

Verborgen armoede

*De inkomenspositie van 65-plussers met
een onvolledige AOW*

Trudi Nederland
Monique Stavenuiter
Marieke Wentink

Mei 2007

Inhoud

Voorwoord	5
1 Het beleid rond de onvolledige AOW	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Het onzichtbare niet-gebruik	11
1.3 Landelijk beleid rond de onvolledige AOW sinds 2000	13
1.4 Gemeentelijk beleid en niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen	14
1.5 Het project WWB65+ van de Sociale Verzekeringsbank	15
2 Het niet-gebruik van inkomensondersteuning	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Gebrek aan kennis over AOW-opbouw onder 65-plussers	20
2.3 Redenen voor het niet-gebruik van 65-plussers	22
2.4 Knelpunten bij instanties en gemeenten	24
2.5 Verblijf in het buitenland en vermogenstoets	27
3 Gevolgen van het niet-gebruik	31
3.1 Gevolgen van niet-gebruik	31
3.2 Individuele overlevingsstrategieën	33
4 Het niet-gebruik de wereld uit	37
4.1 Mogelijke oplossingen voor knelpunten in de regelgeving	37
4.2 De geïnterviewden over het SVB-project WWB65+	39
4.3 Conclusies en aanbevelingen	41
Literatuur	45
Bijlage 1 Inkomenspositie ouderen met AOW-tekort	47
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	53
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden	57

Voorwoord

Ruim tweehonderdduizend 65-plussers in Nederland hebben op dit moment een onvolledige AOW-uitkering. AOW-gerechtigden komen alleen in aanmerking voor een volledige AOW-uitkering als zij tussen hun 15^e en 65^e jaar vijftig jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Voor ieder jaar dat dit niet het geval was, wordt de AOW met 2% gekort. Mensen die een tijdje in het buitenland hebben gewoond of gewerkt, en migranten die na hun 15^e jaar naar Nederland zijn gekomen, bouwen daardoor minder AOW op. Dit aantal zal de komende tijd nog fors toenemen. Een grote groep migranten passeert binnenkort de 65 jaargrens en een toenemend aantal mensen woont of werkt tijdelijk in het buitenland. Mensen met een onvolledige AOW hebben recht op aanvullende bijstand, als ze onder het minimum komen. Daarmee vallen ze onder het regiem van de Wet Werk en Bijstand (WWB) met alle gevolgen van dien: een beperkte vakantieperiode en een strenge vermogenstoets. Het opgebouwde bedrijfspensioen wordt verrekend met de bijstandsuitkering.

Lang niet iedereen die daar recht op heeft vraagt echter deze aanvulling aan. Soms uit onbekendheid met de regels of door de ingewikkeldheid ervan, soms omdat de regels en voorwaarden niet passen bij de wens om een pendelend bestaan te leiden. Met als gevolg dat er in Nederland 65-plussers moeten rondkomen van een inkomen onder het sociaal minimum. Om hoeveel personen het precies gaat is niet bekend. Het is belangrijk de knelpunten van deze groep mensen zichtbaar te maken, zodat

er eindelijk eens maatregelen worden genomen om hun positie te verbeteren. Daarom hebben de ANBO, de FNV en de LOM-samenwerkingsverbanden aan het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven tot dit onderzoek. Daarmee willen we in beeld brengen wat de redenen zijn van het niet-gebruik van aanvullende bijstand door 65-plussers met een onvolledige AOW, welke knelpunten ze ervaren en wat de maatschappelijke consequenties zijn.

Behalve dat we het de allerhoogste tijd vinden om de positie van 65-plussers met een onvolledige AOW te verbeteren, moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat er in de toekomst meer ouderen met een onvolledige AOW bijkomen. Al in 2000 is hierover een SER advies uitgebracht. Ondanks de belofte van het kabinet om, naar aanleiding van dit advies, te komen met voorstellen voor oplossingen, hebben deze zich beperkt tot geringe aanpassingen voor een beperkte groep. In een nieuw SER-advies, 'Van alle leeftijden' dat in 2005 op verzoek van de Tweede Kamer is uitgebracht, is opnieuw de problematiek onder de aandacht gebracht. Dit rapport is tot op heden niet in de Tweede Kamer behandeld. Wel is de landelijke overheid, na veel aandrang van maatschappelijke organisaties en leden uit de Tweede kamer, overgegaan tot een experiment, waarbij een aantal gemeenten de uitvoering van de aanvullende bijstand onderbrengen bij de SVB.

De eerste resultaten tonen aan dat hiermee een groot aantal redenen van het niet-gebruik kunnen worden weggenomen. Het SVB WWB 65+ project leidt tot een betere informatievoorziening en een kantvriendelijker uitvoering. Een van de aanbevelingen luidt dan ook dat de uitvoering van de aanvullende bijstand en die van de AOW moet worden ondergebracht bij dezelfde uitvoerende instantie. Andere aanbevelingen betreffen het versoepelen van de regels voor 65+, zoals een grotere vrijlating van aanvullende inkomsten en een verlenging van de periode om naar het buitenland te gaan. Ook moet het makkelijker worden om met belastingvoordeel te sparen voor het AOW-hiaat.

Het onderzoek is mogelijk gemaakt dankzij de financiële steun van het Fonds PGO. Voorts willen we iedereen hartelijk danken die aan het onderzoek heeft meegewerkt, medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), medewerkers van gemeenten, welzijnswerkers, kaderleden van zelforganisaties en niet in de laatste plaats, de vele ouderen die open en eerlijk over hun ervaringen hebben verteld. We hopen dat hun verhalen ook bij de politiek een luisterend oor gaan vinden, zodat die de broodnodige maatregelen treft om het probleem van het AOW-gat op te lossen.

ANBO, bond voor 50-plussers
FNV
LOM-samenwerkingsverbanden¹

¹ In het LOM werken samen: Inspraakorgaan Chinezen, Samenwerkingsverband Marokkanen in Nederland, Inspraakorgaan Turken, Surinaams Inspraakorgaan, Lize, overlegpartner Rijksoverheid Zuid-Europese gemeenschappen, Vluchtelingen-Organisaties Nederland, Overlegorgaan Caribische Nederlanders.

1 Het beleid rond de onvolledige AOW

1.1 Inleiding

Per maart 2007 telt Nederland bijna tweehonderdduizend mensen met een onvolledig AOW-pensioen.² Hun aantal groeit: volgens de SER-prognose heeft in 2014 ruim het dubbele aantal mensen een onvolledige AOW. Voor deze groei zijn verschillende verklaringen mogelijk. In de eerste plaats passeert een steeds groter aantal allochtone immigranten de leeftijdsgrens van 65 jaar. Deze immigranten zijn meestal als volwassenen naar Nederland gekomen en missen daardoor de opbouwperiode van vijftig jaar. In de tweede plaats groeit ook de groep autochtone Nederlanders die enkele jaren buiten Nederland heeft gewoond.

Het deel van de 65-plussers met een onvolledige AOW dat geen aanvullend pensioen heeft, komt onder het bestaansminimum terecht. Deze AOW'ers kunnen een aanvullende bijstandsuitkering aanvragen op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Zij komen hiervoor alleen in aanmerking als hun gezinsinkomen lager is dan de bijstandsnorm. Ook mogen zij geen in aanmerking te nemen vermogen hebben.³ Echter, niet alle mensen met een onvolledige AOW maken gebruik van de aanvullende bijstand.

² Om precies te zijn 193.406 (gegevens SVB).

³ In 2007 is de vermogensgrens in de WWB voor alleenstaanden € 5.245,- en voor alleenstaande ouders en gehuwden € 10.490,-.

We weten niet veel over hoe deze groep mensen leeft. In een eerdere verkenning hebben we het inkomensprobleem van deze groep in een breder kader geplaatst van participatie en sociale uitsluiting. Uit deze verkenning bleek dat de inkomenspositie van deze 65-plussers negatief uitwerkt op het participeren in de samenleving (Nederland, Rayer & Stavenuiter, 2005).

We weten wel dat er bij deze groep sprake is van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen. Het gaat om twee verschillende typen van niet-gebruik. In de eerste plaats doen niet alle AOW'ers met een onvolledige AOW en een inkomen beneden het bestaansminimum een beroep op een aanvullende WWB-uitkering. En daarnaast maken AOW'ers met een onvolledige AOW onvoldoende gebruik van de gemeentelijke regelingen die speciaal zijn bedoeld voor het ondersteunen van de minima.

We doen in dit rapport verslag van een onderzoek dat als doel had: zicht krijgen op de huidige inkomenspositie van ouderen met een onvolledige AOW en op de redenen van deze ouderen om geen beroep te doen - dan wel te kunnen doen - op aanvullende bijstand. De vraagstelling van het onderzoek kende de volgende onderdelen:

1. Wat is de inkomenspositie van ouderen met een onvolledige AOW?
2. Hoe is die groep samengesteld (mannen, vrouwen, land van herkomst, leeftijd)?
3. Wat zijn de redenen van de groep ouderen met een onvolledige AOW om geen beroep te (kunnen) doen op een aanvullende bijstandsuitkering?
4. Wat zijn de consequenties van het niet-gebruik?
5. Wat is de positie van de groep niet-gebruikers in de samenleving?

Voor antwoorden op deze vragen hebben we gesproken met 65-plussers met een onvolledige AOW. Verder hebben we gesprekken gevoerd met ambtenaren van diverse gemeenten, de projectleider van het WWB65+ project van de Sociale Verzekeringsbank, en sleutelfiguren als ouderenwerkers, ouderenadviseurs en vertegenwoordigers van (allochtone) zelforganisaties. De neerslag van deze gesprekken is te vinden in de hoofdstukken 2 en 3. Zie verder bijlage 2 voor de onderzoeksverantwoording en bijlage 3 voor een overzicht van de geïnterviewden.

In dit eerste hoofdstuk zetten we op een rijtje welke initiatieven de overheid tot nu toe heeft genomen om de schrijnende verborgen armoede onder 65-plussers in Nederland te laten verdwijnen. We zullen zien dat er hoopvolle initiatieven zijn van lokale overheden in samenwerking met de Sociale Verzekering-bank (SVB). In het laatste hoofdstuk komen we met aanbevelingen voor noodzakelijke nieuwe beleidsinitiatieven. Achtergrondgegevens over de inkomenspositie van 65-plussers met een onvolledige AOW van drie gemeenten uit het SVB-project WWB65+ zijn opgenomen in bijlage 1.

1.2 Het onzichtbare niet-gebruik

Veel beleidsverantwoordelijken hebben een positief beeld over de inkomenspositie van ouderen. Dit is niet zonder reden. De inkomenspositie van gepensioneerden is sinds 2000 verbeterd. Het aandeel van 65-plus huishoudens met een laag inkomen daalde tussen 2000 en 2004 van 12 naar 7 procent (Armoedebericht 2006). En vooral de ‘generatie op komst’, de huidige 55-64 jarigen, krijgt naar verwachting een inkomen dat hoger is dan de huidige generaties ouderen (Rijkschroeff & Stavenuiter, 2006, p. 6).

Tegenover dit positieve beeld staat de groep 65-plussers met een onvolledige AOW-opbouw. Het gaat daarbij zowel om Nederlanders die een bepaalde periode uit Nederland zijn weggeweest als om migranten en vluchtelingen die later zijn gekomen. Voor beide groepen geldt dat zij niet de gehele periode tussen hun 15e en 65e levensjaar in Nederland hebben gewoond. Het verschil tussen autochtonen en allochtonen met een onvolledige opbouw zit vooral in de gevolgen ervan: autochtone ouderen compenseren het AOW-tekort over het algemeen met een aanvullend pensioen (hoewel dit niet voor allemaal geldt), terwijl de allochtone ouderen vaak geen goed aanvullend pensioen hebben. Doordat vooral allochtone ouderen gemiddeld een lager pensioen hebben, zijn ze vaker aangewezen op een aanvullende WWB-uitkering.

De groep 65-plussers met een onvolledige AOW groeit: in het jaar 2009 zal 18% van de populatie 65-plussers een onvolledige uitkering krijgen, waarbij het gemiddelde kortingspercentage 51% is (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting 2005, Den Haag 2004, p. 127).

De inkomensondersteuning voor deze groep bestaat op dit moment enerzijds uit een aanvullende uitkering via de Wet Werk en Bijstand (WWB) en anderzijds uit extra gemeentelijke inkomensondersteuning als kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, ouderentoeslag, activiteitenpas, collectieve ziektekostenverzekering, bijzondere bijstand. Deze tweede vorm van inkomensondersteuning geldt overigens voor iedereen met een laag inkomen.

De gegevens van de SVB tonen de omvang van de groep met een onvolledige AOW. Er bestaat echter geen inzicht in de feitelijke inkomenssituatie van deze groep, omdat de SVB niet registreert hoeveel inkomen deze AOW'ers naast die onvolledige AOW ontvangen. De belastingdienst beschikt wel over deze gegevens. Bestandskoppeling zal nodig zijn om de omvang van de groep met een onvolledige AOW met een inkomen onder het minimum in beeld te krijgen. Op dit moment ontvangt ongeveer 20% van de groep 65-plussers met een onvolledige AOW een aanvullende WWB-uitkering, maar wellicht maken mensen onder de overige 80% er ook aanspraak op. Hoeveel dit er zijn, is op dit moment dus onbekend.

Wel beschikken gemeenten sinds een paar jaar over de adresgegevens van de totale groep 65-plussers met een onvolledige AOW in hun gemeente. Zij kunnen deze gegevens van de Sociale Verzekeringsbank vinden via het Inlichtingenbureau gemeenten. Gemeenten kunnen proberen het niet-gebruik terug te dringen door deze groep ouderen gericht te informeren over hun mogelijk recht op een aanvullende WWB-uitkering. Het is afwachten of dit *de* manier is om te zorgen dat de bijstandsgerechtigde 65-plussers daadwerkelijk hun gang naar het gemeentelijk loket maken, want het oplossen van het niet-gebruik moet wel politieke prioriteit hebben in een gemeente. Ook is de gebruikelijke schriftelijke informatieverstrekking lang niet altijd een adequate vorm om deze groep te bereiken.

Daarnaast zal in de toekomst 20% van de 65-plussers te maken hebben met een inkomen van alleen AOW, soms aangevuld met een laag aanvullend pensioen. Dit zijn vooral alleenstaande vrouwen en allochtone huishoudens (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting 2005, Den Haag 2004, p. 127). Deze groepen zijn dan net als andere minima aangewezen op gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen. Ook voor deze maatregelen geldt overigens dat er nog steeds sprake is van aanzienlijk ondergebruik.

1.3 Landelijk beleid rond de onvolledige AOW sinds 2000

In 2001 zijn er onder druk van de Tweede kamer een paar kleine wijzigingen in de AOW doorgevoerd, zoals de duur van de vrijwillige verzekering en de inkoop van de AOW. Het waren geen oplossingen voor het structurele probleem waar de groeiende groep AOW'ers met een onvolledige AOW mee kampt. Na deze wijzigingen heeft de landelijke overheid weinig tot geen initiatieven meer genomen. Wel is de decentralisatie in de afgelopen jaren in de vorm van de Wet Werk en Bijstand en de Wet op de Maatschappelijke ondersteuning sterk doorgezet. Dit betekent concreet dat de lokale overheden verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van kwetsbare groepen. De landelijke overheid vindt dat 65-plussers met een onvolledige AOW een beroep moeten doen op een aanvullende regeling via de WWB (TK 05-06, 30 300VX, nr. 36).

De landelijke overheid is in september 2005 - na veel aandrang van maatschappelijke organisaties en leden uit de Tweede Kamer - akkoord gegaan met een motie van Koser Kaya (29 850, nr. 11). In deze motie wordt gevraagd te onderzoeken 'hoe en wanneer het uitkeren van inkomenstoelagen aan AOW'ers, met inachtneming van de voor de bijstand geldende normen, kan worden uitgevoerd door de SVB in plaats van door gemeenten' (TK 05-06, 29 850, nr. 13). De toenmalige staatssecretaris plaatst vele kanttekeningen bij de meerwaarde van de overheveling van de uitvoering naar de SVB: 'Het geheel van de toetsing overziend staat de meerwaarde van landelijke, structurele uitvoering van de aanvullende bijstand door de SVB voor mij niet overtuigend vast.' Toch besluit hij de SVB en een aantal gemeenten groen licht te geven. Wel is het nadrukkelijk

zijn bedoeling dat de beslissing om de uitvoering van de aanvullende bijstand aan het SVB over te dragen, bij individuele gemeenten blijft. Tevens moet het gebeuren binnen de huidige wetgeving. We beschrijven de praktijk van de samenwerking die tussen gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank sinds deze motie is ontstaan, uitgebreider in paragraaf 1.5.

1.4 Gemeentelijk beleid en niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen

Sinds ongeveer een jaar staat het tegengaan van het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen voor minima bij veel gemeenten hoger op de agenda. Dat is niet voor niets, want tot nu toe werden de gereserveerde gelden voor de minima niet voldoende besteed. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vragen die leden van de Tweede Kamer hebben gesteld over het niet besteden van de bijzondere bijstand. Zo werd aan de orde gesteld hoe het mogelijk is dat in het jaar 2004 gemeenten van de 402 miljoen euro voor bijzondere bijstand maar 182 miljoen hebben besteed. De staatssecretaris antwoordt op deze vraag dat het een 'fictief' budget voor bijzondere bijstand was, omdat het niet geoormerkt was. Hij wijst op de bevoegdheid van gemeenten om keuzes te maken in de besteding: 'Ik treed daar niet in' (Staatssecretaris van Hoof in antwoord op vragen over het armoedebeleid van gemeenten, brief d.d. 20 januari 2006, kenmerk W&B/B&K/05/107623.) Uit het rapport WWB in cijfers I blijkt dat de gelden die wel zijn besteed voor het overgrote deel gaan naar woonvoorzieningen (29%), gevolgd door geld voor directe levensbehoeften (22%).

Het Sociaal Planbureau heeft onderzocht of er sprake is van niet-gebruik door personen die er wel recht op hebben. In een eerste overzicht van de gegevens blijkt dat het verschil tussen gebruikers en niet-gebruikers vooral zit in het verschil in kennis over de regelingen (SCP, 2006). Niet-gebruikers kennen de regelingen niet of nauwelijks. Een andere opvallende conclusie is dat een groot deel van de niet-gebruikers denkt geen recht te hebben op de inkomensvoorziening. Bij de aanvullende bijstand is meer dan de helft van de groep deze mening toegedaan.

Lokale overheden zijn heel wisselend actief om het niet-gebruik tegen te gaan. Zo blijkt uit een recente enquête van de FNV dat één op de vijf gemeenten ouderen met een onvolledige AOW actief aanschrijft en dat 74% de bijstandsgerechtigden die recht hebben op een langdurigheidstoeslag, actief benadert (FNV, 2006).

Diverse gemeenten zijn een krachtiger offensief begonnen om het niet-gebruik op een veel directere manier tegen te gaan, namelijk door mensen mondeling te informeren. We kwamen tijdens onze zoektocht in een aantal gemeenten de volgende strategieën tegen: inzet van formulierenteams; kleine gespecialiseerde teams (vliegende teams), armoedeteams in wijken (met doelgroep participatie); ouderenteams; bestandskoppelingen.

1.5 Het project WWB65+ van de Sociale Verzekeringsbank

De lokale overheden zijn sinds 1 januari 2004 verantwoordelijk voor het uitkeren van de WWB-uitkeringen. De WWB is bedoeld als een tijdelijke voorziening, gericht op re-integratie naar de arbeidsmarkt. Hier zijn ook de voorwaarden op ingesteld, zoals beperkt verblijf in het buitenland en de sollicitatieplicht. De gemeenten die we hebben gesproken vinden dat gepensioneerden niet in de WWB thuishoren. Het is geen wet waar mensen onder zouden moeten vallen die geen enkele verplichting naar de arbeidsmarkt hebben. Voor 65-plussers met een inkomen onder het sociaal minimum heeft een dergelijke inkomensaanvulling de aard van een aanvullende pensioenvoorziening, en dat past niet binnen de systematiek van de WWB.

Tegen deze achtergrond past het project WWB65+ dat de SVB in 2006 met acht gemeenten is aangegaan. Het project is een samenwerkingsverband dat eruit bestaat dat gemeenten de SVB mandateren om de aanvullende bijstand voor 65-jarigen en ouder uit te voeren. Het adresbestand van de huidige WWB-gerechtigde 65-plussers is in die gemeenten overgedragen aan de SVB. De SVB stuurt mensen die 65 worden tegelijk met de papieren voor het ontvangen van de AOW de aanvraag toe voor de aanvullende WWB.

We zijn in Den Haag, Cuijk en Rotterdam gaan praten met ambtenaren die bij het hele proces betrokken waren. Zo hoorden de gemeenten Den Haag en Cuijk bij de eerste acht gemeenten. De gemeente Rotterdam is er iets later ingestapt. Voor de gemeente Den Haag heeft het een fikse tijdsinvestering gevraagd, aangezien er veel voorbereidingswerk en praktische uitvoering moest gebeuren. De gemeente heeft een project-groep ingesteld. We spraken met de secretaris. Hij vertelde dat het werk bijvoorbeeld ging om het splitsen van alle dossiers van AOW'ers met een aanvullende WWB. Het gedeelte van de overige inkomensondersteuning blijft immers bij de gemeente. Ook ging het om het regelen van praktische zaken als vorderingen en terugbetalingen en afspraken met energiebedrijven voor mensen met schulden. De WWB kent in vergelijking met de AOW veel meer uitzonderingen en wordt individueel toegepast, in tegenstelling tot de AOW. Vanaf juli 2006 verstrekt de SVB de aanvullende WWB-uitkeringen aan AOW'ers in Den Haag. De gemeente heeft nu geen handhavingstaak meer. Die ligt bij de SVB. Jaarlijks geeft de SVB een accountantsverklaring af.

De reden van de SVB voor het samenwerkingsproject is dat het een uitbreiding betekent van de dienstverlening aan ouderen. Ook is de SVB helemaal ingericht op grote bestandsverwerking. De gemeenten Rotterdam, Den Haag en Cuijk noemen de volgende drie voordelen:

- De klantvriendelijkheid: AOW'ers met een onvolledige AOW worden door één organisatie bediend en ontvangen hun maandelijks inkomen in één betaling op hetzelfde moment. Ook hoeven mensen wijzigingen nog maar aan één organisatie door te geven.
- Verminderen bureaucratie: de bureaucratie vermindert doordat er geen twee loketten meer zijn.
- Tegengaan niet-gebruik: Het tegengaan van niet-gebruik van de aanvullende WWB is veel gemakkelijker. Het is een eerste stap naar een andere, meer structurele oplossing.

Het aantal gemeenten dat deze voordelen ziet, groeit. Per 1 april 2007 voert de Sociale Verzekeringsbank voor twintig gemeenten de WWB65+ uit. Het zijn de volgende gemeenten: Assen, Zutphen, Heemskerk, Nijmegen, Aalten, Deventer, Eindhoven, Enschede, Halderberge, Hoorn, Katwijk, Rotterdam, Den Haag, Cuyk, Noordoostpolder, Oude IJsselsstreek, Utrecht, Velsen, Winterswijk en Zoetermeer.

De drie door ons onderzochte gemeenten zijn erg tevreden over de gang van zaken in de samenwerking met de SVB. Een van de betrokkenen: 'Het project van de SVB werkt goed. Van de 11.000 ouderen met een onvolledige AOW in Rotterdam zijn er 3800 overgedragen die al een WWB-uitkering hadden. En er zijn van de nieuwe lichter AOW'ers 600 bijgekomen.' De ambtenaar van de gemeente Den Haag constateert dat nu meer mensen een aanvraag doen voor aanvullende bijstand dan voorheen. Sinds maart 2006 is er een toename van ongeveer 10% waarneembaar bij de AOW'ers die tijdens de projectperiode 65 zijn geworden en recht kregen op AOW. Dit duidt er volgens de ambtenaar op dat het op deze manier aardig lukt om op deze manier het niet-gebruik te bestrijden.

De gemeenten Rotterdam en Den Haag willen samen met de SVB aan de slag om de ouderen te bereiken die nu al AOW ontvangen, geen aanvullende WWB-uitkering hebben, maar daar mogelijk wel recht op hebben. Bij de SVB is namelijk precies bekend hoeveel personen in een bepaalde gemeente een gekort AOW-pensioen ontvangen. Maar de SVB weet niet hoeveel personen naast hun gekorte uitkering AOW nog andere inkomsten hebben. Daarom is het aantal niet-gebruikers in deze groep 65-plussers moeilijk in te schatten. De plannen om dit aan te pakken zijn nog niet erg uitgewerkt, maar het gaat waarschijnlijk om een bestandsvergelijking met de belastingdienst. Het is dan mogelijk de bewuste groep eruit te lichten en gericht te gaan benaderen.

2 Het niet-gebruik van inkomensondersteuning

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de redenen waarom 65-plussers met een onvolledige AOW geen gebruikmaken van de bestaande inkomensondersteuning. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het niet-gebruik van de aanvullende WWB-uitkering, aangezien 65-plussers hierdoor onder het bestaansminimum leven. We wilden als eerste meer zicht krijgen op de achtergronden van deze schrijnende situatie.

Verder hebben we ook aandacht besteed aan de redenen waarom 65-plussers met een onvolledige AOW de gemeentelijke regelingen voor de minima niet gebruiken. Volgens een ambtenaar zijn deze regelingen een noodzakelijke aanvulling op het bijstandsinkomen: 'Het leven van de 65-plussers die een aanvullende WWB-uitkering hebben, maar geen gebruik maken van de overige aanvullende inkomensondersteuning, is erg schraal. Je hebt die extra ondersteuning nodig om een normaal bestaan te kunnen leiden.'

Uit gesprekken met ouderen en met intermediaire organisaties hebben we een beeld gekregen van de achtergronden en mogelijke oorzaken van het niet-gebruik van aanvullende bijstand en andere gemeentelijke inkomensondersteuning onder 65-plussers. De gesprekken met allochtone ouderen vonden plaats in de moskee, bij zelforganisaties of via georganiseerde verbanden. Een deel van de mensen die we spraken, maakt

gebruik van de WWB om hun onvolledige AOW aan te vullen, maar er zijn ook mensen die bewust deze mogelijkheid negeren. Heel weinig mensen maken gebruik van overige minimaregelingen.

We merkten dat het voor deze groep 65-plussers moeilijk is om te praten over regelingen van de gemeente en het niet-gebruik van aanvullende bijstand. Bij een (groot) deel van de groep allochtone ouderen liepen we aan tegen een taalbarrière, die veroorzaakte dat we niet altijd zeker wisten of de ouderen bekend waren met de begrippen 'aanvullende bijstand', 'bijzondere bijstand', 'kwijschelding belastingen', enzovoort. Eén van de personen die namens de FNV sprak met een groep allochtone ouderen, merkte in de verslaglegging over de bijeenkomst op: 'Mensen willen wel algemeen aangeven waar de problemen liggen, maar praten niet over hun persoonlijke situatie en problemen.'

2.2 Gebrek aan kennis over AOW-opbouw onder 65-plussers

Een eerste opvallend gegeven is dat de 65-plussers zonder uitzondering vertelden dat ze dikwijls veel te laat ontdekten dat ze een AOW-tekort hadden. In Nederland hebben veel groepen mensen te maken met een AOW-tekort. Dit hangt samen met hun migratiegeschiedenis. We hebben gesproken met Nederlandse, Surinaamse, Zuid-Europese, Marokkaanse, Turkse en Nieuw-Guinese ouderen met een AOW-tekort.

Bij de groep Nederlandse ouderen gaat het vaak om mensen die - of als kind met hun ouders, of zelf als volwassene - een aantal jaren naar het buitenland geëmigreerd zijn. Indertijd zijn mensen die gingen emigreren nauwelijks geïnformeerd over een mogelijk AOW-tekort. Ook bij terugkomst in Nederland kregen ze onvoldoende informatie.

Mevrouw van der H. is 63 jaar, haar man is net 65. Omdat hij al 65 is, en zij nog niet, heeft ze tot haar 65ste recht op een toeslag die gelijk is aan een AOW-uitkering. Maar haar toeslag, en ook de AOW die ze straks zal krijgen, is 32% lager dan de volledige AOW. Doordat ze als kind van 10 jaar met haar ouders naar Zuid-Afrika is verhuisd, heeft ze een AOW-tekort van 32%. Ze kan wel een aanvulling op haar toeslag krijgen, maar dit krijgt ze alleen als ze zich inschrijft als werkzoekende: 'Je moet dan elke week een sollicitatiebrief sturen. Als je dat niet doet, word je gekort op je toeslag!' Ze vindt het heel erg dat ze op haar 63^{ste} nog moet solliciteren om een beetje toeslag te krijgen. Wat haar ook stoort is dat ze nooit iets heeft gehoord over een mogelijk AOW-tekort, ze vertrok met haar ouders mee naar Zuid-Afrika, en niemand kende de gevolgen voor de AOW: 'En dan kom je nu bij de gemeente om aanvullende toeslag aan te vragen, en dan zeggen ze: 'dan had je je maar in moeten kopen!''

Het merendeel van de Nederlanders heeft geen recht op aanvullende bijstand, omdat ze een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Over het algemeen heeft deze groep geen problemen om rond te komen, maar men voelt zich wel tekort gedaan. Wat deze mensen het meest steekt, is dat ze altijd hard gewerkt hebben en initiatief hebben getoond, maar geen recht hebben op een volledige AOW omdat ze deze werkzaamheden een tijd in het buitenland uitvoerden. Er zijn mensen die geen recht hebben op aanvullende bijstand vanwege opgebouwd vermogen (spaargeld of een huis). Ook hier zijn ze verantwoordigd over. Een vrouw vertelt: 'Ik voel me gestraft voor het feit dat ik in het buitenland gewoond heb, en extra gestraft omdat ik goed aan mijn oude dag heb gedacht door geld te sparen, maar dat geld moet ik nu eerst helemaal opmaken, voor ik aanvullende bijstand kan krijgen.'

De Surinaamse en Nieuw-Guinese ouderen bevinden zich in een specifieke situatie. Suriname en Nieuw-Guinea behoorden tot achtereenvolgens 1975 en 1962 tot het Koninkrijk der Nederlanden. Mensen uit deze landen hadden tot die tijd de Nederlandse nationaliteit. Toch krijgen ouderen die rond hun 25ste tot 30ste naar Nederland zijn geëmigreerd, te maken met een AOW-tekort. Men is hier verantwoordigd over: 'Veel Surinamers

denken: “Ik was al die tijd Nederlander, dus ik heb dezelfde rechten als Nederlanders”, maar komen er als ze met pensioen gaan achter dat ze een onvolledige AOW hebben.’ Een van de geïnterviewden merkt op: ‘Ik heb altijd met mijn Nederlandse paspoort heen en weer kunnen reizen tussen Nederland en Suriname, maar als het om pensioen gaat, word ik ineens niet meer gezien als een Nederlander!’

Uit de groepsgesprekken met migrantenouderen bleek ook dat een aantal van hen niet in aanmerking komt voor aanvullende bijstand. Deze mensen hebben een klein aanvullend pensioen, waardoor ze met hun inkomen op of net onder de bijstandsnorm uitkomen. Veel migranten hebben meer dan dertig jaar lang in Nederland gewerkt, maar tegen een lage beloning, waardoor ook hun aanvullend pensioen gering is. Ze voelen zich benadeeld, omdat ze het gevoel hebben bijna voor niets pensioenpremies te hebben betaald.

2.3 Redenen voor het niet-gebruik van 65-plussers

Uit de gesprekken met ouderen, intermediaire organisaties en ambtenaren uit de drie gemeenten, hebben we veel informatie gekregen over redenen voor niet-gebruik van aanvullende bijstand en overige minimegelingen van gemeenten. We noemen hier de meest genoemde redenen.

Onbekendheid met de regelingen

De meest voor de hand liggende reden voor niet-gebruik van aanvullende bijstand is onbekendheid met de regelgeving. Tijdens de gesprekken met oudere migranten viel op dat zij veel dingen niet weten over het recht op aanvulling van het inkomen via de bijstand. Er leven veel vragen en veel 65-plussers lijken niet precies te weten wat de hoogte is van het maandinkomen waar ze recht hebben. Volgens een ouderenwerker gebeurt er al veel om mensen hierop te attenderen: ‘We maken al onze cliënten attent op de mogelijkheid gebruik te maken van de regelingen van de gemeente.’ Daar tegenover staat een medewerker van een ouderenteam in Rotterdam die verbaasd is over de onbekendheid van mensen met de diverse regelingen: ‘Soms kom je bij mensen thuis, en dan zie je de folders ergens

op een tafel liggen, en nog blijken ze niets over de regelingen te weten.’

Zoals gezegd kwamen we in de gesprekken tegen dat allochtone 65-plussers vrij onbekend zijn met de inkomensondersteunende regelingen voor minima van de gemeente. Bij het gesprek met Turkse 65-plussers bleken slechts twee van de vijftig mannen de jaarlijkse ouderenuitkering te krijgen.⁴ Eén man had een activiteitenpas. Ook maken slechts enkelen gebruik van de collectieve ziektekostenverzekering.

Ingewikkeldheid van de formulieren

Als mensen de regelingen wel kennen, of er in elk geval van gehoord hebben, vinden ze het vaak te ingewikkeld om er gebruik van te maken. De intermediairs geven aan dat mensen vaak niet beseffen waar ze recht op hebben: ‘Er zijn wel veel regelingen, maar het is heel versnipperd. Mensen weten niet waar ze het moeten halen, en beginnen er niet aan omdat het zo ingewikkeld lijkt.’ Ook de ouderen zelf blijken na enig doorvragen vaak wel op de hoogte van de regelingen, maar vanwege de formulieren die voor elke regeling weer moeten worden ingevuld, maken ze er geen gebruik van.

Jaarlijks aanvragen minimaregelingen

In de gesprekken met ouderen vonden we dat áls mensen gebruikmaken van aanvullende bijstand, dit niet betekent dat ze daarmee ook gebruikmaken van andere regelingen voor minima. Blijkbaar zijn er andere belemmeringen voor het gebruik van de andere voorzieningen voor minima. Ook het feit dat de overige regelingen voor minima vaak jaarlijks moeten worden aangevraagd, vormt een belemmering. Een sociaal raadsman vertelt ons: ‘De aanvullende bijstand is een omvangrijk bedrag, die vragen mensen meestal wel aan, maar de andere regelingen leveren financieel misschien honderd euro per jaar op, terwijl ze wel veel papieren rompslomp vergen.’ En: ‘De aanvullende bijstand loopt continu door; minimaregelingen moeten vaak jaarlijks opnieuw aangeraagd worden. Veel mensen vinden dat veel gedoe, schamen zich ervoor dat ze het moeten aanvragen, of schamen zich dat ze de formulieren niet begrijpen, denken niet dat ze ervoor in aanmerking komen, enzovoort. Sommigen

⁴ In Rotterdam komen 65-plussers met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum in aanmerking voor de toeslag 65-plussers van 353 euro per jaar.

moeten er zelfs ‘over onderhandelen’ met de gemeente. Daar hebben ze geen zin in.’

Niet praten over geldzaken

Volgens één van onze gesprekspartners worden vooral allochtone ouderen niet bereikt doordat ze als groep erg naar binnen gericht zijn; als ze problemen hebben, gaan ze bij elkaar te rade, ze treden niet gemakkelijk naar buiten op zoek naar informatie. Onder allochtone ouderen speelt bijvoorbeeld schroom om over geld te praten. Een intermediair die de belangen van uitkeringsgerechtigden behartigt, geeft aan dat oudere allochtonen van de eerste generatie het moeilijk vinden om hun financiële problemen met hun kinderen te bespreken. Hierdoor komt het voor dat zelfs de kinderen niet weten van de financiële problemen, en zich niet verdiepen in een oplossing als aanvullende bijstand.

Geen hulp vragen

Bovendien vragen allochtone 65-plussers niet gemakkelijk om hulp. Een deel van de groep zit voor hun 65ste jaar al in de bijstand; als ze met pensioen gaan, zijn ze blij dat ze ‘van de gemeente af’ zijn. Als dan blijkt dat ze geen volledig pensioen krijgen, stappen ze niet zo gemakkelijk weer naar de gemeente toe. Deze groep mensen heeft er moeite mee ‘de hand op te moeten houden’, schaamt zich daarvoor. ‘Ik wil geen aalmoes’, zegt een geïnterviewde. Ook ervaren velen het moeten aanvragen van een aanvullende bijstand als een vernedering: ‘Als je alles al gehad hebt in je leven, en je denkt een rustige oude dag te hebben, dan krijg je dit nog.’

2.4 Knelpunten bij instanties en gemeenten

Gemeenten en intermediaire organisaties hebben moeite met het bereiken van de doelgroep en met het omgaan met bovengenoemde belemmeringen bij de doelgroep. Hieronder noemen we de belangrijkste knelpunten.

Bereiken van de doelgroep

Mensen die moeten leven van een klein inkomen, schamen zich daar vaak voor. Ze hebben geen geld om buiten de deur uit te geven, en gaan dan ook weinig naar buurthuizen, of naar

instanties waar ze informatie kunnen krijgen over het gebruik van aanvullende bijstand. Dat kan tot gevolg hebben dat 'niemand weet heeft van deze groep'. Zo moet het ouderenwerk extra inspanningen doen om allochtone ouderen te bereiken. In Delfshaven, een deelgemeente van Rotterdam, was in 1992 maar 8% van de cliënten van het ouderenwerk allochtoon, terwijl in deze deelgemeente ongeveer de helft van de 50-plussers van Surinaamse, Turkse, Marokkaanse, Kaapverdiaanse, of andere niet-Nederlandse afkomst was (Meyboom, 2003). Deelgemeente Delfshaven heeft de laatste jaren geïnvesteerd in het bereiken van deze doelgroep. Door huisbezoeken, gebruik van cultuurtolken, en inruimen van tijd en geld voor het bereik van deze doelgroep, is momenteel bijna de helft van de cliënten van niet-Nederlandse afkomst. Dit is een realistische afspiegeling van het percentage allochtone ouderen in de deelgemeente.

Onbekendheid bij organisaties zelf

Ook kwam uit de gesprekken naar voren dat veel zorg- en welzijnsorganisaties niet op de hoogte zijn van de gemeentelijke regelingen voor minima. Zo weet een huisarts die tegen een oudere zegt dat hij meer moet gaan sporten, niet van regelingen van de gemeente waarmee de kosten voor het zwembad vergoed kunnen worden. Dus ook via andere organisaties dan de gemeente worden ouderen te weinig geïnformeerd.

Communicatie

Gemeenten communiceren met schriftelijk materiaal, door brieven, stukjes in de krant, folders en dergelijke. Ouderen, en vooral allochtone ouderen, zijn niet goed te bereiken via folders. Zo heeft de gemeente Rotterdam een folder ontwikkeld waarin alle regelingen voor de minima staan. Volgens enkele intermediairs hebben (allochtone) ouderen hier echter niets aan; in het boekje staan de regelingen wel in simpele taal verwoord, maar dat is niet genoeg als je moeite hebt met geschreven taal en het Nederlands. Deze ouderen zijn alleen te bereiken door mondelinge communicatie. Hier zijn veel instanties en gemeenten niet op ingesteld. Voor huisbezoeken heeft men geen tijd. Rotterdam is hier op dit moment wel mee bezig door de inzet van ouderenteams en formulierenbrigades. Enkele intermediairs vinden dat de sociale dienst te weinig doet om de doelgroep te bereiken, en zich louter bezighoudt met het toepassen van de regels.

Bureaucratie

Een ander knelpunt dat wordt genoemd is de werkwijze van gemeenten. Voor de aanvraag van aanvullende bijstand, maar ook voor de aanvraag van andere minimaregelingen moeten veel formulieren worden ingevuld (zoals formulieren met betrekking tot inkomsten/vermogen, polissen zorgverzekering, legitimatie/woonsituatie, aanvraag zorgverzekering, originele nota's et cetera). Veel gemeenten werken bureaucratisch - mensen moeten voor een aanvraag aanvullende bijstand volledig inzage geven in hun financiën - juist bij ouderen levert dit weerstand op. Een intermediair vertelt: 'Wij noemen dit ook wel eens 'giro-gluren'. De ouderen ervaren dat als een aanval op hun privacy; vanuit hun cultuur zijn ze niet gewend om anderen te laten zien wat hun bestedingspatroon en leefwijze is.'

Meneer M. is een Turkse weduwnaar van 68 jaar. Hij kwam in 1966 in Nederland om hier te werken. Hij heeft een AOW-tekort van 24%, en ontvangt daardoor per maand 250 euro minder AOW dan een 65-plusser met een volledige AOW. Het eerste jaar heeft hij aanvullende bijstand aangevraagd en gekregen. Maar toen hij op vakantie ging naar Turkije, werd hij aan het einde van zijn verblijf daar ziek. Hierdoor kwam hij twee weken later dan gepland in Nederland terug. De sociale dienst kortte hem meteen op zijn bijstandsuitkering. Hij heeft geen zin meer in het gedoe met de sociale dienst: 'Ik heb altijd hard gewerkt, tot mijn 65^{ste}. Nu wil ik vrij zijn. Ik wil mijn familie in Turkije kunnen bezoeken wanneer ik dat wil.' Hij heeft nu wel heel weinig geld om van te leven, en dat is niet gemakkelijk. Om de kosten te dekken, leeft hij voornamelijk in Turkije, bij familie in zijn geboortedorp. En als hij in Nederland is, woont hij de ene keer bij zijn dochter en schoonzoon met hun kinderen, en de andere keer bij zijn zoon en zijn vrouw.

Klantgerichtheid

Een voorzitter van een belangenvereniging voor uitkeringsgerechtigden merkt op: 'Veel gemeenten hebben een eenloket-functie voor de aanvraag van aanvullende bijstand. De groep allochtone ouderen is vaak niet mondig, kan zich niet goed in het Nederlands uitdrukken, en komt daarmee niet tot een goede, duidelijk geformuleerde vraag, zoals dat bij een loket

van mensen verwacht wordt. Daar staan mensen achter je in de rij te wachten, je moet wel meteen weten wat je wilt. Er is geen tijd voor de cliënt en de ambtenaren zijn vaak niet in staat de vraag van de cliënt concreet te maken.'

2.5 Verblif in het buitenland en vermogenstoets

Ook als de groep ouderen met een onvolledige AOW wel gebruikmaakt van aanvullende bijstand, kunnen er in de praktijk door de regelgeving knelpunten ontstaan. In deze paragraaf bespreken we knelpunten bij het gebruik van aanvullende bijstand. We gaan daarbij in op de vakantieregeling en de vermogenstoets.

Verblif in het buitenland

Het meest genoemde knelpunt rond de aanvullende bijstand is de vakantieregeling. Ouderen die gebruikmaken van aanvullende bijstand mogen maximaal dertien weken in het buitenland verblijven. Over deze regeling bestaat onder de respondenten veel onbegrip en boosheid. Zij begrijpen niet waarom je, als je met pensioen bent, niet zo lang weg mag als je wilt: 'Waarom kan ik geen zes maanden in Marokko zijn? Ik hoef hier niet meer te werken, en in Marokko ook niet. Als ik hier geen werk heb, hoef ik hier toch niet te blijven?'

Sommige geïnterviewden zijn boos over het feit dat ze zich op hun oude dag nog moeten verantwoorden. Dat spreekt uit het volgende citaat: 'Toen ik werkte, moest ik altijd toestemming voor vakantie vragen aan mijn baas. Toen ik in de WW zat, moest ik toestemming vragen aan de uitkeringsinstantie. En nu ik pensioen krijg, moet ik nog steeds vragen of ik met vakantie mag.'

Ook de intermediairs geven aan dat het verblijf in het herkomstland heel belangrijk is voor oudere allochtonen.

Uit een artikel van het ouderenwerk in Delfshaven (Meyboom, J. & Eekelen, W. van, 1999) blijkt dat oudere allochtonen het verblijf gebruiken om de stress van de problemen met het leven in Nederland de baas te kunnen. De perioden van verblijf in het buitenland zijn op te vatten als een vorm van zelfzorg; daardoor voorkomen ze dat ze ziek worden. Meyboom geeft aan dat de

ouderen stress ervaren doordat ze zich afgedankt voelen door de Nederlandse samenleving. Daar zijn verschillende redenen voor:

- Ze spreken de taal niet goed genoeg, dat geeft een gevoel van 'er niet bij horen'.
- Ze lopen bij diverse instellingen tegen de muren op - de formulieren die ze in moeten vullen zijn onbegrijpelijk, ze hebben geen inzicht in de instellingen en worden steeds van het kastje naar de muur gezonden.
- Velen voelen zich afgedankt door hun kinderen, de kinderen verlenen niet de zorg zoals dat gebruikelijk was in Marokko of Turkije.
- De ouderen voelen zich oud - ze hebben tijdens hun jaren in Nederland fysiek zwaar werk verricht.

Voor sommigen is de vakantie-regeling een reden om geen gebruik te maken van de aanvullende bijstand. Vrijheid om te doen wat je wilt, dat vinden de 65-plussers belangrijk. Mensen kiezen er bewust voor om met een inkomen onder het bestaansminimum rond te komen, omdat zij langer dan dertien weken naar hun land van herkomst willen afreizen.

Een ander probleem is dat Marokkaanse mannen relatief vaak getrouwd zijn met een jongere vrouw. Dit levert bij een tijdelijk verblijf van het echtpaar in het buitenland nog een probleem op. Als de vrouw nog geen 65 is, moet zij volgens het WWB-regiem beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Zij mag maar vier weken weg, in plaats van de dertien weken die een 65-plusser in het buitenland mag verblijven. Dit is voor veel mannen een bron van onrust en onbegrip: 'Ik ben ziek, mijn vrouw moet mij verzorgen. Maar zij mag niet mee naar Marokko. Waarom niet....?'

De 70-jarige meneer D. is in 1968 op 31-jarige leeftijd van Marokko naar Nederland gekomen. Zijn Marokkaanse vrouw is 60 jaar. Hij heeft twintig procent minder AOW. Hij ontvangt aanvullende bijstand, maar kan omdat zijn vrouw jonger dan 65 jaar is, per jaar niet langer dan 4 weken op vakantie naar Marokko. Hij snapt niet zo goed waarom dat zo is, en vraagt zich af of het niet anders kan: 'Kan ik langer op vakantie als ik het bedrag dat mijn vrouw maandelijks van de sociale dienst krijgt, laat zitten in die maanden?'

Vermogenstoets

De meeste ouderen met een onvolledige AOW hebben weinig aanvullende inkomsten, blijkt uit gesprekken met de ouderen zelf en de intermediairs. Slechts enkelen hebben een klein aanvullend pensioen; weinigen hebben extra vermogen. Wel heeft een aantal mensen een eigen huis in hun thuisland. Voor deze ouderen is de vermogenstoets een knelpunt. De vermogenstoets vormt, met het feit dat ze hun hand niet willen ophouden, een reden om geen aanvullende bijstand aan te vragen: 'Ze zouden hun huis moeten verpatsen om een aalmoes van de gemeente te vragen. Dat willen ze niet.'

Mevrouw T. haar man is onlangs overleden. Vanwege de gezondheid van haar man woonde ze 11 jaar in Tenerife. Zelf is ze nu 73 jaar. Door hun verblijf op Tenerife heeft ze een AOW-tekort van 22%. Een aanvullend pensioen heeft ze niet: dit hebben haar man en zij moeten afkopen om in Tenerife te kunnen gaan wonen. Ze is bij de gemeente geweest om bovenop haar onvolledige AOW aanvullende bijstand aan te vragen, maar komt er niet voor in aanmerking omdat ze nog een klein bedrag over heeft van de verkoop van haar huis. Ze voelt zich 'gestraft omdat ze in het buitenland heeft gewoond in verband met haar zieke man'. Ze vindt het onrechtvaardig dat ze goed aan haar oude dag heeft gedacht door een huis te kopen en te verkopen, en dat ze dit geld nu vanwege haar onvolledige AOW allemaal 'moet opeten'. Terwijl een ander wel gewoon een volledige AOW krijgt.

3 Gevolgen van het niet-gebruik

Het niet-gebruik van aanvullende bijstand en overige inkomensondersteunende regelingen heeft veel negatieve gevolgen. Deze gevolgen bespreken we in dit hoofdstuk. Daarnaast gaan we in op individuele overlevingsstrategieën. Hoe leven 65-plussers met een inkomen onder of net op het bestaansminimum?

3.1 Gevolgen van niet-gebruik

Mensen die in direct contact staan met 65-plussers met een onvolledige AOW, zijn bijvoorbeeld ouderenwerkers. Zij vertellen dat mensen vaak niet weten dat ze recht hebben op aanvullende bijstand; zij proberen rond te komen met het weinige dat ze hebben.

De financiële tekorten kunnen leiden tot schuldenproblemen, want mensen sluiten een lening af omdat ze niet rond kunnen komen. Het komt vaak voor dat er relatieproblemen ontstaan door de stress en onenigheid over de besteding van het geld. Een van de ouderenwerkers vertelde over een Kaapverdisch echtpaar, bij wie hij op huisbezoek kwam. Het echtpaar wilde een lening bij een bank afsluiten, maar kon deze niet krijgen omdat ze al een andere lening hadden lopen. Door de financiële zorgen had het echtpaar ruzie over de besteding van het geld. Toen de ouderenadviseur hun financiële situatie op een rijtje zette, ontdekte hij dat het stel een heel klein AOW-pensioen had (ze moesten in die tijd nog rondkomen van 700 gulden). Ze wisten niet van het bestaan van de aanvullende bijstand. De

aanvraag van aanvullende bijstand loste voor dit echtpaar de problemen op.

Financiële tekorten leiden ook tot het niet meer deelnemen aan het sociale leven. Mensen schamen zich voor hun situatie en sluiten zich op; zo ontstaat stille armoede en sociale uitsluiting. Ze doen niet meer mee aan activiteiten en vereenzamen.

Meneer A. was 28 jaar toen hij van Suriname naar Nederland kwam. Hij wist toen niet dat hij op zijn oude dag minder AOW zou krijgen dan Nederlanders. Nu krijgt hij een kwart minder. Naast zijn AOW ontvangt hij nog een aanvullend pensioen van 158 euro per maand. Maar dat is bovenop zijn onvolledige AOW niet genoeg om van rond te komen. Hij is al meerdere keren bij de gemeente langs geweest om aanvullende bijstand aan te vragen, maar ze zeggen dat hij het niet krijgt want: 'Ik zit op de grens'. Hij heeft weinig geld, koopt voorlopig even geen kleren. Een vriendin die in dezelfde situatie zit, kookt af en toe voor hem. Van anderen kan hij weinig hulp verwachten: 'Mijn kinderen hebben ook weinig, we zijn een arme familie'. Op familiebezoek gaan in Suriname zit er ook niet in.

Mensen besteden minder geld aan eerste levensbehoeften zoals gezond eten en drinken. Ze krijgen hierdoor te weinig vitamines en krijgen te maken met gezondheidsproblemen. Ook bezuinigen mensen op kleding. Hierdoor gaan mensen slecht gekleed, wat hun sociaal isolement verder vergroot.

Vanuit het gezichtspunt van de gemeenten is het gevolg van het niet-gebruik dat beleidsverantwoordelijken en uitvoerders bij gemeenten een vertekend beeld krijgen van de situatie. Ze hebben geen zicht op de groep niet-gebruikers, waardoor de stille armoede nóg stiller wordt. Eén van de intermediairs geeft een voorbeeld: 'Een gemeente denkt dat er maar 53 65-plussers met een onvolledige AOW zijn, omdat ze aan die 53 mensen aanvullende bijstand geven. Ze kennen echter de overige 50 mensen met een onvolledige AOW niet. Deze mensen maken geen gebruik van de aanvullende bijstand. Gemeenten zien dus maar een deel van het probleem.'

Niet-gebruik leidt tot een structureel te laag inkomen en dat kan leiden tot vereenzaming en armoede onder een steeds groter deel van de bevolking (de groep allochtone ouderen groeit).

Niet-gebruik heeft ook financiële gevolgen: door niet-gebruik van aanvullende bijstand en overige minimaregelingen, kunnen mensen niet rondkomen, ze bouwen schulden op. Hierdoor moeten incassotrajecten in gang gezet worden, schuldhulpverlening et cetera.

3.2 Individuele overlevingsstrategieën

Wat vertellen mensen over hoe zij rondkomen met een inkomen op of onder het bijstandsniveau? De geïnterviewden vertelden dat ze financiële tekorten opvangen door onder andere hun uitgavenpatroon te wijzigen, hun levenswijze te veranderen, hulp van familie of vrienden te accepteren, in te wonen bij kinderen of door terug te gaan naar het thuisland. In deze paragraaf gaan we dieper in op strategieën die mensen gebruiken om toch rond te kunnen komen.

Veel allochtone ouderen zijn sterk gericht op vrienden en familie. Onder bijvoorbeeld Surinamers bestaat een sterk sociaal netwerk - mensen helpen elkaar, ze krijgen veel van hun kinderen, die koken voor ze, kopen spullen voor ze. Meestal gaat het zo dat eerst de familie helpt; als die niets kunnen doen, helpen kennissen.

Ook binnen andere allochtone groepen helpen kinderen hun ouders, bijvoorbeeld door boodschappen te doen, hun vliegticket te betalen, en soms door hun ouder(s) bij zich in huis te nemen. De meningen over dit laatste punt, of allochtone ouderen veel inwonen bij hun kinderen, zijn zeer verdeeld. Er zijn ook intermediairs die zeggen dat allochtone ouderen vaak zelfstandig wonen, en dat inwonen bij kinderen minder voorkomt dan een aantal jaren terug ('wat dat betreft vernederlandst deze groep ook'). Een van de ouderen gaf aan dat niet iedereen 'geslaagde kinderen' heeft, wat inwonen bij kinderen al moeilijk maakt. Bovendien lost inwoning bij kinderen niet altijd de financiële problemen op, bijvoorbeeld als

de kinderen zelf ook weinig geld hebben (doordat ze bijvoorbeeld werkloos zijn). Door bij elkaar in te wonen, kunnen de problemen van de kinderen echter ook opgelost worden; een inwonende oma kan op de kleinkinderen passen terwijl haar dochter gaat werken. Niet alle ouderen kunnen profiteren van hulp van anderen. De groep Spaanse migranten in Nederland is bijvoorbeeld klein, en vooral de alleenstaanden leiden een zeer geïsoleerd leven.

Meneer C. is in 1943 geboren in Bosnië. Door de oorlog in voormalig Joegoslavië is hij in 1992 als vluchteling in Nederland gekomen. In Bosnië werkte hij als technisch ingenieur. De eerste jaren in Nederland waren moeilijk, met veel verhuizingen van het ene AZC naar het andere. Zijn vrouw had veel lichamelijke klachten en was ook vaak erg somber. Meneer C. was erg blij dat hij na een paar jaar assistent-conciërge kon worden op een school. Natuurlijk was hij heel graag op zijn vakgebied aan het werk gegaan, maar ja, voor iemand van zijn leeftijd was het erg moeilijk om aan het werk te komen. Het was een gesubsidieerde baan en twee jaar geleden hield die regeling op. Sinds die tijd zijn meneer en mevrouw C. aangewezen op een bijstandsuitkering. Mevrouw C. is na 15 jaar eigenlijk nooit echt gewend aan het leven in Nederland en voor haar gezondheid zou het goed zijn als ze wat vaker bij haar familie zou kunnen zijn, heeft de huisdokter gezegd. Volgend jaar wordt meneer C. 65 jaar. Hij krijgt dan maar heel weinig AOW omdat hij pas in 1992, hij was toen 49 jaar, in Nederland is gekomen. Na zijn 65ste zal het echtpaar nog steeds aangewezen zijn op de bijstand om de kleine AOW aan te vullen. Meneer C. ziet er wel een beetje tegenop. Niet zozeer vanwege het geld, ze zijn immers gewend om van een laag inkomen rond te komen. Maar wel omdat hij vanwege de medische situatie van zijn vrouw graag wat meer vrijheid zou hebben om voor langere tijd in Bosnië te zijn.

Als er te weinig geld is, wijzigen mensen hun uitgavenpatroon. Ook passen mensen hun levenswijze aan. Aan eten wordt minder uitgegeven, waardoor mensen slechter eten, wat weer kan leiden tot gezondheidsproblemen. De verwarming wordt lager gedraaid, mensen nemen niet meer deel aan dingen, gaan niet

meer uit, sporten niet meer. Voor de één is dat gemakkelijker dan voor de ander. Zo vertellen bijvoorbeeld Marokkaanse ouderen sowieso al een vrij goedkoop eetpatroon te hebben. Intermediairs vermoeden dat de ouderen minder gebruik maken van zorg, als zij een eigen bijdrage moeten betalen.

De reis naar het thuisland is vaak een dure aangelegenheid: er moeten ook cadeaus voor familie gekocht worden, bovendien hebben mensen door hun huis hier ook dubbele kosten. Daarom gaan de ouderen minder vaak naar hun familie (één keer per vier jaar in plaats van jaarlijks).

Anderen gaan pendelen tussen Nederland en hun thuisland. Ze blijven langere tijd in het thuisland, het leven is daar goedkoper. Als ze weer in Nederland zijn, blijven ze een paar maanden (3 of 4) bij hun kinderen.

4 Het niet-gebruik de wereld uit

In dit hoofdstuk bespreken we de ideeën die de geïnterviewden aandragen om het niet-gebruik van de inkomensondersteuning op te lossen. Vervolgens bespreken we de voor- en nadelen van het SVB-project WWB65+. Daarna geven we onze aanbevelingen voor het verbeteren van het beleid rond de inkomensverbetering van mensen met een onvolledige AOW.

4.1 Mogelijke oplossingen voor knelpunten in de regelgeving

Alle betrokkenen bij dit onderzoek zijn het erover eens dat de belemmeringen voor 65-plussers om van de inkomensondersteuning gebruik te maken, geslecht moeten worden. In deze paragraaf bespreken we de oplossingen hiervoor van de geïnterviewden.

Het merendeel van de intermediairs is het erover eens dat de aanvullende bijstand gelijkertijd met de AOW uitgekeerd moet worden. Hiermee geef je respect aan de groep mensen die zich in de afgelopen jaren heeft ingezet voor de Nederlandse samenleving. Een belangrijk knelpunt in de regelgeving is de huidige vakantieregeling die dertien weken verblijf in het buitenland toestaat. Zowel uit de gesprekken met intermediairs als met ouderen zelf blijkt dat er grote behoefte is aan een betere regeling voor verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld dat 65-plussers maximaal zes maanden in het buitenland mogen verblijven.

De groep 65-plussers die vóór 1 januari 2007 al 65 was, en geen aanvullende bijstand ontvangt, wordt met het SVB-project niet bereikt. Voor deze groep en mensen uit gemeenten die niet meedoen aan het SVB-project, is meer bekendheid over aanvullende bijstand nodig. Hierbij is mondelinge informatie, van mens tot mens, erg belangrijk. Ideeën hierover zijn:

- Informeer mensen in ontmoetingsbijeenkomsten, 'dicht bij huis' georganiseerd, bijvoorbeeld bij zelforganisaties, ontmoetingscentra, vrouwencentra en buurthuizen.
- Bied informatie huis-aan-huis ook mondeling aan, bijvoorbeeld door het toesturen van een bandje of dvd met informatie. Leg huisbezoeken af om mensen te informeren. Veel mensen zouden graag een consulent willen hebben die zich richt op migranten.
- Werk samen met diverse organisaties in de wijk om de doelgroep beter te informeren (zoals ouderenteam en buurthuis).
- Maak vanuit instanties het taalgebruik zo begrijpelijk dat het overkomt bij mensen. Goede communicatie is heel belangrijk om te begrijpen wat mensen bedoelen en om elkaar te verstaan.
- Maak gebruik van lokale radio en tv.

Ook betere dienstverlening van uitvoeringsinstellingen en instanties is belangrijk. Een van de geïnterviewden vindt dat de professionele hulp- en dienstverlening op veel terreinen tekortschiet. Professionals hebben vaak niet de intentie om de problematiek achter een vraag te zoeken; de mens achter het probleem te zien. De professional kiest vaak de kortste weg naar afhandeling van de dienstverlening 'ga voor dit en dit naar dat en dat loket van de gemeente'. De vaardigheid van instanties en ambtenaren om naar mensen te luisteren en hen goed te informeren, moet verbeteren: 'Mensen moeten begrijpen waarom ze een regeling moeten benutten, wat ze missen als ze het niet doen.'

Voor de groep mensen die nog 65 jaar moet worden (in gemeenten die aan het SVB-project meewerken), is het niet-gebruik van overige minimaregelingen nog op een andere manier tegen te gaan. Dit kan door aan de brief van de SVB over te ontvangen AOW, tegelijkertijd een brief toe te voegen met informatie over aanvullende minimaregelingen. (Een brief werkt

soms wel omdat mensen zien dat die belangrijk is. Ze bewaren de brief voor kinderen of de ouderenadviseur.) Daarnaast zouden gemeenten meer moeten doen om informatie te geven over aanvullende regelingen. De SVB en de gemeenten kunnen bijvoorbeeld informatie uitwisselen over de groep mensen met een AOW-tekort. Als de SVB de gemeente een lijst stuurt met de mensen met een tekort, kan de gemeente deze groep actief benaderen voor aanvullende voorzieningen. Dit heeft diverse voordelen; de drempel om van de regelingen gebruik te maken wordt lager en de ouderen zelf hebben minder te maken met bureaucratische rompslomp en ingewikkelde formulieren.

4.2 De geïnterviewden over het SVB-project WWB65+

De geïnterviewden zijn unaniem enthousiast over het SVB-project. Sommigen vinden dat met het project het hele probleem van de gekorte AOW is opgelost, anderen denken hier toch wat genuanceerder over, zoals uit het volgende citaat blijkt: 'Met het SVB-project wordt het probleem (AOW-tekort) niet opgelost, wel wordt het gemakkelijker gemaakt om op de hoogte te zijn over de aanvullende bijstand. Hier hebben de 'nieuwe' 65-plussers profijt van. Voor de mensen die al 65-plus waren voordat het SVB-project van start ging en mogelijk recht hebben op aanvullende bijstand, is er niets veranderd.'

Het feit dat slechts één instantie zowel de AOW als de aanvullende bijstand uitkeert, maakt het voor ouderen overzichtelijker; ze hoeven voor hun inkomen maar bij één instantie aan te kloppen. Hierdoor verminderen voor ouderen de administratieve lasten. Daar komt bij dat het heronderzoek-formulier van de SVB volgens de intermediairs veel eenvoudiger is dan de administratieve rompslomp van de gemeente. Een ander voordeel is dat de aanvraag van aanvullende bijstand anoniemer is. Doordat de AOW en aanvullende bijstand in één hand zijn, hebben mensen meer het idee dat ze 'gewoon AOW krijgen', en daar heb je gewoon recht op. Rondom de sociale dienst hangt sterker het gevoel 'je hand op te moeten houden', wat weer gepaard gaat met schaamtegevoelens.

De uitkering van aanvullende bijstand door de SVB heeft nog meer voordelen voor klanten: de SVB stort één bedrag op de

rekening en wijzigingen hoeven nog maar één keer doorgegeven te worden. De AOW en de aanvullende bijstand komen nu op dezelfde dag op de rekening van de cliënt; voorheen verschilden de data van binnenkomst, dat kon voor cliënten veel onzekerheid opleveren. Deze werkwijze van de SVB werkt vertrouwenwekkend en is - in de ogen van de intermediairs - een stuk klantvriendelijker.

De geïnterviewden merken echter ook op dat het SVB-project niet alle knelpunten oplost. Zo blijft het probleem bestaan dat mensen geen aanvullende bijstand willen aanvragen, omdat ze dan niet langer dan dertien weken naar het buitenland mogen - ook al is de uitvoering in handen van de SVB.

Ook het niet-gebruik van overige minimaregelingen van de gemeenten is met het SVB project niet op gelost. Dit project richt zich immers alleen op de aanvullende bijstand. Om gebruik te maken van minimaregelingen blijven de 65-plussers, evenals andere minima, aangewezen op de gemeente. Gemeenten moeten álle doelgroepen van de minimaregelingen op een actieve manier, die past bij de doelgroep, benaderen en informeren. De gemeenten hebben middelen in handen om de doelgroep te wijzen op overige inkomensondersteunende voorzieningen, om maatwerk te leveren. Dit is ook de reden dat de SVB niet verantwoordelijk wil zijn voor de overige inkomensondersteunende voorzieningen. Wel kan de SVB de gegevens van AOW'ers met aanvullende bijstand doorgeven aan de betreffende gemeenten.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek komen we voor het verbeteren van de inkomenspositie van 65-plussers met een onvolledige AOW tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. Landelijke uitvoering WWB-uitkering door de Sociale Verzekeringsbank

Belangrijke knelpunten bij de uitvoering van de aanvullende WWB-uitkering zijn onbekendheid met de regelingen en gebrekkige communicatie. De 65-plussers die de regeling wel kennen, maken er vaak geen gebruik van omdat ze niet bij de sociale dienst willen aankloppen. Dit heeft te maken met bureaucratische regels, maar ook met schaamte en met het gevoel dat men boven de 65 jaar recht heeft op pensioen. Mensen willen niet graag aangewezen zijn op de sociale dienst. We hebben in dit onderzoek geconstateerd dat het SVB-project WWB65+ aan deze belemmeringen in de uitvoering tegemoet komt. De gemeenten die deelnemen aan het SVB-project, de professionals, en de ouderen die in deze gemeenten wonen, zijn zeer enthousiast over het project. Het is een goede manier om het niet-gebruik van aanvullende bijstand tegen te gaan, omdat de betrokkenen vinden dat deze groep 65-plussers niet bij de sociale dienst thuishoort. Voor deze 65-plussers is het voordeel dat ze niet het gevoel hebben 'hun hand op te hoeven houden'.

In het verlengde hiervan stellen we voor van het SVB-project een wettelijke regeling te maken. De aanbeveling is om landelijk de aanvullende WWB-uitkering voor alle 65-plussers te laten uitvoeren door de SVB. Het is dan geen kwestie meer van politieke prioriteit van een gemeente, maar een wettelijk verplichte landelijke regeling.

Een tweede onderdeel van deze aanbeveling is dat de 65-plussers die recht hebben op een aanvullende WWB-uitkering, maar er nog geen gebruik van maken, actief opgespoord moeten worden. Bij de SVB is bekend hoeveel personen in een gemeente een gekort AOW-pensioen ontvangen. Door een bestandskoppe-

ling met de belastingdienst (die inzicht heeft in andere inkomsten van personen) is het mogelijk dat de SVB ook de groep van boven de 65 jaar actief benadert en bereikt.

Een aandachtspunt is dat de 65-plussers die gebruikmaken van de aanvullende bijstand, een minimum inkomen hebben en daarmee behoren tot een van de doelgroepen van het gemeentelijk minimabeleid. De SVB kan gegevens van deze groep onder de aandacht van de gemeente brengen, zodat de gemeente deze mensen kan benaderen met informatie over voor hen relevante minimaregelingen.

2. Verbeter de voorwaarden

We constateren op basis van dit onderzoek dat gepensioneerden niet horen te vallen onder de beperkende voorwaarden van de WWB. De groep 65-plussers is geen doelgroep van de WWB, aangezien werk geen perspectief is om uit de uitkerings situatie te komen. Daarom zijn de voorwaarden voor de WWB, die horen bij het toeleiden naar betaald werk, voor deze groep niet passend.

Het gaat vooral om de vermogenstoets en de beperkte duur van het toegestane verblijf in het buitenland. In het verlengde van aanbeveling 1 stellen we voor om aangepaste voorwaarden voor de WWB voor 65-plussers te ontwerpen, bijvoorbeeld een verruiming van de vermogensgrens en van aanvullende inkomsten. Voor wat betreft tijdelijk verblijf in het buitenland zou aangesloten moeten worden bij de beleidsregels die de SVB voor de AOW hanteert en bij de Vreemdelingenwet. In praktijk betekent dit dat een half jaar verblijf in het buitenland wordt toegestaan.

3. Verbeter de informatie over de AOW-opbouw

Het is dringend noodzakelijk mensen beter te informeren over hun AOW-opbouw. Zorg ervoor dat mensen die langere tijd naar het buitenland gaan goed geïnformeerd worden over de vrijwillige AOW verzekering en bij terugkomst in Nederland over de mogelijk inkoop van AOW-premie. Informatie dus zowel voorals achteraf bij migratie (en bijvoorbeeld als geïntegreerd deel van een inburgeringstraject).

4. Zorg ervoor dat in de toekomst minder mensen last hebben van een onvolledige AOW

Naast het verbeteren van de inkomenspositie en de leefsituatie van de huidige 65-plussers, is het noodzakelijk om bij de komende generaties 65-plussers een leven onder het bestaansminimum te voorkomen. Het gaat om het creëren van compensatiemogelijkheden die het mensen mogelijk maakt hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. In het SER-advies (2000) zijn verschillende oplossingen genoemd om het aankomende onvolledige AOW-pensioen door mensen aan te laten vullen met eigen pensioenregelingen. Deze mogelijkheden zijn tot nu toe onvoldoende uitgewerkt en dienen hoog op de politieke agenda te komen staan. Voorbeelden zijn: de mogelijkheid om te sparen met een belastingvoordeel, ruimere inkoopregelingen voor de AOW, en een kortere opbouwperiode voor de AOW (bijvoorbeeld veertig jaar).

Literatuur

Kloosterboer, D. (2006). *FNV Lokale monitor Werk en inkomen 2006: Onderzoek sociaal beleid gemeenten*. Amsterdam: Federatie van Nederlandse Vakverenigingen.

Meyboom, J.K., & Eekelen, W. van. (1999). Yipratmak: uitputten, verslijten, kapot maken. Ouderdomsbeleving van oudere Turken in Nederland. *Medische Antropologie*, 11, 2, 377-393.

Meyboom, J.K. (2002). Programma Oudere Migranten: Over eerlijk delen en succesvolle hulpverlening. *Geron*, 4, 4, 26-32.

Meyboom, J.-K. (2003). Overbruggen taalbarrière is kern van goede ouderenzorg. Oudere migranten hebben geen nieuw aanbod nodig. *Ouderenzorg*, 2003, 4.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2006). *WWB in cijfers I. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*. Den Haag: SZW.

Nederland, T., Raijer, C., & Stavenuiter, M. (2005). *65-plussers in de min*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Otten, F., Bos, W., Vrooman, C., & Hoff, S. (red.) (2006). *Armoedebericht 2006*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rijkschroeff, R., & Stavenuiter, M. (2006). *Generatie op komst*. Assen: Van Gorcum/Verwey-Jonker Instituut.

Sociaal Economische Raad. (2000). *Advies onvolledige AOW-opbouw*. Den Haag: SER.

SVB. (2006). *De AOW. Veel besproken, nu beschreven*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.

Bijlage 1 Inkomenspositie ouderen met AOW-tekort

In een aantal gemeenten verstrekt de SVB de aanvullende bijstand aan 65-plussers met een AOW-hiaat. In dit onderzoek stonden de gemeenten Cuijk, Den Haag en Rotterdam centraal. Als achtergrondinformatie bij dit rapport geven we in deze bijlage antwoord op de volgende vragen:

1. Hoeveel ouderen hebben een AOW-tekort in Cuijk, Den Haag, en Rotterdam?
2. Hoeveel ouderen met een AOW-tekort maken gebruik van aanvullende bijstand in Cuijk, Den Haag en Rotterdam en hoeveel niet?
3. Hoe is deze groep ouderen met een aanvullende bijstandsuitkering in de drie gemeenten samengesteld?
 - hoeveel mannen/vrouwen?
 - welke leeftijd?
 - land van herkomst?
 - omvang AOW-hiaat in procenten?

1 Aantal ouderen met een AOW-tekort

Van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar had 13 procent in 2004 geen volledige AOW-aanspraken opgebouwd (SVB 2006). Uit cijfers van de SVB vanaf 1995 blijkt dat het aandeel gekorte AOW'ers in Nederland hard groeit. In 1995 ontving vier procent op een totaal van 2,1 miljoen AOW'ers een gekorte uitkering. In 2006 had van de 2.360.000 miljoen AOW'ers acht procent een gekorte AOW (zie tabel 1).

Kijken we naar de grote steden Den Haag en Rotterdam, dan zien we dat het aantal AOW'ers met een gekorte AOW-uitkering een stuk hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Dit komt doordat in de grote steden gemiddeld meer migranten wonen dan elders in het land. Ook in de kleine gemeente Cuijk ligt het percentage AOW'ers met een gekorte AOW-uitkering iets hoger dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 1 Aantal gekorte AOW-uitkeringen in Cuijk, Den Haag en Rotterdam

Gemeente	Aantal gekorte AOW-uitkering	Aantal AOW-uitkeringen	Aantal gekorte AOW in % van het totaal aantal uitkeringen
Cuijk	314	3.249	9,7%
Den Haag	9.990	63.543	15,8%
Rotterdam	12.006	84.695	14,2%
Nederland	193.406	2.375.188	8,1%

2 AOW'ers in de bijstand

Het huishoudinkomen van een deel van de gekorte AOW'ers ligt onder bijstandsniveau. Deze AOW'ers kunnen een aanvullende bijstandsuitkering aanvragen op grond van de Wet werk en bijstand. Zij komen hiervoor in aanmerking als hun gezinsinkomen lager is dan de bijstandsnorm en als zij geen in aanmerking te nemen vermogen hebben. Ook het percentage ouderen dat gebruikmaakt van de bijstand neemt toe. Dit heeft aan de ene kant te maken met het groeiende aantal ouderen met een AOW-tekort en aan de andere kant met het beleid van de SVB om mensen die 65 worden te bereiken met de vraag of ze recht hebben op aanvullende bijstand.

Kijken we naar Cuijk, Den Haag en Rotterdam dan zien we dat een deel van de AOW'ers met een gekorte uitkering een aanvulling uit de bijstand krijgt. Dat een deel dit niet krijgt, heeft verschillende oorzaken. Het is mogelijk dat de ouderen met een AOW-hiaat aanvullende inkomsten hebben uit vermogen of pensioen en daarom niet voor aanvullende bijstand in aanmerking komen. Ook is het mogelijk dat er een groep is die weliswaar recht heeft op bijstand, maar dat om verschillende

redenen niet aanvraagt. Dit is de groep waar het SVB-project zich op richt. Het is moeilijk om precies vast te stellen hoe groot het niet-gebruik is onder de WWB-gerechtigden. Deze groep blijft immers onzichtbaar. Wel weten we dat er in Den Haag 10% meer aanvragen voor een aanvullende WWB-uitkering zijn sinds de SVB de ouderen die 65 worden, aanschrijft.

Tabel 2 Aantal ouderen met een AOW-tekort dat gebruikt maakt van WWB

Gemeente	Aantal AOW'ers met aanvullende WWB-uitkering	Aantal AOW'ers met aanvullende WWB-uitkering in % van totaal aantal gekorte AOW-uitkeringen
Cuijk	64	20,4%
Den Haag	3.043	30,5%
Rotterdam	4.232	35,3%

3 Achtergrondgegevens

Geslacht en leeftijd

Als we naar de achtergrondgegevens van de groep met een WWB-uitkering kijken, zien we dat meer vrouwen dan mannen een dergelijke uitkering hebben. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. Vrouwen zijn vaak op latere leeftijd dan de mannen naar Nederland gekomen. Dit geldt met name voor de eerste generatie migranten. De mannen kwamen aanvankelijk alleen naar Nederland. Pas later gingen ze over tot gezinshereniging. De mannen hebben vaak hun hele leven gewerkt en hebben een (klein) aanvullend pensioen op kunnen bouwen. Hierdoor komen ze eerder boven het bestaansminimum uit dan de allochtone vrouwen die vaak niet hebben gewerkt en geen pensioen hebben opgebouwd.

Tabel 3 Groep met WWB-uitkering naar geslacht

Gemeente	Mannen	%	Vrouwen	%
Cuijk	22	34	42	66
Den Haag	1.192	39	1.851	61
Rotterdam	1.730	41	2.502	59

Tabel 4 Groep met WWB-uitkering naar leeftijd

	Cuijk	Den Haag	Rotterdam
65-69	29	1.325	1.865
70-74	20	868	1.304
75-79	9	498	638
80-84	5	246	289
85 en ouder	1	106	136
Totaal	64	3.043	4.232

Land van herkomst

In Cuijk zijn de meeste 65-plussers met een aanvullende WWB-uitkering afkomstig uit Marokko en Turkije. De groep die in Nederland geboren is staat op de derde plaats. Op de vierde plaats staan de 65-plussers uit het voormalig Joegoslavië.

In den Haag komen de meeste 65-plussers met aanvullende bijstand uit Suriname (1.310), gevolgd door de Marokkanen (562), de Turken (373). Daarna volgen de Nederlanders (178), de Chinezen (161) en de Antillianen (124). Daarna volgt een gedifferentieerd beeld over nog eens 53 nationaliteiten.

In Rotterdam zijn in totaal 63 nationaliteiten vertegenwoordigd onder de 65-plussers met aanvullende bijstand. In Rotterdam bestaat veruit de grootste groep eveneens uit Surinamers (1.346). Gevolgd door Marokkanen (778), Turken (634), Kaapverdianen (297), Nederlanders (288), Antillianen (251), Joegoslaven (238) en Chinezen (155).

Omvang AOW-hiaat

Voor het belang van het tegengaan van het niet-gebruik van aanvullende bijstand is het van belang te weten hoe groot het kortingspercentage AOW van 65-plussers eigenlijk is. Uit onderstaande tabel blijkt dat het bij het overgrote deel van de gekorte AOW-uitkeringen gaat om een korting van meer dan 20%. Dat betekent minimaal een vijfde van de uitkering.

Tabel 5 Aantal gezinnen met bijbehorend kortingspercentage

	Cuijk	Den Haag	Rotterdam
<= 10%	4	66	126
10 - 20%	8	216	443
20 - 30%	8	423	834
30 - 40%	8	784	843
40 - 50%	7	370	433
50 - 60%	3	228	279
60 - 70%	6	215	277
70 - 80%	4	150	203
80 - 90%	-	73	87
>= 90%	-	35	34
Totaal	48	2.560	3.559

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de FNV, ANBO en LOM-samenwerkingsverbanden (Landelijk Overleg Minderheden). Het onderzoek is gefinancierd door het Fonds PGO. De begeleiding van het onderzoek is uitgevoerd door een commissie met vertegenwoordigers van de opdrachtgevers. Met de begeleidingscommissie is regelmatig overleg gepleegd over de voortgang van het onderzoek.

Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op de huidige inkomenspositie van ouderen met een AOW-hiaat en de redenen van ouderen om geen beroep te doen (of te kunnen doen) op aanvullende bijstand.

De vraagstelling van het onderzoek omvat de volgende onderdelen:

Achtergrond

1. Wat is de inkomenspositie van ouderen met een AOW-hiaat? (hoe groot is de omvang van het AOW-hiaat, hebben deze ouderen aanvullend pensioen of andere inkomstenbronnen, waaronder ook andere vormen van bijstand (zoals bijzondere bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen) en toeslagen (zoals zorgtoeslag).
2. Hoe is die groep samengesteld? (mannen, vrouwen, land van herkomst, leeftijd)?
3. Wat zijn de redenen van de groep ouderen met een etnische achtergrond om geen beroep te (kunnen) doen op een aanvullende bijstandsuitkering (knelpunten in de regelgeving) en zijn er daarbij verschillen tussen mannen en vrouwen?

Consequenties niet-gebruik

4. Wat zijn de consequenties van het niet-gebruik, persoonlijk en maatschappelijk van ouderen?
5. Wat is de positie van de groep niet-gebruikers in de samenleving?

Werkwijze

In de uitvoering van het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de volgende methoden om gegevens te verzamelen in drie gemeenten (Den Haag, Rotterdam en Cuijk)⁵:

- een secundaire analyse van al door de SVB verzamelde gegevens;
- interviews met sleutelfiguren (ambtenaren in de drie gemeenten, projectleider SVB, ouderenwerkers en -adviseurs, vertegenwoordigers van zelforganisaties;
- groepsgesprekken met 65-plussers.

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag beschikten we over gegevens van de SVB die betrekking hadden op het aantal gezinnen in de drie gemeenten Cuijk, Den Haag en Rotterdam, dat een gekorte AOW-uitkering had, en de omvang van het AOW-hiaat van deze gezinnen.

Onderzoeksvraag twee is beantwoord door de achtergrondgegevens te analyseren van alle ouderen die thans in de gemeenten Cuijk, Den Haag, Rotterdam via de SVB een aanvullende bijstandsuitkering krijgen. Het gaat om de gegevens rondom sekse, leeftijd en land van herkomst.

Voor de beantwoording van de derde, vierde en vijfde onderzoeksvraag is een interviewronde in de drie gemeenten gehouden. In elke gemeente hebben we een ambtenaar van de sociale dienst die verantwoordelijk is voor het goede verloop van het project gesproken, en twee of drie ouderenwerkers, sociaal raadsliden of andere professionals die werken met en voor ouderen met een onvolledige AOW. In bijlage 3 is een overzicht van de geïnterviewden te vinden. Doel van de gesprekken was de redenen en gevolgen van het niet-gebruik van de aanvullende bijstand door ouderen in kaart te brengen. Daarnaast is een groepsgesprek georganiseerd met de klank-

⁵ Gekozen is voor drie gemeenten die deelnemen aan het project WWB65+ van de Sociale Verzekeringsbank, 2 grote gemeenten (Den Haag en Rotterdam) en 1 kleine gemeente (Cuijk).

bordgroep multiculturaliteit van de ANBO, hierin zitten vertegenwoordigers van (allochtone) ouderen en zelforganisaties.

Ter verdieping van de gegevens die uit de interviews met professionals naar voren kwamen, zijn negen groepsgesprekken gehouden met ouderen zelf. Deze ouderen zijn geworven via het netwerk van de ANBO, de FNV en de LOM - samenwerkingsverbanden. Het Verwey-Jonker Instituut heeft drie van deze groepsgesprekken begeleid. Daarnaast werd het AOW-tekort, het gebruik van aanvullende bijstand, en redenen voor niet-gebruik besproken tijdens 4 voorlichtingsbijeenkomsten die de FNV in het voorjaar organiseerde over het AOW-tekort.

Bij twee van deze bijeenkomsten waren voornamelijk autochtone ouderen aanwezig, bij twee bijeenkomsten is gesproken met Turkse en Marokkaanse ouderen. Daarnaast werd door twee bij het LOM aangesloten organisaties groepsgesprekken georganiseerd met een groep Zuid-Europese ouderen, en een groep Chinese ouderen. Tenslotte vonden enkele telefonische gesprekken plaats met Nederlandse en Surinaamse ouderen die reageerden op een oproep in het blad *Vizier*, van de ANBO.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden

Gemeente Cuijk

Ambtenaar WWB gemeente Cuijk
Sociaal raadvrouw te Cuijk
Voorzitter Stichting BUC (Belangen Uitkeringsgerechtigden Land van Cuijk)
Ouderenwerker Stichting Welzijn Ouderen Cuijk

Gemeente Den Haag

Beleidsmedewerker fraudebeleid gemeente Den Haag
Sociaal raadsman gemeente Den Haag
Ouderenadviseur Stichting Mooi! Escamp

Gemeente Rotterdam

Beleidsmedewerker dienst sociale zaken gemeente Rotterdam
Kwaliteitsmedewerker ouderenteam Feyenoord
Stafmedewerker ouderenadviseurs Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Rotterdam
Adviseur CMO Stimulans

Groepsgesprekken

9 groepsgesprekken met ouderen van diverse afkomst met een onvolledige AOW

Colofon

Opdrachtgevers	ANBO, bond voor 50-plussers FNV LOM-samenwerkingsverbanden Fonds PGO
Financier auteur	Drs. T. Nederland, Dr. M. Stavenuiter, Drs. M. Wentink
eindredactie	Ida Linse
omslag	Grafitall, Valkenswaard
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
opmaak	N. van Koutrik
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-245-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2007

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.