

Niet-gebruik WWB 65+ in 2005

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in juni 2007 het rapport “Geld op de plank” uitgebracht. Het SCP heeft daarin onderzocht hoeveel mensen in 2003 speciale inkomensvoorzieningen hebben aangevraagd, zoals huurtoeslag, aanvullende bijstand, langdurigheidstoeslag, kwijtschelding lokale heffingen en tegemoetkoming onderwijsbijdrage/schoolkosten. Een van de onderzochte regelingen is de aanvullende bijstand (ofwel WWB (Wet Werk en Bijstand)) voor 65-plussers. Hiervoor is onderzocht hoeveel AOW'ers in 2003 gebruik hebben gemaakt van aanvullende bijstand. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en heeft een enquête onder 1.400 personen plaatsgevonden. Uit het onderzoek blijkt dat de aanvullende bijstand onbenut wordt gelaten door zeventig procent van de AOW'ers die er gezien hun inkomen recht op hebben. Daarbij vermelden de onderzoekers wel dat ze dit uitsluitend hebben beoordeeld op basis van de inkomenstoets en geen rekening hebben gehouden met de vermogenstoets die geldt in de WWB.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft onlangs onderzoek gedaan naar de achtergrond van dit niet-gebruik van de WWB 65+. Het niet-gebruik kan meerdere oorzaken hebben. Het kan liggen aan het feit dat men niet weet dat men recht heeft op WWB. Het kan ook zijn dat men er bewust voor kiest om er geen gebruik van te maken, bijvoorbeeld omdat men geen hulp wil vragen of omdat men langer dan toegestaan in het buitenland wil verblijven.

De SVB voert de aanvullende bijstand voor 65-plussers uit voor een toenemend aantal gemeenten; vanaf april 2008 zijn dat er 62. Een van de onderwerpen waarover de SVB met de gemeenten heeft afgesproken te rapporteren, is het niet-gebruik van de aanvullende bijstand door AOW'ers. Op basis van de gegevens die ons vanuit de uitvoering van de AOW en de aanvullende bijstand ter beschikking staan, kunnen we geen cijfers over de hoogte van het niet-gebruik opleveren. Wel geven we inzicht in het verloop van het aandeel gekorte AOW'ers dat een beroep doet op aanvullende bijstand in de gemeenten waarvoor de SVB de aanvullende bijstand uitvoert.

Eind 2007 hebben we in het SVB Kwartaalbericht een artikel gepubliceerd over het gebruik van de WWB 65+ door gekorte AOW'ers. Op basis van gegevens van 22 gemeenten waarvoor de SVB de WWB 65+ uitvoert, bleek dat van alle gekorte AOW'ers 28 procent hiervan gebruikmaakt. Voor AOW'ers met een korting van meer dan dertig procent ligt het gebruik van de WWB boven de vijftig procent. Onder ongehuwden loopt dit op tot meer dan tachtig procent. Er wordt vooral gebruik gemaakt van de WWB 65+ door niet-westerse allochtonen. Van de niet-westerse allochtonen met een forse korting doet meer dan zeventig procent een beroep op de WWB. Voor gekorte westerse AOW'ers is dat rond de twintig procent.

Bovengenoemde cijfers zorgen voor vraagtekens bij het niet-gebruik dat is geconstateerd door het SCP. Dat was voor ons de reden om met recentere gegevens zelf een onderzoek in deze richting te doen, waarbij de gekorte AOW'ers het uitgangspunt vormen.

De centrale vraag in het onderzoek luidt: “Hoe groot is het niet-gebruik van aanvullende bijstand onder AOW'ers”. Deze vraag is beantwoord met gebruikmaking van zowel de inkomens- als vermogenstoets. Waar mogelijk is daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen gekorte AOW'ers. Met de uitkomsten wordt helderder welke kenmerken samenhangen met een hoog niet-gebruik. Daarmee kan het beleid om niet-gebruik tegen te gaan beter worden vormgegeven. Dit is zowel van belang voor de SVB als voor betrokken gemeenten en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Maar bovenal is dit in het belang van de niet-gebruikers onder gekorte AOW'ers.

2 O N D E R Z O E K S O P Z E T

Het onderzoek is on site bij het CBS uitgevoerd. Bij het Centrum voor Beleidsstatistiek (CvB) van het CBS is een faciliteit voor het uitvoeren van statistisch onderzoek, waarbij gebruik gemaakt kan worden van databestanden van het CBS die via het sofinummer aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Voor inkomensgegevens biedt het CBS gegevens aan uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO). Dit is een steekproef van bijna 90.000 huishoudens met alle inkomensgegevens en is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst. Het meest recente IPO-bestand bevat gegevens uit 2005.

Voor het onderzoek vormen de gekorte AOW'ers die in Nederland wonen het uitgangspunt. Dit betrof ultimo 2005 2,55 miljoen AOW'ers, waarvan er bijna 179.000 met een gekorte uitkering in Nederland woonachtig waren. Deze gekorte AOW'ers hebben niet de gehele periode van 15 tot 65 jaar in Nederland gewoond en krijgen op grond daarvan onvolledige AOW. Dat wil echter niet zeggen dat ze recht hebben op bijstand. Men kan in Nederland zodanig veel aanvullend pensioen hebben opgebouwd dat men voldoende inkomen heeft. Ook kan het zijn dat men in het buitenland pensioen heeft opgebouwd waardoor men boven het bijstandsniveau uitkomt. Zodoende zal slechts een beperkt deel van de gekorte AOW'ers in Nederland recht hebben op aanvullende bijstand.

De gegevens over gekorte AOW'ers zijn gekoppeld aan het IPO-bestand via het sofinummer. Voor de beoordeling van het recht op aanvullende bijstand zijn de gekoppelde individuele gegevens vervolgens geaggregeerd naar huishoudens. In de WWB is het huishoudinkomen (tezamen met het huishoudvermogen) immers bepalend voor het recht op aanvullende bijstand. Voor het uitvoeren van de vermogenstoets is daarbij gebruik gemaakt van de gegevens over spaarsaldi en aandelenbezit die door banken aan de Belastingdienst wordt geleverd.

Om de inkomensstoets goed uit te kunnen voeren zijn gegevens nodig over de inkomensbestanddelen die worden meegenomen bij de toetsing van het inkomen. Dat is het overgrote deel van de inkomensbestanddelen, maar bijvoorbeeld huurwaardeforfait, hypotheekrenteaftrek, kinderbijslag, huurtoeslag e.d. vallen daarbuiten. Aangezien de bijstandsnormen in netto termen zijn geformuleerd is ook het bedrag aan belasting op inkomen van belang om de netto inkomsten te kunnen berekenen. Voor de vermogenstoets zijn de saldi van de verschillende vermogensbestanddelen nodig om te bepalen of het vermogen boven de daarvoor geldende norm uitkomt.

Daarnaast hebben we een multivariate regressie-analyse uitgevoerd die antwoord geeft op de vraag of bepaalde kenmerken zorgen voor een bovengemiddeld niet-gebruik. Daarbij vormde het niet-gebruik van de aanvullende bijstand de te verklaren variabele. De verklarende variabelen zijn dan kenmerken als geslacht, leeftijd, huishoudsituatie, herkomst, AOW-kortingspercentage, inkomen zonder WWB, stedelijkheid van de woongemeente, etc.

Gebruik van gegevens van de Belastingdienst kent één nadeel: buitenlands inkomen, waarover in het buitenland ook al belasting is betaald, blijft buiten beeld. Dat betekent dat het niet-gebruik overschat zal worden, omdat niet al het inkomen in beschouwing wordt genomen. Wat we in beeld brengen is daarmee het potentiële niet-gebruik. Op voorhand was de verwachting dat dit vooral speelt bij personen uit westerse landen, omdat die meer mogelijkheden hebben gehad om in hun land van oorsprong pensioen op te bouwen dan personen uit niet-westerse landen. Dat geldt ook voor Nederlanders die enige tijd in het buitenland hebben gewerkt.

In het IPO-bestand zitten 88.871 huishoudens¹, tezamen 254.500 personen. Van deze groep woonde 23.784 personen in 16.601 AOW-huishoudens, dat wil zeggen een huishouden met minimaal één AOW'er. Als daarvan

¹ Het CBS definieert huishouden anders dan het begrip dat in de AOW en de WWB wordt gebruikt. Zo vallen bijvoorbeeld twee AOW'ers met twee inwonende kinderen en meerdere kleinkinderen bij het CBS onder één huishouden, terwijl het voor de AOW om één huishouden van twee personen gaat. Voor de WWB gaat het in dit voorbeeld om drie huishoudens: één AOW-huishouden van twee personen en twee huishoudens met kinderen. In ons onderzoek zijn huishoudens geselecteerd conform de definities van de WWB.

alleen huishoudens met gekorte AOW'ers worden geselecteerd, dan blijven er nog 2.223 personen over in 1.675 huishoudens. Van deze personen zijn vervolgens inwonende kinderen uit het bestand verwijderd, omdat hun eventuele inkomen geen invloed heeft op het recht op WWB. Ook zijn alleen gekorte AOW'ers geselecteerd die gedurende heel 2005 recht hadden op AOW en waarvan de huishoudenssituatie niet is gewijzigd, omdat het anders lastig is vast te stellen of men recht heeft op WWB. Door deze opeenvolging van selecties blijven er uiteindelijk 1.784 AOW'ers over, verdeeld over 1.332 huishoudens.

Vervolgens is ervoor gezorgd dat de samenstelling van de gekorte AOW'ers in IPO representatief is voor de totale groep gekorte AOW'ers. Dat heeft plaatsgevonden door een weging van de gekorte AOW'ers in de IPO-steekproef, zodanig dat de verdeling naar geslacht, leeftijd, herkomst, huishoudentype en geboorteland overeenkomt met de totale groep gekorte AOW'ers. Het aantal van 1.784 personen is met deze weging voldoende om representatieve uitspraken te doen voor de hele populatie van gekorte AOW'ers.

3 DE MATE VAN NIET-GEBRUIK

Van alle gekorte AOW-huishoudens in ons onderzoek had 26 procent potentieel recht op WWB. Slechts 18 procent van de gekorte AOW'ers ontving een WWB-uitkering. De overige 82 procent van de huishoudens ontving dus geen WWB-uitkering, terwijl een deel daar wel recht op had.

Het potentiële niet-gebruik van de WWB dat hieruit naar voren komt is 34 procent. Dat betekent dat een op de drie huishoudens met gekorte AOW'ers die potentieel recht hebben op WWB hiervan geen gebruik maakt. Hierbij dient nogmaals te worden aangetekend dat buitenlands inkomen waarover in Nederland geen belasting is verschuldigd, niet is meegenomen. Als alleen de inkomstenstoets zou worden toegepast, zoals het SCP in zijn onderzoek deed, zou het niet-gebruik 44 procent bedragen. Dat percentage is beduidend lager dan het SCP voor 2003 heeft vastgesteld. De belangrijkste oorzaak hiervoor lijkt te zijn dat tussen 2003 en 2005 het aantal AOW-huishoudens dat een beroep deed op de WWB met een kwart is toegenomen. Daarnaast is er nog een aantal hele kleine verschillen in onderzoeksopzet.

Van de gekorte AOW'ers met aanvullende bijstand ontving zes procent een WWB-uitkering ondanks het feit dat ze volgens de gegevens van de Belastingdienst een te hoog inkomen of vermogen hadden. Dat is één procent van alle gekorte AOW'ers. Omdat uit de gegevens niet af te leiden is op welk moment de verschillende inkomensbestanddelen werden verworven, betekent dit nog niet dat er sprake is van onrechtmatige uitkeringen. Ook vermogens kunnen in de loop van het jaar zijn ontstaan, bijvoorbeeld door het ontvangen van een erfenis.

In figuur 1 is een en ander schematisch samengevat. Van de gekorte AOW-huishoudens heeft 72,6 procent geen recht op WWB en maakt daar ook geen gebruik van. Daarnaast is er een groep van 8,9 procent die potentieel wel recht heeft, maar ook geen WWB ontvangt. Tezamen vormt dit dus de groep van 81,5 procent van de gekorte AOW'ers die geen WWB ontvangt. Daartegenover staat een groep van 18,5 procent die wel WWB ontvangt. Dit kan worden gesplitst in een groep van 17,4 procent die wel recht heeft en ook aanvullende bijstand ontvangt, en een kleine groep die wel aanvullende bijstand ontvangt, maar geen recht lijkt te hebben.

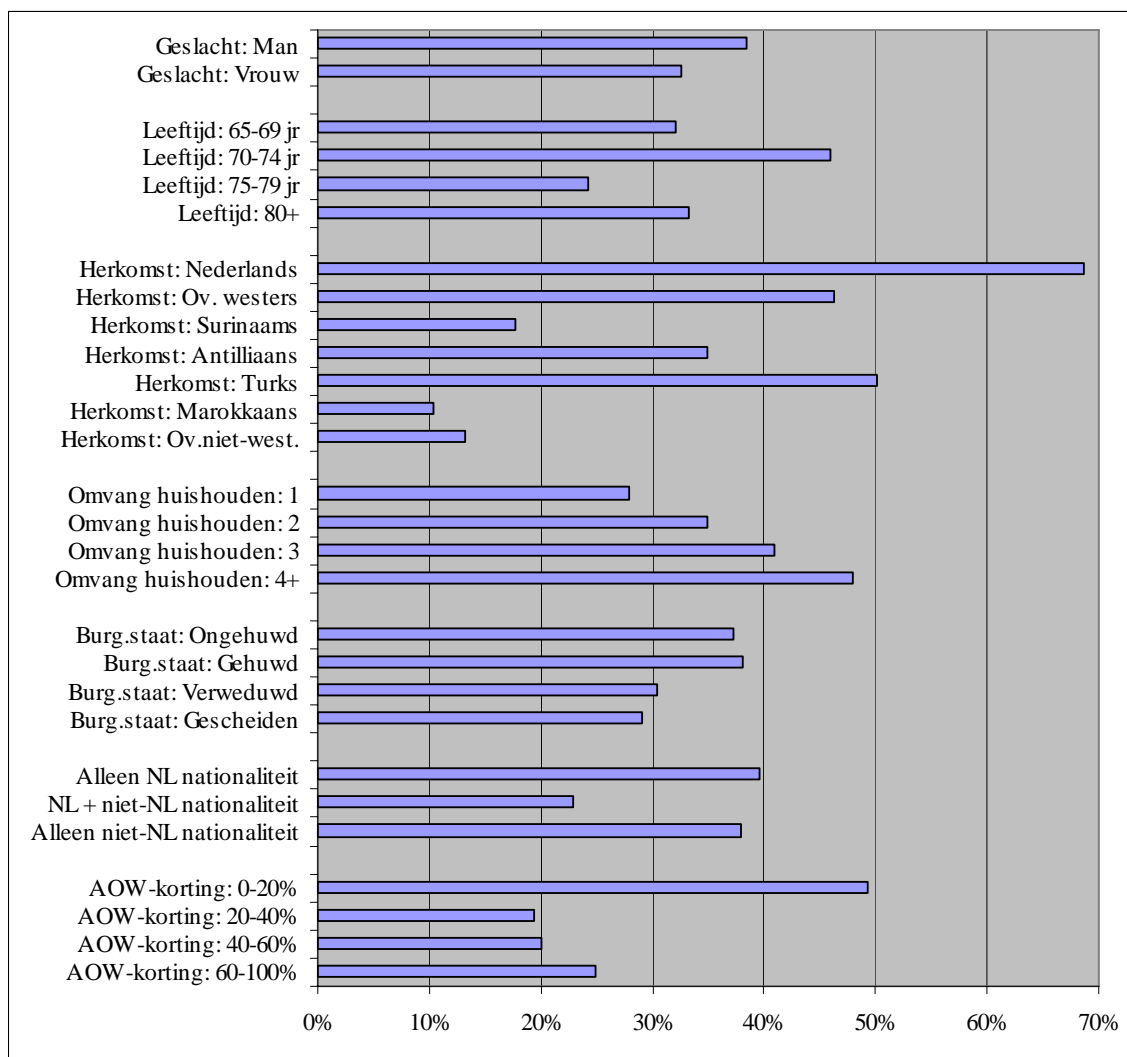
Figuur 1 Potentieel recht op en gebruik van de WWB 65+

	wel recht	
8,9%		17,4%
ontvangt niet		ontvangt wel
72,6%		1,1%
	geen recht	

Bron: CBS, bewerking SVB

In figuur 2 is het potentiële niet-gebruik van personen weergegeven voor een aantal kenmerken. Daarbij is het niet-gebruik onderscheiden naar geslacht, leeftijdsklasse, herkomst, omvang huishouden, burgerlijke staat en nationaliteit. Deze kenmerken zijn afzonderlijk weergegeven, waardoor de partiële samenhang met het niet-gebruik in beeld wordt gebracht. Dit kan een vertekend beeld opleveren, omdat er samenhang kan bestaan tussen kenmerken. In paragraaf 4 zijn de uitkomsten van een analyse opgenomen waarin de kenmerken in onderlinge samenhang zijn meegenomen. Op basis daarvan kan pas een conclusie worden getrokken welke kenmerken zorgen voor een hoog niet-gebruik.

Figuur 2 Percentage niet-gebruik naar persoonskenmerken



Bron: CBS, bewerking SVB

Mannen kennen een hoger niet-gebruik dan vrouwen: 38 tegen 33 procent. Als naar leeftijd wordt gekeken dan blijkt de categorie van 70-74 jaar met 46 procent het hoogste niet-gebruik te hebben. De verschillen in niet-gebruik zijn het hoogst bij de herkomst. Nederlanders kennen een niet-gebruik van 69 procent, waar dat bij Marokkanen slechts 10 procent is. Opvallend hierbij is het grote verschil tussen Marokkanen en Turken, welke laatste groep 50 procent niet-gebruik kent. Het hoge potentiële niet-gebruik onder gekorte AOW'ers met een Nederlandse herkomst is wellicht te verklaren doordat in deze groep waarschijnlijk relatief veel vroegere grensarbeiders zitten die ook een Duits of Belgisch pensioen ontvangen dat niet in de CBS-gegevens is opgenomen. Feitelijk is dan geen sprake van niet-gebruik: er bestaat dan geen recht.

Naarmate de omvang van het huishouden groter is, ligt het niet-gebruik hoger. De verschillen in niet-gebruik naar burgerlijke staat zijn gering. Het kenmerk nationaliteit vertoont een interessant verschil in niet-gebruik: gekorte AOW'ers met een dubbele nationaliteit kennen een niet-gebruik van 23 procent, waar dit voor personen met alleen een niet-Nederlandse nationaliteit met 38 procent vergelijkbaar is met personen met de Nederlandse nationaliteit. AOW'ers met een korting van minder dan twintig procent kennen een substantieel hoger niet-gebruik dan

AOW'ers met een grotere korting. Bij een grotere korting wordt de noodzaak om een beroep te doen op aanvullende bijstand kennelijk groter.

4 DETERMINANTEN VAN NIET-GEBRUIK

In onderstaande tabel is het resultaat te zien van een analyse waarin alle kenmerken tegelijk zijn meegenomen, een zogenaamde multivariate regressie-analyse. In de tabel is aangegeven welke kenmerken in positieve of negatieve mate samenhangen met het niet-gebruik. Een '+' betekent dat een hogere waarde van het kenmerk samenhangt met een grotere kans op niet-gebruik dan gemiddeld; een '-' betekent het tegenovergestelde. Bij een '0' in de tabel is er geen statistisch betrouwbare samenhang gevonden. De combinatie van kenmerken van een persoon bepaalt dan een veronderstelde kans op niet-gebruik die kan worden afgezet tegen het daadwerkelijke gebruik van het recht op WWB.

Tabel 1 Samenhang tussen niet-gebruik en andere kenmerken²

kenmerk	samenhang ³
Leeftijd	0
Geslacht	0
Omvang huishouden (CBS-definitie)	+
Woont in huurhuis	-
Woont in instelling	0
Is ongehuwd t.o.v. gehuwd	0
Is verweduwd t.o.v. gehuwd	0
Is gescheiden t.o.v. gehuwd	-
Stedelijkheid woongemeente	0
Herkomst Marokkaans t.o.v. Nederlands	-
Herkomst Turks t.o.v. Nederlands	-
Herkomst Surinaams t.o.v. Nederlands	-
Herkomst Antilliaans t.o.v. Nederlands	0
Herkomst overig niet-westers t.o.v. Nederlands	-
Herkomst overig westers t.o.v. Nederlands	0
Inkomen zonder WWB	+

De combinatie van kenmerken doet in 83 procent van de gevallen die recht hebben op WWB de goede voorspelling of iemand daar al dan niet gebruik van maakt, tegenover 66 procent die goed voorspeld kan worden zonder gebruik van een model. Het blijkt dat het niet-gebruik hoger is als het huishouden in CBS-termen groter is. Ook als het inkomen zonder WWB hoger is, dan is er een groter niet-gebruik. Dat sluit aan bij het artikel in het derde kwartaalbericht van 2007, waarin de SVB concludeerde dat het gebruik van de WWB toeneemt bij het groter worden van het AOW-tekort.

² Voor enkele kenmerken is sprake van een referentiewaarde. Burgerlijke staat bijvoorbeeld is geen kwantitatief kenmerk. Gehuwd is dan de referentiewaarde, waartegen andere waarden worden afgezet. Bij burgerlijke staat betekent dit dat alleen bij gescheidenen het niet-gebruikt afwijkt van het niet-gebruik van gehuwden.

³ De weergegeven samenhang kent een betrouwbaarheid van 95% en is gebaseerd op 511 waarnemingen.



Het niet-gebruik is lager voor mensen die in een huurhuis wonen. Ook gescheidenen kennen een lager niet-gebruik. In het algemeen is het niet-gebruik onder niet-westerse allochtonen ook geringer, met uitzondering van Antillianen. Ook dit is in lijn met het artikel in het kwartaalbericht waaruit bleek dat niet-westerse allochtonen vaker gebruikmaken van de WWB. Hierbij is het wel opvallend dat ook het niet-gebruik onder Turken lager is, omdat in paragraaf 3 bleek dat dit hoger lag dan onder Antillianen en westerse AOW'ers. Kennelijk zorgen de andere kenmerken die in de multivariate analyse zijn meegenomen ervoor dat er bij Turken een relatief hoog niet-gebruik uitkomt. Mogelijk zorgen de hechtere onderlinge netwerken van niet-westerse allochtonen ervoor dat hun niet-gebruik lager ligt.

5 CONCLUSIES

Op basis van de gegevens van de Belastingdienst is het niet mogelijk om definitief uitsluitsel te geven over de precieze omvang van het niet-gebruik. Dat wordt veroorzaakt door het ontbreken van buitenlands inkomen waarover in het buitenland al belasting is betaald. Als we gebruikmaken van de gegevens die de Belastingdienst wel beschikbaar heeft via de on site faciliteit bij het CBS, dan is er in feite sprake van een bovengrens van het niet-gebruik. Het daadwerkelijke niet-gebruik zal onder dit maximum liggen vanwege de ontbrekende buitenlandse inkomsten.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat 26 procent van de huishoudens met gekorte AOW'ers potentieel recht heeft op aanvullende bijstand. Een op de drie van hen maakt daarvan geen gebruik. Het niet-gebruik blijkt hoger als het huishoudinkomen zonder WWB hoger ligt en bij grotere huishoudens. Het niet-gebruik is lager bij niet-westerse allochtonen, bewoners van een huurhuis en gescheidenen.

Als de uitkomsten worden vergeleken met het SCP-onderzoek, dan blijkt het niet-gebruik in 2005 beduidend lager te liggen dan het SCP voor 2003 vond. Belangrijkste reden hiervoor is dat het aantal AOW-huishoudens met aanvullende bijstand in die twee jaar met een kwart is toegenomen.

Literatuur

Nederland, Drs. T., Dr. M. Stavenuiter en Drs. M. Wentink, *Verborgen armoede, De inkomenspositie van 65-plussers met een onvolledige AOW*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, mei 2007.

Sociale Verzekeringsbank, Gebruik van de WWB door gekorte AOW'ers, in *Kwartaalbericht SVB*, 3^o kwartaal 2007, Amstelveen, november 2007.

Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff, *Geld op de plank, niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2007.