

Vergaderjaar 2022–2023

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2023

Met deze brief ga ik in op de uitvoering van enkele moties en toezeggingen over de Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (hierna: AIO). Daarbij ontvangt u de rapportage van de SVB over de pilot om met gegevensuitwisseling het gebruik van de AIO gericht te bevorderen. De moties gaan over de voorwaarden van de AIO. In het debat over de tegemoetkoming voor Surinaamse Nederlanders met een onvolledige AOW-opbouw van 5 juli 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 102, item 22) heb ik aangegeven bereid te zijn daarover een debat te voeren. Hierbij is van belang dat de AIO een bijzonder karakter heeft. Om dat te duiden geef ik hieronder eerst een korte schets van de AIO.

Een korte schets van de AIO

De AIO is binnen de Participatiewet het vangnet voor gepensioneerden: zij kunnen via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een beroep doen op algemene bijstand in de vorm van AIO als zij onvoldoende middelen hebben om in Nederland in hun bestaan te voorzien. De AIO is geen aparte regeling, maar verweven in de artikelen van de Participatiewet en vergelijkbaar met de gemeentelijke algemene bijstand voor mensen onder de pensioengerechtigde leeftijd. Verschillen zijn met name het niet gelden van participatieverplichtingen, een iets hogere bijstandsnorm, een iets ruimere inkomensstoets en een langere toegestane verblijfsduur in het buitenland¹. Wijzigingen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel *Participatiewet in Balans* hebben ook betrekking op gepensioneerden met AIO, tenzij expliciet een uitzondering wordt gemaakt. De SVB is nauw betrokken bij dit wetsvoorstel en het bredere programma. Gepensioneerden kunnen in bijstandsbehoeftige omstandigheden terecht komen als zij geen volledige AOW hebben opgebouwd of als de partner nog geen

¹ zie bouwstenennotitie: Kamerstukken 29 389 en 26 448, nr. 110.

recht op AOW heeft en het huishouden over onvoldoende middelen beschikt.

De AIO is integraal onderdeel van de Participatiewet als het sociaal vangnet voor iedere ingezetene van Nederland. Daarbij is deze bijstand gericht op de kosten van bestaan in Nederland en wordt deze niet naar het buitenland geëxporteerd, waar dat bij de AOW als ouderenregeling wel het geval is².

Resultaten van en vervolgstappen op de AIO-pilot

De uitvoering van de AIO is in 2010 bij wet van gemeenten naar de SVB overgeheveld met als doel om tot één loket voor AOW en AIO te komen en zo het niet-gebruik van de AIO tegen te gaan. Uit de evaluatie kwam in 2015 naar voren dat dit voor een belangrijk deel is gelukt³; recenter onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2019⁴ en het CBS uit 2020⁵ lieten zien dat het geschatte niet-gebruik van de AIO mogelijk nog hoog is en verdere aanpak behoeft. Het CBS schatte een potentieel niet-gebruik van bijna 30% (circa 20.000 huishoudens).

Het is belangrijk dat gepensioneerden die daar recht op hebben, de AIO goed weten te vinden. Het gaat immers om een kwetsbare groep die anders onder het sociaal minimum komt. De SVB onderneemt al veel om de AIO onder hun aandacht te brengen, maar de groep die daar nog niet mee bereikt wordt, vergt in aanvulling daarop een meer gerichte benadering.

Om te bezien of het zinvol is om door middel van gegevensuitwisseling in beeld te krijgen om wie het gaat, heeft de SVB een pilot gedaan. De SVB heeft samen met UWV en TNO een nieuwe innovatieve *multi party computation technologie* gebruikt, waarmee partijen alleen die informatie krijgen die nodig is om hun eigen taak uit te oefenen en niet meer dan dat. Daarmee is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen minimaal geweest. De pilot heeft laten zien dat de technologie in de praktijk werkt. Er zijn gegevens van circa 11.700 huishoudens (20.000 personen) vergeleken met inkomensgegevens uit de polisadministratie bij UWV. Daaruit heeft de SVB over circa 1.500 huishoudens een signaal ontvangen dat zij gelet op hun inkomensgegevens uit de polisadministratie in aanmerking komen voor een gerichte benadering. De pilot heeft laten zien dat de SVB hiermee gericht kan signaleren waar sprake is van niet-gebruik, al is dat in deze pilot in een beperkt aantal gevallen aan de orde geweest. Conform de regeling die voor deze pilot gemaakt is, zijn uit de bovengenoemde groep 1.000 huishoudens geselecteerd. Deze huishoudens ontvingen van de SVB eerst een brief en zijn later zo mogelijk telefonisch benaderd of ontvingen een briefkaartje met het verzoek om zelf contact met de SVB op te nemen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de toekenning van AIO aan 28 huishoudens. Voor deze huishoudens heeft dat een grote impact, omdat zij zonder AIO onder het sociaal minimum leefden. Het relatief beperkte aantal hangt samen met een relatief grote groep van 20% niet respons en de overige informatie die niet in de gegevensverwerking betrokken is. Informatie over bijvoorbeeld vermogen en pensioenen uit het buitenland bleek toch belangrijker dan

² In 2013 heeft de Europese Commissie aan Nederland gevraagd of de AIO naar Europees recht niet ook exporteerbaar is op grond van art. 7 van Verordening (EG) nr. 883/2004, maar onderschreef uiteindelijk de Nederlandse uitleg dat het in de gegeven vormgeving om sociale bijstand gaat, die niet geëxporteerd hoeft te worden (briefwisseling).

³ Kamerstuk 32 037, nr. 11.

⁴ Kamerstuk 29 389, nr. 97.

⁵ Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018 (cbs.nl).

vooraf werd verwacht, maar was niet beschikbaar via de polisadministratie. Dat die informatie niet in de polisadministratie zat, was vooraf bekend. Door de pilot tot de polisadministratie te beperken, hield de SVB de pilot kleinschalig en beheersbaar genoeg om de techniek goed te kunnen testen. Het gaat immers om innovatieve technologie die nieuw is in het sociale domein.

De uitkomsten van de pilot laten geen algemene uitspraken toe over de actuele omvang en de redenen van het niet-gebruik. Volgens de SVB kunnen deze resultaten erop wijzen dat het niet-gebruik lager is dan de 30% die eerder werd ingeschat. De SVB geeft aan dat dit echter niet kan worden gestaafd vanuit de pilot. Het is belangrijk om te blijven werken aan manieren waarmee mensen die nu nog onvoldoende bereikt worden beter benaderd kunnen worden, omdat we daarmee proactief tegengaan dat mensen onder het sociaal minimum leven. Daarom wil ik met de SVB verkennen hoe zo'n vervolg eruit zou kunnen zien en daarover bij de volgende Stand van de uitvoering rapporteren.

Maatwerk bij langer verblijf in het buitenland

Met de motie van de Kamerleden Ceder en Van Baarle heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg met de SVB te treden en de mogelijkheden voor maatwerk bij verblijf in het buitenland, specifiek voor de hieronder overwogen situatie, te bespreken en daarover aan de Kamer te rapporteren⁶. De Kamer heeft in die motie overwogen dat de voorwaarde van maximaal 13 weken in het buitenland in zichzelf redelijk is, maar nadelig kan uitpakken in specifieke en complexe gevallen voor ouderen die voor een langere periode in het buitenland moeten verblijven in verband met bijvoorbeeld het (plotseling wegens onvoorziene omstandigheden) verlenen van mantelzorg. Terwijl hun vaste lasten in Nederland doorlopen en zij zo onder het sociaal minimum dreigen te raken. De Kamer is kort voor de indiening van deze motie per brief van 26 januari 2023 geïnformeerd over de ruimte die de SVB ziet om in dergelijke situaties maatwerk te bieden⁷. De SVB gaf aan dat de wet eigenlijk geen ruimte biedt voor maatwerk als het specifiek om mantelzorg in het buitenland gaat. Bij maatwerk op grond van de «hardheidsclausule» van artikel 16 van de Participatiewet moet het kortgezegd gaan om zeer dringende redenen die betrekking hebben op de persoon van de AIO-gerechtigde in een acute noodsituatie. Hoewel dit betekent dat «mantelzorg in het buitenland» geen op zichzelf staande grond is voor de toepassing van de «hardheidsclausule», kan het wel deel kan uitmaken van een breder samenstel van complexe en onvoorziene omstandigheden, waarin toepassing van de «hardheidsclausule» aan de orde zou kunnen zijn. Dan zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een AIO-gerechtigde die aan het einde van een 13-weken-verblijf in het buitenland plotseling geconfronteerd wordt met de onvoorziene omstandigheid van een ernstige ziekte bij een naast familielid voor wie de AIO-gerechtigde de enige is die op dat moment zorg kan bieden, waarbij stopzetting van de AIO zou leiden tot zo'n problematische situatie van de AIO-gerechtigde zelf, dat bijstandsverlening in dat individuele geval toch noodzakelijk zou zijn. Het kernpunt is dat het op voorhand niet mogelijk is om nadere regels te stellen voor welke situaties de «hardheidsclausule» bij deze voorwaarde toegepast zou moeten worden. Het is aan de SVB hierin de afweging te maken of in het individuele geval sprake is van zeer dringende redenen als bedoeld in artikel 16 van de Participatiewet.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 270.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 276.

Maatwerk bij de vermogenstoets

Bij motie van de Kamerleden Van Baarle en Ceder heeft de Kamer de regering verzocht om samen met de SVB de mogelijkheden te verkennen om maatwerk toe te passen binnen de vermogenstoets van de AIO waar dit leidt tot hardheid in de praktijk⁸. De Kamer constateerde daarbij dat uit het rapport van Panteia⁹ blijkt dat vermogensvaststellingen complex zijn voor zowel burgers als professionals en het uitvoerders ook voor dilemma's kan stellen. Kort voor deze motie is de Kamer met bovengenoemde brief van 26 januari 2023 ook geïnformeerd over verschillende mogelijkheden die de SVB in de wetgeving ziet om maatwerk te bieden. Dan gaat het onder meer om de beoordeling of middelen redelijkerwijs ter beschikking staan om in het bestaan te voorzien en of middelen noodzakelijk zijn of bij het normale maatschappelijk verkeer horen (bijvoorbeeld van belang bij een aangepaste auto). In het Panteia-onderzoek werd met name ingegaan op de complexe vaststelling van de vermogensgrens bij wijziging van vermogen gedurende de bijstandperiode. Mede naar aanleiding van de aandacht die de SVB hiervoor heeft gevraagd wordt in het wetsvoorstel *Participatiewet in Balans* voorgesteld om de vermogenstoets op dat punt te vereenvoudigen. In het Panteia-onderzoek werd ook ingegaan op de relatie met de inlichtingenplicht, de hoge eisen die aan de professionals worden gesteld voor wat betreft het intensief doorvragen en het afwegen van de grenzen die daarbij gelden en de mogelijke beperkingen bij AIO-gerechtigden. In dat verband wordt in het rapport een SVB-medewerker geciteerd over een oudere in een verpleeghuis die een huis in het buitenland als erfenis heeft ontvangen. «De regel is dat de klant doorgeeft dat hij/zij over nieuw vermogen beschikt. Als hij/zij dat niet doet, volgt een boete, wordt de AIO-aanvulling stopgezet en start het terugvorderingsproces. Terwijl die klant zich waarschijnlijk van geen kwaad bewust is.¹⁰» Dit is een voorbeeld waarin de toepassing van regels tot hardvochtige effecten zou kunnen leiden, maar waarbij de SVB kiest voor een manier waarop die hardvochtige effecten zoveel mogelijk voorkomen worden met maatwerk in dienstverlening. In dit geval wordt rekening gehouden met verwijtbaarheid en met omstandigheden van betrokkene. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk heeft de SVB met meer van zulke situaties te maken waarin maatwerk in dienstverlening hardvochtige effecten voorkomt. Bijvoorbeeld in de situatie dat na het overlijden van een partner een lagere vermogensgrens geldt, waardoor de nabestaande bij een herbeoordeling het recht op AIO zou kunnen verliezen, toetst de SVB dat niet gelijk, maar brengt de SVB op een passend moment met betrokkene de consequenties in kaart. Waar dat gewenst wordt kan de SVB daarbij ook telefonische ondersteuning bieden of een service-bezoek afleggen.

Ten aanzien van de vermogenstoets zelf is bij de invoering van de AIO als taak voor de SVB¹¹ expliciet overwogen dat voor gepensioneerden en niet-gepensioneerden dezelfde vermogensgrenzen moeten gelden. Vanuit het principe van gelijkheid dient iedereen, ongeacht leeftijd, zijn vermogen waar mogelijk en binnen gelijke grenzen aan te wenden voor zijn levensonderhoud. Tegen deze achtergrond moet de vermogenstoets niet alleen vanuit de AIO, maar vanuit het bredere perspectief van de algemene bijstand worden gezien. Het Panteia-onderzoek is inbreng geweest voor *Participatiewet in Balans* en de *herijking van het handha-*

⁸ Kamerstuk 34 352, nr. 271.

⁹ Panteia, Onderzoek naar hardvochtige effecten op burgers binnen de sociale zekerheid. Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 309.

¹⁰ Zie pagina 88 van bovengenoemd rapport.

¹¹ Kamerstuk 32 037, nr.3.

*vingsbeleid in de sociale zekerheid*¹². Daarnaast wordt gewerkt aan de bredere herziening van de Participatiewet. Ten aanzien van de wetsvoorstellen zal de SVB uitvoeringstoetsen uitbrengen. Eventuele nieuwe knelpunten kunnen daarnaast in het kader van de Stand van de uitvoering aan de orde worden gesteld.

Overgang van de gemeentelijke bijstand naar de AIO

In reactie op een vraag van de heer Van Baarle heb ik in het tweeminuten-debat over de Participatiewet van 26 januari 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 45, item 3)¹³ toegezegd te kijken naar de overgang van gemeentelijke bijstandsgerechtigden naar de AIO. Hier gaat het erom dat gemeenten de bijstand moeten beëindigen als de oudste persoon in het huishouden de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Een deel van de gepensioneerden heeft in dat geval mogelijk recht op AIO en kan dat bij de SVB aanvragen. In de communicatie van de SVB met mensen die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken wordt ook op de AIO ingegaan en gemeenten kunnen hun cliënten daar eveneens op wijzen om niet-gebruik tegen te gaan. Met een aantal grotere gemeenten werkt de SVB samen om de overgang van de gemeentelijke bijstand naar de AIO soepel te laten verlopen. Dit is de zogenaamde «warme overdracht». Een rol die ik kan vervullen is om gemeenten aandacht te vragen voor de overgang naar de AIO, de voorlichting daarover en de mogelijkheid om – met instemming van cliënt – contact op te nemen met de SVB om waar dat nodig mocht zijn voor cliënt een «warme overdracht» te realiseren. Ik werk dat met de SVB verder uit. De SVB heeft ook aangegeven dat gegevensdeling hier kan bijdragen om niet-gebruik met proactieve dienstverlening tegen te gaan. Dat is één van de onderwerpen die in het programma Modernisering SUWI aan de orde komen. Het in het kader van *Participatiewet in Balans* gedane voorstel om terugwerkende kracht toe te staan helpt daarbij om de gevolgen van een te laat ingediende aanvraag te ondervangen. Dat draagt bij aan het tegengaan van geldzorgen, armoede en schulden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

¹² Kamerstuk 17 050, nr. 603, Kamerstuk 34 352, nr. 283.

¹³ Kamerstuk 34 352, nr. 232.