De helft van het aantal jongere AIO-partners woont in deze 16, hoofdzakelijk grote en enkele kleine, gemeenten.

Onderzoeksresultaat

Re-integratie

Het gemeentelijk beleid voor jongere partners is niet anders dan dat voor overige bijstandsgerechtigden. De inzet van ondersteuning wordt bepaald per individu aan de hand van de afstand tot de arbeidsmarkt en persoonlijke omstandigheden. Het beleid is vooral gericht op mensen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt, die met re-integratie-ondersteuning een redelijke kans hebben aan het werk te komen. De jongere partners in de AIO hebben echter volgens gemeenten door een onvoldoende arbeidsverleden een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat de kans op werk zeer klein is. In dergelijke gevallen, niet alleen bij jongere partners, wordt doorgaans geen re-integratietraject ingezet. Daarnaast voeren gemeenten aan dat de leeftijd van de jongere partner, ongeveer de helft van hen is 60 jaar of ouder, en de doorgaans buitenlandse komaf, wat zich bijvoorbeeld uit in een beperkt netwerk, niet bevorderlijk is voor succesvolle re-integratie. Gemeenten achten dit alleen weggelegd voor enkele individuele gevallen. Meer re-integratieinspanning van hun kant zal volgens gemeenten niet leiden tot meer uitstroom uit de AIO. Dit betekent niet dat deze groep per definitie geen ondersteuning krijgt. Jongere partners kunnen ondersteuning ontvangen om op een andere wijze dan re-integratie te participeren zoals via vrijwilligerswerk.

Hoewel de aanpak van de re-integratie van de jongere partner bij het merendeel van de gemeenten op hoofdlijnen gelijk is, is er op één punt aanmerkelijk onderscheid. De meerderheid ziet de jongere partners als bijstandsgerechtigden. Deze gemeenten nemen het initiatief om hen te benaderen en hun kans op de arbeidsmarkt, net als die van elke bijstandsgerechtigde, te beoordelen. Een kwart van de onderzochte gemeenten ziet hen echter als niet-uitkeringsgerechtigden

⁶ Kamerstuk 32 037.

⁷ Onder re-integratieplicht van de jongere partner wordt hier, tenzij anders vermeld, zowel de plicht tot arbeidsinschakeling verstaan als de plicht tot het gebruik maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

(NUG'ers). Alleen als de jongere partner zich uit eigen beweging meldt kan deze deelnemen aan re-integratie. Deze spontane aanmelding komt in de praktijk nauwelijks voor.

Samenwerking

Gemeenten en SVB voeren aan dat er geen noodzaak is voor intensieve samenwerking. Zij achten de taakverdeling, uitkeringsverstrekking door de SVB en re-integratie door gemeenten, duidelijk en de eigen taak goed uitvoerbaar. In de aanloop naar de overheveling zijn er op initiatief van de SVB procedures voor samenwerking gekomen. Kern daarvan is de schriftelijke melding door de SVB aan de betreffende gemeente dat een inwoner als jongere partner AIO-gerechtigd is geworden, zodat de gemeente deze kan benaderen. In de praktijk zijn de verzending van meldingen door de SVB en de verwerking daarvan binnen de gemeenten minder goed gaan lopen. Niet alle gemeenten hebben daardoor de jongere partners geheel in beeld. Iets meer dan een kwart van de gemeenten zegt geen meldingen te ontvangen. Hiertoe behoort de hele hierboven genoemde groep gemeenten die de jongere partner niet ziet als bijstandsgerechtigde, maar als NUG'er.

Afweging

Gemeenten zien de jongere partners niet als een afzonderlijke groep binnen de bijstandsgerechtigden. In beginsel is voor iedereen hetzelfde re-integratieinstrumentarium beschikbaar. Een aantal gemeenten wijkt hiervan af. Zij zien de jongere partner als NUG'er met een aanspraak op re-integratieondersteuning. De jongere partner is echter een bijstandsgerechtigde met niet alleen rechten, maar ook een re-integratieplicht. Dit speelt te meer nu met de Participatiewet de ontheffing van de re-integratieplicht in enge zin, dat wil zeggen de plicht gebruik te maken van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, sinds 1 januari 2015 niet meer mogelijk is.⁸ Ook ontheffing van sociale activering is niet meer mogelijk. Het is immers van belang aan te sluiten bij de mogelijkheden die de bijstandsgerechtigde nog wel heeft. Zoals enkele gemeenten ook aangeven kan maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, nuttig zijn wanneer succesvolle re-integratie niet mogelijk is. Dit geldt ook voor jongere partners. Ik zal dit onder de aandacht brengen bij gemeenten in de Verzamelbrief.

Gemeenten en SVB geven aan dat de samenwerking bij de re-integratie van de jongere partner beperkt kan zijn. Een voorbeeld hiervan is dat de SVB op de hoogte is van inkomsten uit arbeid van de jongere partner door de inkomstenopgave van de cliënt aan de SVB en de controle via Suwinet. Nóg een signaal van de gemeente dat betrokkene is gaan werken, is niet nodig. Een randvoorwaarde voor de re-integratie is wel dat gemeenten de jongere partner in beeld hebben. De procedure voor meldingen dat er een nieuwe jongere partner AIO-gerechtigd in de gemeente is moet daarom goed lopen. Naar aanleiding van het onderzoek bezien SVB en VNG daarom momenteel hoe de meldingenprocedure in de praktijk beter geborgd kan worden.

Datum

23 juni 2015

Onze referentie

2015-0000133806

⁸ Participatiewet, artikel 9, eerste en tweede lid. Tijdelijke ontheffing van de andere plicht, die tot arbeidsinschakeling, blijft op grond van artikel 9 wel mogelijk.

Bijlage 3: Ontwikkeling en samenstelling AIO-populatie

Bron: CBS

Het aantal AIO-uitkeringen is in de periode 2009-2014 gestegen van 35.800 naar 40.000.⁹

Datum
23 juni 2015

De kenmerken van de AIO-gerechtigden medio 2014 zijn op hoofdlijnen dezelfde als die ultimo 2008.¹⁰ Een meerderheid van de AIO-gerechtigden is alleenstaand, vrouw, allochtoon en woont in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners).

Onze referentie
2015-0000133806

Gebruik AIO naar leefvorm en geslacht

	Totaal	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwden en samenwonenden	Overig
Man	18170	7060	50	11010	25
Vrouw	22430	20685	35	1660	25

Gebruik AIO naar herkomst en gemeentegrootte

Herkomstgroepering		Gemeentegrootte (aantal inwoners)	
Autochtoon	3355	Minder dan 10 000 inwoners	165
Marokko	6415	10 000 -< 20 000 inwoners	990
Turkije	4895	20 000 -< 50 000 inwoners	6215
Suriname	7475	50 000 -< 100 000 inwoners	7190
Ned.Antillen en Aruba	1855	100 000 -< 150 000 inwoners	4520
Overige niet-Westerse landen	10020	150 000 of meer inwoners	21485
Overige Westerse landen	6535		
Onbekend	0		

⁹ Volume 2014 is voorlopig cijfer.

¹⁰ Zie voor cijfers 2008: Kamerstukken II vergaderjaar 2008/09, 32 037 nr. 3, pagina 2-3.