

## **65-Plussers in de min**

*Leven op en onder het minimum met een  
gekorte AOW-uitkering*

Drs. Trudi Nederland  
Drs. Ceciel Raijer  
Dr. Monique Stavenuiter

April 2005



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond van het onderzoek	5
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Verantwoording onderzoeksmethoden	8
<b>2</b>	<b>Het recht op AOW</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Voorwaarden voor AOW	11
2.3	Vrijwillige verzekering	13
<b>3</b>	<b>Een gekorte AOW-uitkering</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	19
3.2	Oorzaak onvolledige AOW	19
3.3	Omvang en kenmerken groepen met gekorte AOW	20
3.4	Toekomstige ontwikkelingen groepen met gekorte AOW	22
<b>4</b>	<b>Mogelijke oplossingen voor gekorte AOW</b>	<b>25</b>
4.1	Inleiding	25
4.2	Aanvullende voorzieningen en regelingen	26
4.3	Effecten aanvullende voorzieningen voor doelgroepen	31
4.4	Toekomstige ontwikkelingen	34
<b>5</b>	<b>De relatie tussen inkomen en participatie</b>	<b>37</b>
5.1	Inleiding	37
5.2	Een inkomensprobleem	37
5.3	Relatie tussen een gekorte AOW-uitkering en de participatie	39

<b>6</b>	<b>Oplossingsstrategieën van belangenorganisaties</b>	<b>47</b>
6.1	Inleiding	47
6.2	Overzicht van de projecten en acties van belangenorganisaties	47
6.3	Achtergronden van de voorgestelde concrete oplossingen	50
6.4	Individuele oplossingen?	54
<b>7</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>57</b>
7.1	Het inkomensprobleem van ouderen met een onvolledige AOW-opbouw	57
7.2	Voorgestelde oplossingen van belangenorganisaties	59
7.3	De participatie van ouderen met een gekorte AOW-uitkering	60
	<b>Literatuur</b>	<b>63</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

Dit rapport gaat over de problematiek van mensen met een gekorte Algemene Ouderdomswet (AOW)-uitkering. Die problematiek betreft in de eerste plaats de inkomenspositie van 65-plussers die een onvolledige AOW-opbouw hebben. Een volledige AOW-opbouw ontstaat doordat een verzekerde de gehele periode tussen zijn of haar 15e en 65ste levensjaar ingezetene van Nederland is geweest. Elk jaar dat iemand in deze opbouwperiode niet in Nederland woont, leidt tot een korting van 2% op de AOW-uitkering.<sup>1</sup>

Een onvolledige AOW-opbouw heeft een inkomenstekort tot gevolg vanaf het 65ste levensjaar. Iemand die vijf jaar in het buitenland heeft gewerkt, krijgt bijvoorbeeld al te maken met een korting van 10% op het AOW-pensioen. Dit tekort kan worden aangevuld met aanvullende (buitenlandse) pensioenen, aanvullend inkomen uit vermogen of uit arbeid. Wie onvoldoende aanvullende middelen heeft en ook niet kan of wil werken, is aangewezen op een aanvullende bijstandsuitkering. In theorie is hiermee voor mensen boven de 65 jaar een inkomen gegaran-

<sup>1</sup> Een uitzondering vormt de groep personen die vóór 1957 opbouwjaren heeft gemist. Zij kunnen gebruikmaken van een overgangsregeling die een volledige AOW garandeert. Gemiste opbouwjaren ná 1957 leiden echter wel tot een gekorte AOW-uitkering.

deerd dat gelijk is aan de hoogte van een AOW-uitkering, aangezien de bijstandsnorm voor 65-plussers gelijk is aan de netto-uitkering van een volledige AOW-uitkering. Dit is de zogenoemde ouderennorm: de hoogte van de bijstand is de netto AOW-uitkering, inclusief de algemene verhoging daarvan en de aanspraken op de vakantietoeslag. In de praktijk blijkt echter de inkomenspositie van 65-plussers die zijn aangewezen op de bijstand toch problematisch, omdat voor de bijstand strenge voorwaarden gelden wat betreft middelen, eigen vermogen en inkomen van de partner.

Een volgend probleem is het traceren van het aantal 65-plussers dat door een onvolledige AOW-opbouw op of onder het sociale minimum leeft. Vaak wordt hierbij gekeken naar het aantal ouderen dat een bijstandsuitkering aanvraagt. Dit aantal is in de periode van 1997 tot en met 2001 ieder jaar gestegen, terwijl het aantal personen met een bijstandsuitkering is gedaald. De grootste groep 65-plussers met een bijstandsuitkering wordt gevormd door de eerste generatie niet-westerse allochtonen (Copinga & Lanjouw, 2003, p. 7).

Er zijn echter aanwijzingen voor het niet-gebruik van de aanvullende bijstandsuitkering. De groep mensen die geen aanvullende bijstand aanvraagt en geen andere aanvullende inkomsten heeft, leeft onder het sociaal minimum. In het jaar 2001 waren er volgens het CBS 20.170 personen van 65 jaar en ouder met een gekorte AOW-uitkering die een beroep op de bijstand deden (CBS, 2003). Door het niet-gebruik van de aanvullende bijstandsuitkeringen is de groep 65-plussers met een inkomen op of onder het sociaal minimum waarschijnlijk groter dan het genoemde CBS-cijfer van 20.170 personen. Een indicatie voor de omvang van die groep is het aantal huishoudens met een 65-jarige aan het hoofd dat op of zelfs onder het sociaal minimum leeft. In het jaar 2000 bestond deze categorie uit 35.000 huishoudens, wat neerkomt op 62.000 personen. Van die groep bevonden zich ongeveer 17.000 huishoudens (32.000 personen) op een langdurig sociaal minimum (CBS Statline, huishoudens met laag inkomen, mei 2003 en personen in huishoudens met laag inkomen, dec. 2000).

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in 2000 een advies uitgebracht aan de regering over de financiële problematiek van personen met een onvolledige AOW-opbouw. De omvang en ernst van het inkomensprobleem als gevolg van de gekorte AOW-

uitkering blijken in dit advies ook uit de inschatting dat de helft van de 65-plussers met een allochtone achtergrond op of rond de armoedegrens leeft. Maar liefst 20 procent leeft van een inkomen dat daaronder ligt (SER, 2000, p. 31). Vanaf 1997 tot en met 2001 is het totale aantal personen met een bijstandsuitkering gedaald van 451 duizend tot 342 duizend. In dezelfde periode is het aantal 65-plussers met een bijstandsuitkering gestegen van 14 duizend tot 20 duizend. Deze groep bestaat voor een groot deel uit allochtonen. In de vier grote steden is het aandeel allochtonen in deze groep zelfs meer dan 90 procent. Het totaal uitgekeerde bedrag aan Abw'ers van 65 jaar en ouder is van 1997 tot en met 2001 toegenomen van 3,8 miljoen euro tot 7,4 miljoen euro. (Copinga & Lanjouw, 2003, p. 5).

De situatie dat een grote groep personen als gevolg van een gekorte AOW-uitkering leeft onder het voor de 65-plussers geldende sociale minimum achtten de SER en het toenmalige kabinet een ongewenste situatie. Optimalisering van het bijstandsbeleid door gemeenten op dit punt werd zeer wenselijk gevonden. Inmiddels is het enkele jaren geleden dat het SER-advies is uitgebracht en is het tijd voor een verkennende inventarisatie van de huidige stand van zaken op het gebied van de gekorte AOW. Daarbij hebben we het onderzoek niet beperkt tot de probleemgroep van minderheden: we schetsen een beeld van alle mogelijke groepen die kampen met een gekorte AOW-uitkering. Het onderwerp van de gekorte AOW definiëren we verder niet alleen als een financieel probleem. We plaatsen het in het bredere kader van sociale uitsluiting door het verband te exploreren tussen de inkomenspositie en de mate van maatschappelijke participatie van de 65-plussers met een gekorte AOW-uitkering.

## **1.2 Vraagstelling**

Door de twee perspectieven, het inkomens- én het participatie-perspectief, is de vraagstelling van het onderzoek tweeledig:  
Wat is de stand van zaken wat betreft de samenstelling, omvang en financiële positie van de groep personen met een onvolledige AOW-opbouw?  
Wat is de relatie tussen de inkomenspositie van mensen met een gekorte AOW-uitkering en hun maatschappelijke participatie?

Bovenstaande vraagstellingen worden in het onderzoek uitgewerkt in de volgende zeven deelvragen:

- Wie heeft wanneer recht op een AOW-uitkering?
- Wat is de oorzaak van een onvolledige AOW-opbouw?
- Welke groepen hebben hiermee te maken?
- Wat zijn mogelijke oplossingen voor een onvolledige AOW-uitkering?
- Welke toekomstige ontwikkelingen zijn er rond de onvolledige AOW-opbouw?
- Heeft een gekorte AOW-uitkering invloed op de maatschappelijke participatie van ouderen?
- Zo ja, op welke wijze?

### **1.3 Verantwoording onderzoeksmethoden**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we in dit onderzoek twee onderzoeksmethoden gehanteerd. Aan de hand van een literatuurstudie van kamerstukken, beleidsdocumenten, adviezen, statistische rapportages en vakliteratuur worden de deelvragen 1 t/m 5 beantwoord. Ter beantwoording van onderzoeksvragen 6 en 7 zijn verschillende sleutelfiguren geïnterviewd. Deze sleutelfiguren vertegenwoordigen de ouderenbonden, ouderenkenniscentra, emancipatoire vrouwen en minderhedenbewegingen, namelijk de ANBO, Lize, E-quality en de Task Force ouderen en arbeid.

De Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) is een belangenorganisatie voor 50-plussers die zich ten doel stelt op te komen voor hun individuele en collectieve rechten en belangen, en om hun materiële, sociale en culturele positie te verbeteren. Het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen (Lize) is de overlegpartner van de Nederlandse overheid voor de Zuid-Europese gemeenschappen in Nederland. Lize behartigt de belangen van Bosniërs, Grieken, Italianen, Joegoslaven, Kroaten, Kaapverdianen, Macedoniërs, Portugezen, Slovenen en Spanjaarden. Deze groeiende groep bestaat uit meer dan 180.000 personen. E-quality is een onafhankelijke beleidsadviseur van de rijksoverheid op het gebied van emancipatie. E-quality richt zich op vraagstukken van gender en etniciteit. De Task Force ouderen



en arbeid had als doel de deelname van ouderen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Alle aanbevelingen van de Task Force omvatten ook minderheden. De Task Force ouderen was een tijdelijke organisatie. Inmiddels heeft de Task Force haar werkzaamheden beëindigd.



## 2 Het recht op AOW

### 2.1 Inleiding

Om te kunnen begrijpen hoe een onvolledige AOW-opbouw ontstaat, besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de architectuur van de AOW. We gaan daarbij in op de volgende vragen: wie heeft er recht op een AOW-uitkering en hoe wordt de hoogte en de duur van deze uitkering bepaald? We besteden ook aandacht aan de wijze waarop mensen zich vrijwillig voor een AOW-pensioen kunnen verzekeren.

### 2.2 Voorwaarden voor AOW

De AOW betreft een opbouwverzekering waarbij ingezetenen van Nederland en personen die aan Nederlandse loonbelasting zijn onderworpen (art. 6 AOW) van hun 15e tot hun 65ste levensjaar elk jaar 2% AOW-rechten opbouwen (art. 6 en 12 AOW). De AOW is in 1957 ingevoerd. Voor de groep personen die voor 1942 is geboren, en dus in 1957 ouder dan vijftien jaar was, is destijds een overgangsregeling getroffen om de gemiste jaren op te vangen.

Op bovenstaande hoofdregels voor de kring van AOW-verzekerden gelden enkele uitzonderingen. Zo zijn illegalen die in Nederland wonen, in beginsel uitgezonderd van de AOW (art. 6 leden 2-4 AOW). Ook personen die in Nederland wonen, maar

die, gedurende ten minste drie aaneengesloten maanden, in het buitenland werken, zijn uitgesloten van de AOW-opbouw. In artikel 13 a AOW is, onder meer naar aanleiding van (dwingende) jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens<sup>2</sup>, vastgelegd dat oorlogsuitkeringen samen met de AOW (en AOW-toeslag) kunnen worden ontvangen en dat vrouwen van grensarbeiders voor gemiste opbouwjaren in de periode van 1957 tot 1980 niet worden gekort op hun AOW (of AOW-toeslag).

Het recht op AOW ontstaat op het moment dat de verzekerde 65 jaar wordt. Bij volledige opbouw heeft hij dan recht op een bruto ouderdomspensioen van:

70 % van het netto minimumloon + vakantietoeslag indien de verzekerde alleenstaand is (per 1 januari '05 € 967,60);

50 % van het netto minimumloon + vakantietoeslag indien de verzekerde gehuwd is (per 1 januari '05 € 662,34);

90 % van het netto minimumloon + vakantietoeslag indien verzekerde alleenstaand met kind jonger dan 18 jaar is (per 1 januari '05 € 1.998,87,16) (art. 9 AOW).

Bij het netto minimumloon wordt de vakantie-uitkering opgeteld (art. 29 AOW). Het recht op AOW eindigt altijd na het overlijden van de rechthebbende.

Wanneer de 65-jarige een echtgenoot of geregistreerd partner heeft die jonger is dan 65, heeft die echtgenoot of partner nu nog recht op de zogenaamde AOW-toeslag (art. 8 AOW). Het kabinet heeft de toeslag met ingang van 2015 afgeschaft. Nu krijgen deze huishoudens per 1 januari '05 samen € 1324,68. Inkomen dat de partner verdient in verband met arbeid in het beroeps- of bedrijfsleven wordt in mindering gebracht op de toeslag (art. 8, 10 AOW). Als het inkomen van de partner hoger is dan € 1.137,43 (peil januari 2005), ontvangt de partner geen toeslag.<sup>3</sup> Net als de AOW, wordt de toeslag tussen het 15e en 65ste levensjaar opgebouwd.

<sup>2</sup> HvJ EG 11 juli 1991, zaak C-87/90 en C89/90, Jur. 1991, p. 3757 (Verhopen) en EHRM4 juni 2002, 34462/97 (Wessels Bergervoet).

<sup>3</sup> Er geldt een 'kortingsvrije voet' ter hoogte van 15% van het bruto minimumloon, te vermeerderen met een derde van het gedeelte van het inkomen dat hoger is dan het bedrag van 15% van het bruto minimumloon (art. 11 AOW).

## 2.3 Vrijwillige verzekering

Als een persoon Nederland verlaat om in het buitenland te gaan wonen, of langdurig in het buitenland te gaan werken, eindigt de verplichte AOW-verzekering. In beginsel stopt daarmee de opbouw van AOW-rechten. Het is voor iemand die minstens een jaar verzekerd is geweest, wel mogelijk om zich binnen een jaar vrijwillig te verzekeren.<sup>4</sup> Vanuit de Tweede Kamer is in 2000 voorgesteld een hardheidsclausule op te nemen in de AOW voor die aanmeldingstermijn van vrijwillig verzekeren. Met de hardheidsclausule zou het mogelijk worden in individuele gevallen aanmelding na de termijn van een jaar toch mogelijk te maken. De PvdA-fractie pleitte voor deze hardheidsclausule op basis van het argument dat de regelgeving op dit punt erg complex is en voor de gemiddelde AOW-verzekerden moeilijk te begrijpen. De fractie van het CDA liet weten de hardheidsclausule in te willen zetten voor gevallen waarin het apert onrechtvaardig zou zijn vrijwillige verzekering te weigeren. De Groen Links-fractie achtte strikte toepassing van de aanmeldtermijn van een jaar soms onredelijk, bijvoorbeeld in de gevallen waarin de belanghebbende niet of onvoldoende op de hoogte kon zijn van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering (TK 00-01, 27 468, nr. 4, p. 8, 11).

Het kabinet vond echter dat personen die Nederland verlaten of in het buitenland gaan werken zich daar vooraf (in Nederland) al op kunnen voorbereiden en in het buitenland nog een jaar over de beslissing kunnen nadenken. Het kabinet achtte deze termijn voldoende. De hardheidsclausule is uiteindelijk niet in de wet opgenomen. Het kabinet meldde wel dat in uitzonderlijke gevallen de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij overschrijding van de aanmeldingstermijn op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur van de termijn kan afwijken (TK 27468 00-01 nr. 6, p. 16, 17).

<sup>4</sup> Deze termijn is bepaald op een jaar om risicoselectie te vermijden. Een theoretisch voorbeeld van risicoselectie is het geval dat iemand pas aan het einde van de aanmeldtermijn zou besluiten zich vrijwillig te verzekeren, terwijl hij inmiddels wist dat hij nog maar kort zou hebben te leven. Op die manier zouden rechten van nabestaanden alsnog kunnen worden veiliggesteld (Tk 00-01, 27 468, nr. 3, p. 8). Vanuit verzekeringsoogpunt betreft dat een situatie van verzekering van een 'brandend huis', wat vanuit dat oogpunt dient te worden voorkomen. De termijn van een jaar is een harde termijn, er gelden geen wettelijke uitzonderingen.

### **Aanscherping voor migranten**

In het jaar 2005 is er sprake van een verscherping op het punt van de vrijwillige verzekering. In een persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken (9 maart 2005) laat het kabinet weten dat er een onderzoek gaande is naar de mogelijkheid om migranten die naar Nederland komen, verplicht te stellen zich bij te verzekeren voor hun toekomstige AOW-uitkering. Migranten moeten dan een bedrag betalen voordat zij Nederland in mogen komen. Mensen die zich niet bijverzekeren en daardoor geen volledige AOW-uitkering hebben, krijgen dan geen aanvulling meer uit de bijstand. De consequenties hiervan voor mensen die komen werken, inclusief 'kenniswerkers', worden bij het onderzoek betrokken. Dit voorstel is ingegeven door het overheidsbeleid in Denemarken. Daar geldt deze regel al.

De invoering van deze regel betekent een gevaar voor meer armoede onder ouderen, aangezien er meer migranten in de toekomst onder het bijstandsniveau terecht komen. Welke vluchteling of Oost-Europeaan kan bij binnenkomst in Nederland de benodigde grote bedragen op tafel leggen?

### **Maximale periode**

Het kabinet wilde de maximale periode voor vrijwillige verzekering op vijf jaar stellen, maar op instigatie van de Tweede Kamer is deze periode met ingang van mei 2001 wettelijk vastgesteld op 10 jaar. Wanneer de vrijwillige verzekering wordt onderbroken door een periode van verplichte verzekering voor korter dan een jaar, kan de gewezen verzekerde zich daarna voor de resterende periode vrijwillig verzekeren. Een voorbeeld.

Iemand gaat in het buitenland wonen en verzekert zich vrijwillig voor de AOW. Na vier jaar komt die persoon terug naar Nederland, waar hij weer verplicht is verzekerd. Het wonen in Nederland bevalt echter niet en na een paar maanden gaat die persoon weer in het buitenland wonen. Daar kan die persoon weer gebruikmaken van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering, maar alleen voor de resterende periode van tien minus vier, dus zes jaar.

Pas wanneer na een periode van vrijwillige verzekering men ten minste een jaar verplicht is verzekerd, gaat bij opnieuw verblijf in het buitenland weer een nieuwe periode van tien jaar lopen. Met deze regel wil de wetgever voorkomen dat mensen korte tijd uit het buitenland terugkomen naar Nederland, met als enige doel de vrijwillige verzekering voor de AOW veilig te stellen (art. 35 en

In het politieke debat over de vaststelling van de maximumperiode voor vrijwillige verzekering, is ook het tarief voor de vrijwillige verzekering besproken. De SER stelde voor de tarieven voor bepaalde groepen met lage inkomens te verlagen. Het toenmalige kabinet vond echter dat de tariefaanpassing niet strookte met de gelijkheidsgedachte. Immers voor verplicht verzekerden, onder wie ook een groep met een laag inkomen, werd de hoogte van de AOW-premie ook niet gedifferentieerd naar bepaalde kenmerken of omstandigheden TK 00-01 24700 XV nr. 20, p. 12-13). Uiteindelijk is zelfs om financiële redenen bepaald dat de premie voor de vrijwillig verzekerden zonder eigen inkomen werd verhoogd van 5 naar 10 % (Zie ook art. 5 lid 3 Besluit vrijwillige verzekering AOW en ANW).

Bij komst naar Nederland vanuit het buitenland is het mogelijk gemiste opbouwjaren uit de achterliggende periode alsnog in te kopen. Het gaat hierbij wettelijk gezien ook om een vorm van vrijwillige verzekering. De verzekerde komt alleen voor inkoop in aanmerking indien hij niet eerder verzekerd is geweest (art. 38, 39 AOW). Naar aanleiding van het SER-rapport is de beperking bij de inkoop voor het aantal achterliggende jaren opgeheven. Inmiddels is er dus geen maximum aantal in te kopen jaren meer. Voor de inkoop van de achterliggende niet-verzekerde jaren geldt wel dat iemand alle jaren moet inkopen. Het is een alles-of-niets-systeem (art. 38 AOW en TK 27468, 00-01, nr. 3, p. 17). De periode waarin er kon worden ingekocht, 'de aanmeldings-termijn', bedroeg tot voor kort één jaar. Deze periode is van één jaar na aanvang van de verplichte AOW-verzekering verruimd naar vijf jaar na aanvang (art. 39 AOW en EK 00-01, 27468, 122d,

<sup>5</sup> Voor een aantal categorieën personen geldt het maximum van 10 jaar niet (art. 35 lid 3 AOW). Deze categorieën personen betreffen werknemers van Nederlandse publiekrechtelijke organisaties, personen in dienst bij bepaalde ontwikkelings- samenwerkingsorganisaties of volkenrechtelijke organisaties, personen die werk verrichten dat door de Nederlandse centrale overheid wordt bekostigd en personen ouder dan 50 jaar die recht hebben op een WAO, WAZ, WAJONG, WAMIL-uitkering of op bepaalde arbeidsongeschiktheidspensioenen of nabestaandenuitkeringen. Ook naaste familieleden van deze personen mogen van de uitzondering op de maximumperiode gebruikmaken.

p. 2 NMvA). Er zijn geen wettelijke uitzonderingen op deze aanmeldingsperiode.

De premie voor vrijwillige verzekering is voor 2003 bepaald op 17,9 % van, kortweg, het bruto jaarinkomen. Het bruto jaarinkomen waarover de premie wordt gerekend, is gemaximeerd. In 2003 was het maximum bruto jaarinkomen vastgesteld op € 28.850,-. Van de AOW-premie wordt een heffingskorting afgetrokken. Deze korting bedroeg in 2003 € 961,-. Het premiepercentage wordt jaarlijks vastgesteld en de verschuldigde premie wordt jaarlijks achteraf volgens de bovenstaande formule berekend. Wanneer er geen inkomen is, geldt er toch een minimum AOW-premie. De minimum premie is verdubbeld naar 10% van de maximale premie voor een verplicht verzekerde, welke wordt berekend over een jaarinkomen tot maximaal € 27.847,-. De minimumpremie bedroeg voor 2003 bijvoorbeeld € 420,30.<sup>6</sup>

Volgens het toenmalige kabinet Kok dienen gemeenten doelgerichte initiatieven te ontplooiën met het oog op voorlichting aan mensen met een onvolledige AOW-opbouw. Bij de uitschrijving in de gemeente bij het vertrek naar het buitenland zou men op het risico van onvolledige AOW moeten worden gewezen. Bij inschrijving zou de inkoopregeling onder de aandacht van de komende ingezetenen moeten worden gebracht (TK 00-01, 27 400 XV, nr. 20, p. 10, nr. 52, p. 7, 8).

In het jaar 2001 heeft de staatssecretaris toegezegd een voorlichtingsbrochure te ontwerpen voor mensen die zich in Nederland komen vestigen en mensen die Nederland verlaten. Deze

<sup>6</sup> Eerder was het tarief voor de vrijwillige verzekering, waaronder wettelijk gezien ook de inkoop valt, afhankelijk van de nationaliteit. Personen met de Nederlandse nationaliteit of degenen die daarmee gelijk waren gesteld, konden van lagere tarieven gebruikmaken dan niet-Nederlanders. Deze regeling was ingesteld om de toestroom naar Nederland met als doel gebruik te maken van de AOW-faciliteiten, tegen te gaan. Omdat van zo'n toestroom in werkelijkheid geen sprake bleek te zijn en om gebruik van de vrijwillige verzekering, waaronder inkoop, te stimuleren is het onderscheid naar nationaliteit bij de vaststelling van de AOW-premie afgeschaft (TK 00-01-27 468, nr. 3, p. 11-12). Daarbij moet wel worden aangetekend dat het percentage voor de minimumpremie inmiddels van vijf naar tien procent van de maximumpremie is verhoogd (TK 00-01, 27468, nr. 11, p. 1 en TK 00-01, Aanhangsel van de handelingen 1053, nr. 17, p. 2223).



brochure attendeert mensen op een onvolledige AOW-opbouw en op de maatregelen die zij zelf kunnen treffen om een AOW-tekort te voorkomen of te compenseren. Alle gemeenten en deelgemeenten hebben medio 2002 een aantal van deze brochures toegestuurd gekregen. Het bijgaande verzoek was deze uit te delen aan een ieder die, uit het buitenland komend, zich bij de burgerlijke stand laat inschrijven, of die zich naar het buitenland vertrekkend laat uitschrijven (TK 02-03, 28619, nr. 101, p. 5).



## **3 Een gekorte AOW-uitkering**

### **3.1 Inleiding**

Een persoon heeft een onvolledige AOW-opbouw wanneer hij opbouwjaren heeft gemist en de AOW daardoor niet volledig kan worden uitgekeerd. Het tekort betreft het verschil tussen de hoogte van de AOW waar de verzekerde met zijn (onvolledige) opbouw recht op heeft en de hoogte van de AOW zoals die geldt bij een volledige opbouw. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de oorzaak van de onvolledige WAO en van de omvang en kenmerken van groepen die te maken hebben met een onvolledige AOW-opbouw. Het gaat daarbij voornamelijk om migranten en binnen de groep migranten om vrouwen. Ook kijken we naar mogelijke nieuwe groepen die te maken krijgen met een onvolledige AOW-opbouw.

### **3.2 Oorzaak onvolledige AOW**

Een onvolledige AOW-opbouw ontstaat doordat de verzekerde niet de gehele periode tussen zijn 15e en 65ste levensjaar ingezetene van Nederland is geweest. Een uitzondering geldt voor de groep personen die voor 1957 opbouwjaren heeft gemist. Zoals eerder beschreven kunnen zij gebruikmaken van een overgangsregeling die een volledige AOW garandeert. De overgangsregeling leidt ertoe dat alleen gemiste opbouwjaren na 1957 leiden tot een gekorte AOW-uitkering.

De personen die AOW-opbouwjaren missen doordat zij tussen hun 15e en 65ste in het buitenland verbleven, zijn in te delen in de volgende categorieën:  
immigranten die na hun 15e jaar in Nederland zijn komen wonen;  
voormalige emigranten die tussen hun 15e en 65ste jaar buiten Nederland hebben gewoond;  
grensarbeiders die werkzaam zijn geweest voor een niet-Nederlandse werkgever en in het buitenland hebben gewoond;  
werknemers die werkzaam zijn geweest in het buitenland en niet aan de Nederlandse loonbelasting waren onderworpen (SER, 2000, p. 30).

### **3.3 Omvang en kenmerken groepen met gekorte AOW**

#### **Algemeen**

De groep personen met een gekorte AOW-uitkering bedroeg in 2004 ongeveer 345.000 personen. Daarvan wonen er 159.000 in Nederland (TK 04-05, 29850, nr. 6, p. 3). In 2000 was de verwachting van de SER dat in 2014 het totaal aantal personen met een gekorte AOW-uitkering zal zijn toegenomen tot 521.000. Daarbij zal het percentage personen dat slechts recht heeft op gekorte AOW ten opzichte van het totaal aantal AOW-gerechtigden in vergelijking met het jaar 2000 zijn gestegen van ongeveer 5 % naar 16,6 % (SER, 2000, p. 23). Hoeveel van het voor 2014 voorspelde aantal van 521.000 personen met een onvolledige AOW-opbouw dan in Nederland zullen wonen, is onbekend.

Van de in Nederland wonende personen met een gekorte AOW-uitkering is bijna 75% (90.000 personen) in Nederland geboren (SER, 2000, p. 22). Dit zullen de eerder genoemde categorieën van voormalige emigranten, grensarbeiders en werknemers in het buitenland bij buitenlandse werkgever betreffen. Ongeveer 8,6 % is afkomstig uit een land van de Europese Unie en een zelfde percentage is geboren in Suriname of op de Nederlandse Antillen. Drie procent is geboren in Turkije, en 2,5 procent in Marokko (SER, 2000, p. 22). De groep vluchtelingen is in de groep ouderen nog zeer beperkt vertegenwoordigd, reden waarom minderheden met een andere dan de niet-westerse achtergrond, nog niet in de cijfers voorkomen. De personen met een gekorte AOW die buiten

Nederland zijn geboren, zullen tot de eerdergenoemde categorie immigranten behoren.

In het jaar 2000 bedroeg het gemiddelde kortingspercentage voor de in Nederland wonende 65-plussers met gekorte AOW 22%.

Hieronder gaan we nader in op twee kwetsbare groepen wat betreft de gekorte AOW problematiek.

### Migranten

Migranten hebben vaak een relatief beperkte verblijfsduur in Nederland en kennen daardoor een onvolledige AOW-opbouw (SER, 2000, p. 22). Zoals eerder aangegeven bestaat de groep personen met een gekorte AOW-uitkering voor een groot gedeelte uit de grootste groepen minderheden in Nederland, te weten Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Of anders benadert; vrijwel alle 65-plussers met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse nationaliteit hebben een gekorte AOW-uitkering.<sup>7</sup> De minderheden worden gemiddeld 30 % op hun AOW gekort. Een kwart van hen heeft een korting van 40 % of meer (SER, 2000, p. 22).

Aantal personen met gekorte AOW-uitkering in 2000 naar geboorteland	Korting 2000 in %	Korting 2007 in %	Korting 2015 in %
91.500 uit Nederland	22		
10.000 uit Suriname en Antillen	37 en 46	35 en 48	29 en 39
3.700 uit Turkije	23	31	28
3.000 uit Marokko	28	27	27
			(SER, 2000, p. 22, 25)

<sup>7</sup> In Nederland zijn er ruim 92.000 niet westerse allochtone ouderen, waarbij de oudere is gedefinieerd als persoon ouder dan 55 jaar. (Peil: 2000, SCP 1998 a, p. 251.) Het aandeel allochtone ouderen ten opzichte van de gehele groep ouderen in Nederland is beperkt, maar groeit wel sterk. De stijging in 2000 is vooral te zien bij Turken en Marokkanen, maar ook de stijging van het aandeel van de andere twee groepen is nog groter dan de stijging van het aandeel van de autochtone bevolking. De prognose is dat de stijging tot en met 2005 op conto van de Surinamers en Antillianen komt. De uiteindelijke prognose voor 2005 luidt: 125.000 niet westerse allochtonen in Nederland. (SCP 1998 a, p. 253, 254.)

Voor de minderheden die zich in 2000 in de leeftijdsgroep 50-64 en 42-49 jaar bevonden, luidt de voorspelling dat zij gemiddeld 26% en 18% korting op hun AOW zullen ondervinden (SER, 2000, p. 22 - 25).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat naar verwachting de gemiddelde kortingspercentages voor de minderheden in langzaam tempo licht zullen afnemen. Dit is te verklaren uit de langere verblijfsduur in Nederland van tweede en derde generatie minderheden ten opzichte van de voorgaande generatie (Copinga & Lanjouw, CBS, 2003, p. 11).

### **Vrouwen**

Autochtone vrouwen zullen niet meer dan autochtone mannen risico lopen op een gekorte AOW. Dit ligt anders voor migrantenvrouwen. Omdat zij pas bij de gezinshereniging, dus later dan hun echtgenoten, in Nederland kwamen, missen zij in vergelijking meer AOW-opbouwjaren. In de gegevens van de personen met een gekorte AOW zijn verschillen naar minderheidsgroepering in combinatie met geslacht te vinden.

	Korting in % 1998	Korting in % 2007	Korting in % 2015
Vrouwen uit vier minderheidsgroepen	39	41	35
Mannen uit vier minderheidsgroepen	30	26	24
			(SER, 2000, p. 25)

### **3.4 Toekomstige ontwikkelingen groepen met gekorte AOW**

Zoals eerder aangegeven zal door het uitdoven van de AOW-overgangsregeling en door veranderde leef-, arbeids- en migratiepatronen, het aantal personen met een onvolledige AOW-opbouw in de toekomst stijgen. (SER, 2000, p. 37). In het jaar 2002 waren er 259.00 personen met een AOW-tekort. Van deze groep woonden er 122.000 mensen in Nederland (SER, 2000, p.11). Voor het jaar 2014 is de voorspelling dat het aantal personen met een gekorte AOW-uitkering bestaat uit ruim een

half miljoen mensen: 521.000 personen (SER, 2000, p. 23). Ten opzichte van het totaal aantal AOW-gerechtigden is het aantal gekorte AOW'ers dan gestegen van 5% (in 2000) naar 16,5% (in 2014). Zoals eerder gezegd is het niet precies aan te geven welk percentage van deze groep een beroep op aanvullende bijstand zal doen.





## 4 Mogelijke oplossingen voor gekorte AOW

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is al beschreven dat een persoon een tekort aan AOW-opbouwjaren onder bepaalde omstandigheden kan opvangen door gebruik te maken van de vrijwillige verzekering of van inkoop. Daarnaast kan een dreigende gekorte AOW-uitkering worden aangevuld met een buitenlandse wettelijke pensioenvoorziening, een aanvullende eigen pensioenvoorziening, ander inkomen (uit vermogen of arbeid), of aanvullende bijstand. Een laatste strategie om het inkomenstekort op te vangen, is mogelijk de terugkeer naar het geboorteland. Daar kan men, vanwege een lager prijspeil, wellicht wel rondkomen met de gekorte AOW-uitkering.

In dit hoofdstuk bespreken we de bovenstaande oplossingen. We gaan daarbij na of een onvolledige AOW-opbouw kan worden gecompenseerd door eigen voorzieningen te treffen en welke groepen daartoe niet in staat zijn. Vervolgens is het de vraag of deze groepen voor aanvulling van hun inkomen terugvallen op een effectief werkende vangnetvoorziening van de overheid. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal toekomstige ontwikkelingen.

## 4.2 Aanvullende voorzieningen en regelingen

Van de eerstgenoemde oplossing, de aanvulling van de gekorte AOW-uitkering met een buitenlands wettelijk pensioen, kan alleen gebruik worden gemaakt wanneer men daadwerkelijk aanspraak heeft op een dergelijke buitenlandse wettelijke pensioenvoorziening. Of die aanspraak bestaat, is afhankelijk van de buitenlandse wettelijke regels op dat gebied. Hierop heeft noch de persoon met een gekorte AOW-uitkering, noch de Nederlandse wetgever of beleidsmaker invloed. Het aanvullen van de gekorte AOW-uitkering met een buitenlands wettelijk pensioen, kan dus niet als een eigen oplossingsstrategie van de persoon met gekorte AOW-uitkering worden gezien.

De andere genoemde oplossingen om de gekorte AOW-uitkering aan te vullen met eigen pensioenvoorzieningen, met ander inkomen of met bijstand, zijn naar aanleiding van het SER-advies uitgebreid in het politieke debat aan bod gekomen. Deze oplossingen betreffen meer specifiek de volgende maatregelen:

1. De verhoging van de fiscale ouderenaftrek.
2. De fiscale mogelijkheid eigen vermogen om te zetten in AOW-opbouwjaren.
3. De mogelijkheden tot individuele bijverzekering via pensioenfondsen en verzekeraars.
4. De verhoging van de pensioen- en vermogensvrijlating in de bijstand.
5. Het terugdringen van het niet-gebruik van de bijstand.
6. Een soepele uitvoering van de bijstandsregels over bijverdiensten.

### **Fiscale ouderenaftrek**

Ten eerste zou een verhoging van de fiscale ouderenaftrek een belastingvoordeel voor alle ouderen, onder wie personen met een gekorte AOW-uitkering, kunnen betekenen. Ouderen met een gekorte AOW-uitkering zouden daarmee een hoger netto inkomen verkrijgen. Echter, zowel de SER als het toenmalige kabinet vond die maatregel te ruim en te weinig op de probleemgroep van personen met een gekorte AOW-uitkering afgestemd. De maatregel zou namelijk wel effectief zijn voor de grootste groep met een AOW-korting tussen de 20 en 40 %, maar zou dat niet zijn voor personen met een groter kortingspercentage. Bovendien hield de maatregel geen stimulans in voor de opbouw

van een eigen pensioenvoorziening. Gezien de eigen verantwoordelijkheid van de ingezetenen om voor hun inkomen te zorgen wordt dat wel wenselijk geacht. De fiscale ouderenaftrek is niet verhoogd (TK 27400 XV nr. 20, p. 4, brief minister Vermeend en staatssecretaris Hoogervorst SZW 22 nov 2000, TK 02-03 28 870, nr. 7 p. 30, 61TK 02-03 28870, nr. 13, p. 61).

#### **Eigen vermogen inzetten**

Als tweede oplossing is vanuit de Tweede Kamer de suggestie gedaan om het fiscaal mogelijk te maken vrij vermogen, zoals een huis of waardevolle sieraden, om te zetten in AOW-jaren. Aan deze suggestie is geen gehoor gegeven, omdat het kabinet meent dat er fiscaal gezien al – zij het beperkt - mogelijkheden zijn om vrij vermogen te besteden aan de opvang van een pensioentekort zoals een AOW-gat. Er is dus geen verdere (fiscale) uitbreiding gerealiseerd (TK 00-01, 27400 XV, nr. 52, p. 5, 6, p. 8).

#### **Individuele bijverzekering**

De derde oplossing die ter tafel is gekomen, is het voorstel de mogelijkheden te vergroten voor individuele bijverzekering via pensioenfondsen en verzekeraars. De SER stelde in 2000 dat individuele bijverzekering via een pensioenfonds alleen mogelijk zou zijn voor werknemers, mits hun pensioenregeling in bijverzekering voorzag. Voor ouderen zou een bijverzekering erg duur zijn, vanwege het geringe aantal opbouwjaren dat resteerde. De mogelijkheid tot een bijverzekering zou evenmin een oplossing zijn voor personen met een onvolledige AOW-opbouw die daarmee op hun 65<sup>e</sup> levensjaar worden geconfronteerd. Voor hen zou het immers al is te laat zijn om zich alsnog bij te verzekeren. Daarnaast merkte de SER op dat extra inkoop van pensioen via het lijfrentestelsel vanwege de hogere levensverwachting voor vrouwen duurder is dan voor mannen. De individuele bijverzekering zou dus voor vrouwen minder aantrekkelijk zijn of vanwege de kosten zelfs moeilijker te realiseren. Voor (jonge) personen die nog AOW opbouwen zouden wel fiscaal gefaciliteerde mogelijkheden moeten bestaan voor inkoop van extra pensioen en lijfrenteregime. Niettemin, dan nog achtte de SER de maatregel niet effectief voor de personen met een onvolledige AOW-opbouw, die over geringe financiële middelen beschikken om de individuele bijverzekering te bekostigen.

Het toenmalige kabinet deelde de reactie van de SER. Daarbij merkte het kabinet op dat voor jongeren het bijverzekeren slechts aantrekkelijk zou zijn wanneer de bijverzekering zou leiden tot een hoger eindniveau dan het bijstandsniveau. Er zijn geen maatregelen gerealiseerd om bijverzekering via pensioenfondsen en verzekeraars te stimuleren (TK 00-01 24 700 XV, nr. 20, p. 10-12). Op dit moment geldt slechts dat degenen met een aantoonbaar pensioentekort, kunnen profiteren van beperkte belastingaftrek bij de aankoop van lijfrente, namelijk tot € 1.000,-.

#### **Pensioen- en vermogensvrijlating in de bijstand**

Het idee de pensioenvrijlating in de bijstand voor personen met een gekorte AOW-uitkering te verruimen, zou volgens de SER een stimulans kunnen betekenen om naast de AOW een eigen pensioenvoorziening te treffen. Vanaf de 65-jarige leeftijd zou dan de pensioenvoorziening én de aanvullende bijstand kunnen worden genoten. Van de maatregel zou echter een grotere groep dan de personen met het grootste inkomenstekort kunnen profiteren. De SER achtte de maatregel, gezien het bereik van de maatregel en de omvang van de bedoelde groep met problemen, te ruim. Slechts een zeer beperkte pensioenvrijlating zou verantwoord zijn (SER, 2000, p. 47 - 49). De verruiming van de pensioenvrijlating is niet ingevoerd. Het toenmalige kabinet was van mening dat de meest kwetsbare groep niet kon profiteren van de maatregel. Daarbij kwam dat de bijstand een vangnetregeling is, beloning van arbeidsparticipatie in de bijstandswet strookte volgens het kabinet niet met dat uitgangspunt (TK 00-01 27 400 XV, nr. 20, p. 8, 9).

Ook een algemene verruiming van de vermogensvrijlating in de bijstand zou een inkomensverbetering kunnen opleveren voor personen met een gekorte AOW-uitkering. Echter, in een eerder stadium had de minister van SZW een dergelijke maatregel al onderzocht en afgewezen. De SER is daarom niet verder op deze maatregel ingegaan (SER, 2000, p. 49).

#### **Terugdringen niet-gebruik bijstand**

In 2002 is er vanuit het ministerie van SZW, gemeenten en justitie een werkgroep ingesteld die heeft onderzocht of een bestandkoppeling tussen de AOW-gegevens van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de bijstandsgegevens van gemeenten mogelijk zou zijn. Het doel was actief mensen te benaderen om het niet-gebruik

van de bijstand tegen te gaan. De SVB stelde in eerste instantie dat wanneer iemand een gekorte AOW-uitkering heeft, en geen bijstandsuitkering ontvangt, nog niet kan worden vastgesteld of die persoon wel recht zou hebben op bijstand. De SVB achtte de koppeling daarom een ongerechtvaardigde schending van de privacy. Ook de toenmalige minister van Sociale Zaken Vermeend vond dat uit proeven bleek dat de koppeling weinig toegevoegde waarde had. Het argument daarbij luidde hetzelfde, namelijk dat de SVB alleen beschikt over de gegevens van mogelijke rechthebbenden op aanvullende bijstand, maar niet beschikt over de gegevens van feitelijk rechthebbenden (Brief van staatssecretaris Hoogervorst aan de Tweede Kamer d.d. 22 april 2002). Tot het jaar 2003 heeft dit standpunt een koppeling verhinderd (Brief Vermeend aan wethouder Heynen, Onderwijs, Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Integratie Den Haag, 1 juli 2002).

In het jaar 2003 is de gegevensuitwisseling moeizaam op gang gekomen in het licht van de naderende nieuwe Wet Werk en Bijstand. Eind 2003 hebben de SVB en de gemeenten afspraken gemaakt over een voorlopige voorziening voor de gegevensuitwisseling van AOW'ers met een onvolledig AOW-pensioen. In 2004 zou een structurele oplossing gevonden en geïmplementeerd moeten worden (TK 03-04 26448, nr. 141, p. 31). Met ingang van 1 januari 2005 is deze regeling nog niet overal toegepast. In het jaar 2004 hebben 81 gemeenten bij de SVB een cd-rom met adresgegevens van ouderen met een AOW-tekort in hun gemeente opgevraagd en ontvangen. Zo heeft de gemeente Rotterdam kunnen vaststellen dat er in Rotterdam 10.008 mensen leven met een onvolledige AOW.<sup>8</sup> Van deze groep hebben 5.093 mensen een aanvullende bijstandsuitkering. De gemeente gaat de hele groep nog een keer benaderen met informatie over de aanvullende en bijzondere bijstand.

Diverse kamerleden hebben aangedrongen op een betere regelgeving. Zo vroeg de CDA-fractie in november 2004 aan de staatssecretaris in de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid of per 1 januari 2005 geregeld kan worden dat iedere gemeente door de SVB op de hoogte wordt gebracht

<sup>8</sup> Uit een interview met een beleidsambtenaar van de gemeente Rotterdam voor een evaluatieonderzoek naar het beleid rond armoedebestrijding en sociale uitsluiting (Nederland, Stavenuiter en Swinnen, 2004).

van de mensen die in hun gemeenten een gekorte AOW-uitkering hebben, opdat zij actie kunnen ondernemen. De minister heeft toegezegd in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten te trachten het aantal gemeenten dat een aanvraag indient te vergroten.

### **Versoepeling regels bijverdiensten**

Diverse partijen vinden dat de optimalisering van het gebruik van de bijstand door personen met een gekorte AOW-uitkering tevens inhoudt dat de regels van de bijstand voor AOW'ers soepel moeten worden gehanteerd. 'Wat de vrijlatingsfaciliteit voor bijverdiensten van 65-plussers in de bijstand betreft, zal hij (de minister, red.) bezien of deze bijverdiensten volgens de algemeen geldende regeling vrijgelaten en de regeling rond het werkbriefje versoepeld kan worden' (TK 00-01, 27 400 XV, nr. 52, p. 10).

Deze versoepeling is ingehaald door de ontwikkelingen rond een nieuwe wet. Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze wet heeft de Bijstandswet vervangen. Door deze wet zijn er belangrijke veranderingen gekomen in de beleidsvrijheid van lokale overheden. Voor een inkomensbeleid door gemeenten ontbreekt nu de basis. Het kabinet heeft de categoriale bijstand afgeschaft. Heel veel gemeenten hadden voor diverse groepen inwoners regelingen voor inkomensondersteuning, bijvoorbeeld de witgoedregeling. Dat kan nu niet meer. In plaats van de categoriale regelingen is er een generieke regeling gekomen, de zogenaamde langdurigheidstoeslag. Die toeslag is alleen bestemd voor mensen die kunnen aantonen in de afgelopen vijf jaar helemaal geen betaalde arbeid te hebben verricht en dat ook in het komende jaar niet kunnen doen. De hoogte van deze jaarlijkse toeslag is in januari 2005 als volgt: 466 euro voor gehuwden, 418 euro voor een alleenstaande ouder en 327 euro voor een alleenstaande. Gemeenten kunnen nu alleen in individuele gevallen bijzondere bijstand geven. Maar er is in het jaar 2004 wel 140 miljoen euro bezuinigd op dit budget. De mogelijkheid voor ouderen om bij te verdienen is zo goed als verdwenen. De regeling die er bestond om iedere maand 163 euro bij te mogen verdienen naast de bijstandsuitkering is afgeschaft. De nieuwe regels zijn veel strenger en omvatten maatregelen die voor veel ouderen niet aan de orde zijn, aangezien zij gericht zijn op de instroom op de arbeidsmarkt. Zo mogen bijstandsgerechtigden die met hun (deeltijd)baan niet voldoende verdienen om

uit de bijstandsuitkering te komen, maximaal zes maanden lang een kwart van wat ze verdienen houden (met een maximum van 163 euro per maand). Dit geldt echter alleen voor de mensen die werk doen met uitzicht op uitstroom uit de bijstand. Daarnaast heeft een gemeente de mogelijkheid om één keer per jaar een premie te verstrekken van maximaal 1944 euro, bijvoorbeeld om het verrichten van deeltijdarbeid te stimuleren. Het doel moet zijn het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. Een gemeente is dat niet verplicht; het moet vastgelegd zijn in de reïntegratieverordening van een gemeente.

### **4.3 Effecten aanvullende voorzieningen voor doelgroepen**

#### **Migranten**

De traditionele migrantengroepen met een gekorte AOW-uitkering kennen een verre van volledige pensioenopbouw door een beperkte duur van hun arbeidsdeelname in Nederland en een relatief laag arbeidsinkomen (SER, 2000). Door deze twee factoren, de beperkte arbeidsdeelname en het relatief lage arbeidsinkomen, beschikken migranten bovendien over weinig aanvullende bovenwettelijke pensioenrechten en naar verwachting ook over weinig eigen vermogen.

Dit beeld kan worden verklaard door het lage opleidingsniveau van met name Turkse en Marokkaanse ouderen. Van de Marokkaanse mannen heeft 80% en van de Marokkaanse vrouwen bijna 100% geen onderwijs heeft gevolgd. Ook bij Turkse mannen, maar vooral bij Turkse vrouwen is het aantal mensen zonder een opleiding groot. In vergelijking met Marokkanen hebben zij wel vaker basisonderwijs gevolgd.

Vanwege de krappe inkomens- en vermogenspositie van deze groepen zullen de verruimde mogelijkheden voor inkoop (en vrijwillige verzekering) nauwelijks effect hebben. Voor de huidige probleemgroep die al in Nederland is en waarvoor de bedenktijd voor inkoop al (lang) is verstreken, biedt de maatregel überhaupt geen uitkomst. Deze conclusie wordt bevestigd door cijfers van de SER. Daaruit blijkt inderdaad dat van inkoop van AOW-rechten zeer weinig gebruik wordt gemaakt. Op de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering heeft (slechts) 0,4% van de in Nederland wonende personen die in 2000 AOW gerechtigd

waren, in het verleden een beroep gedaan. Bij die 0,4% zitten wel mensen uit allerlei geboortelanden, maar met uitzondering van Turken en Marokkanen. Die laatste twee migrantengroepen hebben er nauwelijks gebruik van gemaakt (SER, 2000, p. 25, 26). Bij gebrek aan eigen mogelijkheden is de aanvullende bijstand de enige mogelijkheid voor een grote groep uit de minderheden met een gekorte AOW-uitkering hun inkomen op peil te houden.

Het uitgekeerde bedrag aan Abw'ers van 65 jaar en ouder is van 1997 tot en met 2001 toegenomen van 3,8 miljoen euro tot 7,4 miljoen euro. In dezelfde periode is het aantal 65-plussers met een bijstandsuitkering gestegen van 14 duizend tot 20 duizend. Deze groep bestaat voor een groot deel uit allochtonen. In de vier grote steden is het aandeel allochtonen in de groep 65-plussers zelfs meer dan 90 procent.

De volgende cijfers spreken voor zich: 44% van 65-plus-allochtonen heeft bijstand. Het uitgekeerde bedrag aan de groep niet-westerse allochtonen uit de eerste generatie is in 2001 74 procent van het totale bijstandsbudget voor 65-plussers. In aantal is in de groep niet-westerse allochtonen in de periode van 1997 tot 2001 gegroeid van 63 tot 68 procent van het aantal 65-plussers met een bijstandsuitkering.

Allochtonen moeten ook voor gemiddeld een hoger bedrag een beroep doen op de bijstand dan autochtonen. De gemiddelde bijstandsuitkering van allochtone 65-plussers is van 1997 tot en met 2001 procentueel meer gestegen dan die van autochtonen. In 1997 verleende de helft van de gemeenten een gemiddelde uitkering van 265 euro, in 2001 is dit bedrag gestegen tot 375 euro. De gemiddelde hoogte van de bijstandsuitkering (van allochtonen en autochtonen) is in 2001 het laagst bij de middel-grote gemeenten (100 duizend tot 250 duizend inwoners). Allochtonen ontvangen echter de laagste bijstandsuitkering in de vier grote steden. Omdat er naar verhouding veel allochtone 65-plussers in de vier grote steden wonen, is het totale uitgekeerde bedrag aan bijstand aan allochtone 65-plussers in de vier steden toch het hoogst (Copinga & Lanjouw, 2003, p. 5, 9 tot en met 12).

### **Vrouwen**

In de parlementaire geschiedenis van de AOW is gesignaleerd dat de vrijwillige verzekering voor langere periodes dan 5 jaar vaker door vrouwen dan door mannen gebruikt wordt (TK 00-01, 27



468, nr. 6, p. 6). De maximumperiode voor vrijwillige verzekering is intussen gesteld op tien jaar. Dit zal het probleem voor vrouwen mogelijk enigszins verlichten.

Als gevolg van de lagere graad van arbeidsparticipatie en het lagere arbeidsinkomen beschikken vrouwen in vergelijking met mannen ook over minder aanvullend pensioeninkomen of inkomen uit eigen vermogen. Wanneer vrouwen een gekorte AOW-uitkering hebben, zullen zij dus in vergelijking met mannen minder goed in staat zijn het inkomenstekort door een gekorte AOW-uitkering uit eigen middelen of vermogen aan te vullen.

De verschillen in inkomenspositie tussen vrouwen en mannen boven de 65 jaar blijken uit de volgende voorbeelden. Van de mannen met AOW beschikt 15% over niet meer inkomen dan de AOW. Dit tegen 52% van de vrouwen met alleen een AOW-uitkering. Van de mannen heeft 31% een aanvullend pensioen, tegen 8% van de vrouwen (SCP rapportage ouderen, 2001, p. 60).

Wanneer verder bijvoorbeeld de percentages van de belangrijkste inkomensbronnen voor alleenstaande mannen en vrouwen worden vergeleken, dan blijkt daaruit bijvoorbeeld dat mannen naast hun AOW-uitkering nog een belangrijk gedeelte van hun inkomen halen uit aanvullende inkomensbronnen: 5% arbeid en 6% overig. Voor vrouwen geldt dat maar in zeer beperkte mate: 2% arbeid en 3% overig.

<b>Tabel 4.1 Inkomstenbronnen van zelfstandig wonende 65-plussers naar geslacht</b>	
Mannen boven de 65 jaar	Vrouwen boven 65 jaar
56% AOW	86% AOW
31% Aanvullend pensioen	8% Aanvullend pensioen
1% WAO	1% WAO
1% WW of Bijstand	0% WW of Bijstand
5% Arbeid	2% Arbeid
6% Overig	3% Overig
100%	100%

Bron: SCP 2001, p. 60.

#### 4.4 Toekomstige ontwikkelingen

De toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de groep personen die een onvolledige AOW-opbouw hebben, betreffen in de eerste plaats de stijging van het aantal mensen dat op of onder het sociale minimum leeft, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben aangegeven. Naast de gemiddelde verblijfsduur van een groot aantal personen wordt de onvolledige AOW-opbouw ook bepaald door de mogelijkheid om eigen aanvullende inkomsten te realiseren. Tevens zijn de beleidsontwikkelingen van belang, vooral de ontwikkelingen binnen de Wet Werk en Bijstand.

Het vermogen om eigen aanvullende pensioeninkomsten te realiseren is in belangrijke mate afhankelijk van het opleidingsniveau. De verwachting is dat de komende jaren het opleidingsniveau van oudere Turken en Marokkanen slechts langzaam zal verbeteren. Het beeld voor Surinamers en Antillianen is beter (SCP, p. 258-259.). Turken en Marokkanen zullen dus slechts langzaam door een betere opleiding een hoger arbeidsinkomen, en dus meer aanvullend pensioen kunnen verwerven om de onvolledige AOW-opbouw te compenseren.

Een algemene tendens is de stijging van de arbeidsparticipatie voor de leeftijdsgroep van 55-59 jarigen. Op grond daarvan zou een stijging van de arbeidsparticipatie van 60-64 jarigen in de komende jaren verwacht kunnen worden. Maar dit laatste is afwachten en niet met zekerheid te voorspellen (SCP, 2001, p. 41). Onbekend, maar wel relevant voor de aanvulling van gekorte AOW-uitkeringen, is of de stijging van de arbeidsparticipatie ook voor migranten en vrouwen geldt. Ook is het de vraag of dat tot gevolg heeft dat zij meer aanvullend pensioen verwerven waarmee het tekort aan AOW kan worden opgevangen.

De systematiek van AOW-opbouw is in het SER-rapport uit 2000 besproken en onderwerp van politiek debat geweest, maar de opbouw van 50 jaar is tot nu toe ongewijzigd gebleven. Wanneer de aanvangsleeftijd en het jaarlijkse opbouwpercentage van de AOW zou worden verhoogd, zou daarmee voor een bepaalde groep toekomstige immigranten een tekort aan AOW-opbouwjaren kunnen worden voorkomen.

Voor de huidige groep personen met een opbouwtekort als gevolg van verblijf in het buitenland zou een wijziging van de opbouwsystematiek echter geen soelaas bieden. Bovendien voorzag de SER bij de wijziging mogelijke problemen met de samenloop met rechten op wettelijke buitenlandse pensioenuitkeringen (SER, 2000, p. 47). De reactie van het kabinet op de conclusies van de SER hield in dat alleen op termijn en na grondige bestudering van de problematiek, ook gezien de vergrijzing, het AOW-stelsel mogelijk zou kunnen worden gewijzigd. Daarover wilde het toenmalige kabinet echter nog geen standpunt innemen, wat in feite een afwijzing van het voorstel betekende (TK 2000-01, 27400 XV nr. 20, p. 8). Tot op heden is de systematiek van de AOW-opbouw daardoor ongewijzigd gebleven.

**Conclusie: gemeentelijk beleid is van belang**

Van de in dit hoofdstuk beschreven mogelijk aanvullingen op een gekorte AOW-uitkering is voor de grootste groepen met dit inkomensprobleem alleen een aanvullende bijstandsuitkering een mogelijke oplossing. Een verdere terugdringing van het niet-gebruik van de bijstand is de enige politieke maatregel die voor deze groepen van belang is. Nu de gemeenten door de WWB echter zelf hun beleid op het niet-gebruik dienen te optimaliseren en landelijke sturing daarbij ontbreekt, is er geen zicht op de concrete beleidsmaatregelen en de resultaten daarvan. Een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid is dat de gemeenten kunnen beschikken over de adressen van de mensen in hun gemeente met een onvolledige AOW-uitkering. Zij kunnen dan actief stappen ondernemen. Tot nu toe ontbreekt een structurele regelgeving over het ter beschikking stellen van de adressen van personen met een gekorte AOW-uitkering door de Sociale Verzekeringsbank.

Een ander aspect is de bejegening van 65-plussers met een gekorte AOW-uitkering. De Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) ontvangt veel klachten van ouderen met aanvullende bijstand over het invullen van het maandelijks controleformulier. Ouderen ervaren dit als gênant en pijnlijk. De plaatselijke afdelingen van de ANBO voeren nu een campagne voor een klantvriendelijke controle. De gemeenten Tilburg,

Leeuwarden en Apeldoorn doen mee aan een proef waarin AOW'ers met een aanvullende bijstand het maandelijkse formulier niet meer hoeven in te vullen. Andere gemeenten kunnen dit voorbeeld volgen en daarvoor subsidie aanvragen bij het ministerie van Sociale Zaken via de stimuleringsregeling 'Hoogwaardige Handhaving' ([www.anbo.nl](http://www.anbo.nl)).

## **5 De relatie tussen inkomen en participatie**

### **5.1 Inleiding**

Tot nu toe is in dit rapport vooral het inkomensaspect van de problematiek van gekorte AOW-uitkeringen aan bod gekomen. In dit hoofdstuk kijken we naar de relatie tussen de inkomensproblemen van ouderen en hun maatschappelijke participatie. Dit doen we aan de hand van de vragen of de gekorte AOW-uitkering invloed heeft op het participeren van 65-plussers. En zo ja, op welke wijze?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we literatuuronderzoek gedaan en zijn er interviews gehouden met vijf vertegenwoordiger van vier belangenorganisaties: de ANBO, Lize, E-quality en de Task Force ouderen en arbeid.

### **5.2 Een inkomensprobleem**

De geïnterviewde sleutelfiguren beschouwen de gekorte AOW-uitkering in eerste instantie als een inkomensprobleem. De ouderen met een gekorte AOW-uitkering hebben minder te besteden dan ouderen met een volledige AOW. Om het tekort aan te vullen moeten ze putten uit eigen middelen of terugvallen op een aanvullende bijstandsuitkering. Aan de bijstandsuitkering zijn allerlei inkomensbeperkende regels verbonden. Dit betekent

voor die ouderen een beduidend slechtere economische situatie dan waarvan in Nederland doorgaans wordt uitgegaan.

De organisaties benoemen als kwetsbare groepen de minderheden, (migranten-)vrouwen, en alleenstaande ouderen, met weer in het bijzonder alleenstaande oudere vrouwen. Uitdrukkelijk geeft Lize daarbij aan dat het probleem niet tot die groepen moet worden verkleind; het is ook een probleem van (autochtone) ex-emigranten en vluchtelingen. Daarnaast zal in de toekomst volgens Lize en de ANBO, onder meer door de globalisering en de culturele diversiteit, een steeds grotere groep mensen met een gekorte AOW-uitkering te kampen krijgen. De Task Force Ouderen en arbeid erkent dat minderheden een kwetsbare groep zijn als het gaat om de gekorte AOW-uitkering. Tegelijkertijd nuanceert de Task Force dit door aan te geven dat er tussen de diverse minderheden onderlinge verschillen bestaan.

De onvolledige AOW-opbouw is volgens de organisaties ontstaan door de systematiek van de AOW. Ouderen, en dan vooral de ouderen onder de kwetsbare groepen, zijn verder vaak gebrekkig voorgelicht over de sociale zekerheid in Nederland en over de gevolgen van een onvolledige AOW-opbouw. De ouderen gaan daarbij uit van een verzorgende staat. Volgens E-quality bestaat bij ouderen het misverstand dat als men heeft gewerkt, op latere leeftijd een goede oudedagsvoorziening van de overheid krijgt. Dat deze overheid, in de woorden van E-quality, intussen is veranderd in een 'zelfzorgstaat', weten ouderen vaak niet. Verder merken E-quality en Lize op dat veel mensen in het 'nu' denken, bijvoorbeeld aan het vinden en houden van een goede woning. De pensioengerechtigde leeftijd is te ver weg om daar al over na te denken.

De slechte voorlichting, de misverstanden over het recht op AOW en het gebrek aan 'vooruit denken', leiden ertoe dat personen met een onvolledige AOW-opbouw vaak geen eigen voorzieningen treffen. Veel ouderen met een onvolledige AOW-opbouw worden vervolgens op hun 65<sup>e</sup> levensjaar overvallen door een slechte financiële situatie. Dat vinden de organisaties een schrijnend probleem, zeker als deze personen vaak al vele jaren in Nederland wonen en zwaar werk hebben verricht. De groep die geen eigen middelen heeft om de gekorte AOW-uitkering mee op te vangen, en onder het sociale minimum terecht komt, kan aanspraak maken op aanvullende bijstand. De

organisaties geven aan dat deze oplossing weliswaar het financiële probleem verkleint, maar dat door de belastende formele regels, de bureaucratie en in enkele gevallen een ronduit onwillige houding van ambtenaren, deze situatie voor de ouderen zelf een onbevredigende situatie is.

E-quality merkt verder op dat de ernst van het probleem van de gekorte AOW-uitkering veel te weinig wordt erkend. De kwestie is erg onzichtbaar, zelfs als het alleen als inkomensprobleem wordt beschouwd.

### **5.3 Relatie tussen een gekorte AOW-uitkering en de participatie**

De benadering van de gekorte AOW-uitkering als participatievraagstuk is voor de organisaties een andere, minder doordachte, invalshoek. Ze geven aan dat een inkomenstekort beperkingen in de keuzevrijheid van ouderen oplevert. De gekorte AOW-uitkering kan leiden tot een beperkt bestedingspatroon, wat mogelijk een nadelige invloed op de kwaliteit van het leven van ouderen heeft. Zeker wanneer het beeld van het 'Zwitserleven' van ouderen wordt vergeleken met dat van ouderen die kampen met een gekorte AOW-uitkering en onvoldoende eigen middelen, is het verschil in participatie zichtbaar.

ANBO en Lize tekenen daarbij aan dat er geen rechtstreekse relatie tussen het inkomenstekort en de wijze van participatie bestaat. De participatie wordt ook door andere factoren beïnvloed, zoals de steun van de familie en het sociale netwerk. De Task Force Ouderen legt het verband met de participatie wel direct, maar op een andere manier. Task Force ziet in de participatiekant namelijk een oplossingstrategie. Door in een eerder stadium de (arbeids-)participatie van mensen te vergroten en dit tot een latere leeftijd door te trekken, kan de gekorte AOW-uitkering worden opgevangen met eigen middelen.

Wellicht is de relatie tussen een gekorte AOW-uitkering en de participatie van ouderen nog onvoldoende onderzocht. Aan de hand van literatuur en van de informatie van de geïnterviewde organisaties geven we hieronder een eerste beeld van de participatie van mensen met een gekorte AOW-uitkering. Het betreft hun participatie op de volgende terreinen: betaalde arbeid,

vrijwilligerswerk en zorg, lidmaatschap vereniging, educatie, gebruik ICT, vakantie en recreatie, sport, en overige participatie.

Een algemene opmerking vooraf van de ANBO en E-quality is dat de participatie van allochtone oudere vrouwen te wensen overlaat. Allereerst vereenzamen zij doordat zij de Nederlandse taal niet machtig zijn. De participatie wordt ook belemmerd door culturele verschillen en doordat ze zich niet kunnen verplaatsen, omdat ze niet gewend zijn van het openbaar vervoer gebruik te maken.

### **Betaalde arbeid**

Op dit moment verricht 1 op 40 personen in de leeftijdscategorie 65 tot en met 74 jaar voor twaalf uur per week of meer betaald werk. Voor 4% van 65-74 jaar is bijvoorbeeld inkomen uit arbeid de belangrijkste inkomensbron. Dit geldt voor 2% van 75 jaar en ouder (CBS, 2001, p. 60, peil 1998). Het kleine deel van de 65-plussers dat nog werkzaam is, betreft voornamelijk mannen. In deze groep komen veel zelfstandigen voor. Ook mensen met een flexibele baan komen in deze groep relatief vaker voor (CBS, Statline 2003).

Uit de literatuur is niet op te maken of het voornamelijk ouderen met een inkomen onder het sociaal minimum zijn, die met arbeid het inkomenstekort proberen op te vangen. De geïnterviewde organisaties merken daarover het volgende op. ANBO en Lize geven aan dat de huidige lichte ouderen met een gekorte AOW-uitkering een hard leven heeft gekend. De ouderen zijn van het platteland afkomstig, ze hebben in Nederland hard en ongezond werk gedaan. Voor de vrouwen geldt dat zij grote gezinnen hebben gehad. Deze factoren hebben hun weerslag gehad op de gezondheid. De slechte gezondheid gaat samen met een lage opleidingsgraad, waardoor het werken na het 65<sup>e</sup> levensjaar bijna nooit een optie is.

E-quality merkt op dat er door degenen die er fysiek nog toe in staat zijn, wel degelijk betaalde arbeid wordt verricht. Dit betreft naar het idee van E-quality slecht en zwart betaalde arbeid als kratten opruimen op de markt en winkelkarretjes verzamelen voor supermarkten. Wellicht dat dit soort werk niet tot de statistieken doordringt. E-quality geeft aan dat er voor degenen die na hun 65<sup>e</sup> door willen werken of om financiële redenen



willen terugkeren op de arbeidsmarkt, vanwege de beeldvorming en conjunctuur bijna geen mogelijkheden zijn. De Task Force ouderen signaleert dat probleem ook en stelt dat deze oplossingstrategie alleen succesvol kan zijn (in de toekomst) wanneer de gezondheidssituatie en de arbeidsmarktpositie van de allochtone ouderen verbetert. Verschil tussen de organisaties is dat E-quality zich afvraagt of het wel wenselijk is dat ouderen in betaalde arbeid de oplossing moeten zoeken, de Task Force heeft daar geen moeite mee.

### **Vrijwilligerswerk en mantelzorg**

De definitie van vrijwilligerswerk is het verrichten van onbetaalde arbeid buiten het gezin. Daaronder valt ook de informele hulp als mantelzorg. De jongere groepen ouderen zijn vaker dan de oudere groepen op meerdere fronten tegelijk actief (Peil 1997-1998, SCP p. 52.). Meer mannen dan vrouwen blijven na hun 65<sup>e</sup> jaar actief. Het gaat hierbij vooral om bestuurswerk, wat vooral mannen vaak tot op hoge leeftijd blijven verrichten (SCP, p. 53). Het verrichten van vrijwilligerswerk blijkt ook aan het opleidingsniveau te zijn gebonden. Hoe hoger de opleiding, hoe meer vrijwilligerswerk er wordt verricht. Dit geldt ook voor de oudere leeftijdscategorieën. (SCP, p. 54-55.) Voor ouderen is bovendien de inkomenspositie een factor. Hoe hoger het inkomen, hoe groter de kans dat een oudere als vrijwilliger participeert. Een omgekeerd effect is te zien voor het verlenen van informele hulp als mantelzorg. Hoe lager het inkomen, hoe meer ouderen informele hulp verlenen (Peil: 1998, SCP, 1998, p. 178 en 179). Op grond van die gegevens zou kunnen worden verwacht dat de participatie van de personen met gekorte AOW-uitkering wat betreft vrijwilligerswerk laag is, maar dat zij wel vaak informele hulp verlenen.

Uit de interviews komt geen eenduidig beeld van de participatie door ouderen in vrijwilligerswerk en informele hulp naar voren. De ANBO veronderstelt dat er in allochtone kringen vaak een taboe rust op vrijwilligerswerk buiten de deur. Allochtonen zijn wel gewend binnen de eigen kring hulp, werk en zorg voor elkaar te verrichten. Deze wijze van hulpverlening is vanuit de armoede gegroeid, de hulp dient meestal als wisselgeld. Bij Surinaamse allochtonen speelt sterk het koloniale aspect. Men ervaart vrijwilligerswerk als vrijwillig werk zonder betaling voor de voormalige uitbuiters, een reden waarom vrijwilligerswerk niet

algemeen is geaccepteerd. De Nederlandse opvatting om iets voor elkaar te doen, bijvoorbeeld via een belangorganisatie, is geen erkende vorm van vrijwilligerswerk. E-quality bevestigt dit beeld enigszins. Alleen wanneer het vrijwilligerswerk aansluit op eerdere werkervaring, verricht iemand soms vrijwilligerswerk buiten de eigen kring. Bijvoorbeeld werk waardoor men gewend is aan een 'vergadercultuur'. Dit gebeurt echter niet door migrantenvrouwen. Binnen de eigen gemeenschap, zoals in de moskee, geven mensen wel zorg en hulp aan elkaar. Lize geeft aan dat bij de Zuid-Europese gemeenschappen met name de Zuid-Europese zelforganisaties het domein van vrijwilligerswerk door ouderen zijn. De jongeren zijn voor dit werk minder te porren.

### **Lidmaatschap van verenigingen**

In de leeftijdscategorie van 55-69 jaar zijn 31% van de autochtone ouderen lid van een vereniging. De percentages voor de minderheden liggen veel lager; variërend van ongeveer 3% van de Turken, 8% van de Marokkanen, tot 16 % van de Surinamers en 7% van de Antillianen (SCP, 1998a).

Er is nog weinig bekend over het verband tussen het lidmaatschap van ouderen van verenigingen en het leven met een gekorte AOW-uitkering. E-quality geeft aan dat ouderen op dit punt wel wensen hebben, maar dat zij daarvoor geen middelen hebben.

### **Educatie**

De vraag van ouderen naar goedkope vormen van educatie is over het algemeen groot. De ANBO en Lize noemen een aantal goedlopende projecten op dit gebied in Rotterdam, Amsterdam en Utrecht. Vooral de vraag vanuit oudere allochtone vrouwen is groot, terwijl het aanbod te klein is. De ANBO verklaart deze vraag vanuit de huidige emancipatiegolf van allochtone oudere vrouwen. Ze worden mondiger, hebben tijd nu hun kinderen het huis uit zijn, en worden gestimuleerd door hun kinderen met wie ze vaak een goede band hebben. Daarnaast willen de vrouwen in Nederland blijven. En vrouwen moeten het vaak na het overlijden van hun man in hun eentje rooien. Dit alles draagt bij aan de grote belangstelling en noodzaak voor oudere allochtone vrouwen de Nederlandse taal te leren. De ANBO stelt dat de Nederlandse samenleving gebaat is bij het vergroten van de taalvaardigheid van die vrouwen. Dit vergroot hun zelfredzaam-

heid en zal de samenwerking met (zorgverlenende) instanties als verpleeghuizen of dokters verbeteren. De Task Force ziet taalvaardigheid als primaire vereiste om te kunnen deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. Nu de vraag er is, moet educatie op dit terrein sterk worden bevorderd.

E-quality nuanceert de grote vraag naar educatie. Equality is van mening dat zeker voor de eerste generatie ouderen geldt dat het sociale contact voorop staat bij het leren van de Nederlandse taal. Er is wel veel vraag naar een andere vorm van educatie, namelijk voorlichting. De voorlichting die nu wordt gegeven komt niet altijd bij de juiste personen terecht, en is onvolledig wat betreft informatie over inkomen en sociale zekerheid op oudere leeftijd.

### **Gebruik ICT**

De organisaties zien het gebruik van ICT vooral als een volgende stap, na de taalcursussen. Het gebruik van ICT is volgens hen meer iets van jongeren dan van ouderen. De ANBO merkt op dat de wens van deze mogelijkheden gebruik te maken groeiende is. Die wordt nog eens gevoed door de kinderen van de eerste generatie allochtonen. Het aanbod neemt toe. De internetcafés voor Indische ouderen lopen bijvoorbeeld als een trein. Ook voor SeniorWeb bestaat grote belangstelling. NIZW heeft computerprogramma's ontwikkeld voor analfabeten, wat een belemmering wegneemt voor het gebruik van ICT door ouderen die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn.

### **Vakantie en recreatie**

Allochtone 65-plussers houden hun vakanties graag in hun geboorteland. Dat kan financieel gezien meestal ook, omdat de kosten van het levensonderhoud in de geboortelanden vaak veel lager zijn dan in Nederland. Volgens Lize hangt deze vakantiebestemming sterk af van de bereikbaarheid van het land en de daarmee samenhangende reiskosten. Een busreis naar Spanje kan, dat is goedkoop. Een vliegreis naar Kaapverdië ligt meestal buiten het financiële bereik van ouderen met een AOW-inkomen. De ANBO en E-quality signaleren op dit punt een sekseverschil. De mannen willen meestal op vakantie naar het geboorteland, terwijl de vrouwen liever in Nederland blijven, bij hun kinderen. De reden is dat vrouwen in het geboorteland afhankelijk zijn van hun man of wanneer zij alleenstaand zijn, van een andere persoon die ze in het geboorteland de weg wijst.

De huidige bijstandsregels zijn een blok aan het been van de ouderen die vakantie willen houden in hun geboorteland of voor hen die willen pendelen. Versoepeling van de regels vanuit de bijstand, bijvoorbeeld van het maximum verblijf van drie maanden in het buitenland, zou de situatie verbeteren. ANBO bepleit aanpassing van die termijn tot acht maanden, zoals die in de vreemdelingenwetgeving wordt aangegeven. De ANBO merkt op dat vergroting van de mogelijkheid een lange jaarlijkse vakantie in het geboorteland door te brengen, veel schrijnende gezinsproblemen tussen mannen die (permanent) terug willen en vrouwen die willen blijven, zou oplossen. De Task Force wil uit het oogpunt van het bevorderen van de gezondheid van allochtonen en indirecte steunverlening aan de geboortelanden het pendelen bevorderen.

### **Sport**

Sport is volgens de ANBO en E-quality een activiteit die allochtone 65-plussers niet gewend zijn. Zij hebben nooit tijd gehad voor hobby's. Alles stond in het teken van werk, dat geld opleverde. E-quality merkt op dat er wel behoefte aan sportbeoefening bestaat, maar dat de middelen ontbreken. Lize stelt dat traditionele (vecht-)sporten, spelen en dansen wel door haar achterban worden beoefend. De Task Force vindt dat uit het oogpunt van de gezondheid het sporten moet worden bevorderd.

### **Andere vormen van participatie**

ANBO geeft aan dat de niet-westerse allochtonen hun vrije tijd doorbrengen in de moskee en mensen ontmoeten in buurthuizen, waar ze kaarten. Af en toe hebben ze een volkstuin; dat past bij de boerenachtergrond van de eerste generatie allochtonen. E-quality merkt op dat de participatie van allochtonen zich - door de bezuinigingen - verplaatst van de buurthuizen naar de moskees, wat een nieuwe verzuiling betekent.

Daarnaast geeft E-quality aan dat het voorkomt dat ouderen bij hun kinderen gaan inwonen om de kosten te drukken of omdat zij van financiële steun van hun kinderen afhankelijk zijn. De meeste allochtone ouderen willen echter uit trots niet op hun kinderen terugvallen. De hier beschreven leefwijze, waartoe ouderen door financiële omstandigheden worden gedwongen, acht E-quality dan ook onwenselijk.

Lize geeft aan dat veel organisaties, zoals patiëntenorganisaties, vakbonden, bewonersorganisaties, nog niet open staan voor de minderheden. Lize pleit niet voor categoriaal beleid op dit punt, maar vindt wel dat de organisaties toegankelijk moeten zijn voor minderheden en oog moeten hebben voor hun specifieke problemen. Dat is nu nog lang niet altijd het geval. Ook de Task Force zou graag zien dat er meer op de diversiteit van de vraag naar deelname aan maatschappelijke activiteiten zou worden aangesloten. Daarbij zouden intergenerationele en interculturele contacten voorop moeten staan; immers van elkaar kan men heel wat leren.



## **6 Oplossingsstrategieën van belangenorganisaties**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk geven we de bijdragen weer van belangenorganisaties aan de oplossingen voor het probleem van de gekorte AOW-uitkering. Allereerst zetten we de concrete projecten en acties van de organisaties uiteen wat betreft de verbetering van de inkomenspositie en participatie van de personen met gekorte AOW-uitkering. Hierbij maken we onderscheid tussen de collectieve en individuele belangenbehartiging door de organisaties. De individuele belangenbehartiging bestaat uit de dienstverlening aan individuele ouderen met het probleem van een (dreigende) gekorte AOW-uitkering. De collectieve belangenbehartiging richt zich op het beïnvloeden van het beleid van overheden en instanties op dit punt. Vervolgens kijken we naar de argumenten achter de uitgevoerde strategieën van belangenbehartiging.

### **6.2 Overzicht van de projecten en acties van belangenorganisaties**

De concrete activiteiten van de belangenorganisaties zijn volgens de geïnterviewden, hoewel met verschillende accenten, als volgt samen te vatten:

Collectieve belangenbehartiging: het beïnvloeden van beleidsverantwoordelijken en politici zodat zij de uitvoering van de bijstand en op langere termijn de AOW-systematiek veranderen;  
 Individuele belangenbehartiging: de informatievoorziening aan, bewustwording en activering van personen met een onvolledige AOW-opbouw.

	<i>Activiteiten op het gebied van individuele belangenbehartiging</i>
<b>ANBO</b>	<b>Hulp bij bijstandverlening:</b> Sommige afdelingen geven individuele hulp bij bijstandsuitkering. Alle afdelingen stimuleren dat deze individuele hulp gaan geven.
	<b>Informatievoorziening:</b> (Vervolg) Gulden regels; attenderen ouderenminima op rechten (bijzondere en aanvullende bijstand, kwijtschelding heffingen), samenwerking NIZW.
	<b>Contacten allochtone en autochtone ouderen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimuleren dat de afdelingen contacten tussen ouderen op gang brengen, bijvoorbeeld aan de hand van het project Wave.</li> </ul>
<b>Lize, Task F. E-qual</b>	<b>Incidentele hulp:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanneer incidenteel personen de organisatie benaderen, vragen beantwoorden of die personen naar de juiste instanties verwijzen.</li> </ul>
	<i>Activiteiten op het gebied van collectieve belangenbehartiging</i>
<b>ANBO</b>	<b>Uitvoering van de bijstand:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klankbordgroepen van allochtone ouderen opzetten die ideeën leveren voor verbetering.</li> <li>• Afdelingen wijzen gemeenten op subsidies voor het verbeteren van de klantvriendelijkheid.</li> </ul>
	<b>Educatie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brief aan minister Verdonk over de grote vraag van ouderen naar informele taalcursussen.</li> </ul>



Lize en ANBO	<p><b>Lobby voor de verandering van de uitvoering van bijstand:</b>  Bij onder andere de samenwerkende ouderenbonden, de ministeries SZW en BZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering van de bijstand overhevelen naar de Sociale Verzekeringsbank.</li> <li>• Controle op het vermogen en het inkomen van de partner eenmaal per jaar achteraf.</li> <li>• Afschaffing van de dertien weken termijn uit de bijstand voor vakantie, aansluiten bij beleidsregels uitvoeringsorganisaties voor begrip 'wonen'.</li> <li>• Uitvoering van de bijzondere bijstand bij de Sociale Dienst laten.</li> <li>• Uitvoering van het ouderenbeleid en het tegengaan van sociale uitsluiting onveranderd bij gemeenten laten.</li> </ul>
Lize	<p><b>Lobby voor de verandering van het systeem van de AOW:</b>  Bij het ministerie SZW en politici, samen met FNV in project 'Meer voor Minderheden' en samen met Sociale Alliantie een lobby voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verminderen van de AOW-opbouw tot veertig jaar;</li> <li>• Betere voorlichting over onvolledige AOW-opbouw.</li> </ul>
Task Force	<p><b>Bewustwording:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatie van bijeenkomsten met allochtonenorganisaties ter bewustwording van de noodzaak tot arbeidsparticipatie en de eigen rol daarbij.</li> <li>• Aanbevelingen aan diverse partijen ter bevordering van een langere periode van arbeidsparticipatie.</li> <li>• Financiering en medewerking van projecten gericht op langer doorwerken en het tegengaan van negatieve effecten van de vergrijzing voor de sociale zekerheid.</li> </ul>
E-quality	<p><b>Bewustwording:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Twee adviezen over pensioenen van vrouwen aan vrouwen en migrantenorganisaties, en aan het ministerie van SZW en de Vaste Kamercommissies.</li> <li>• Aandacht voor probleem op bijeenkomsten, bijv. op de 'dag van de ouderen'.</li> <li>• Aandacht voor probleem binnen het Nationaal Platform Ouderen en Europa en Europese commissie over pensioenen.</li> <li>• Samenwerking met de FNV Vrouwenbond en het Platform Vrouw en Pensioen, site gemaakt <a href="http://www.vrouwenpensioen.nl">www.vrouwenpensioen.nl</a>, met aandacht voor de gekorte AOW-uitkering.</li> <li>• Probeert connectie te krijgen met beleidsmakers op punt gekorte AOW-uitkering, en voert een lobby uit bij kamerfracties over het probleem.</li> </ul>

Aan het bovenstaande overzicht valt op dat de organisaties zich vooral op het inkomensaspect van de problematiek richten. Bij de hieronder volgende achterliggende gedachten en bijkomende ideeën van deze concrete activiteiten zal duidelijk worden dat de organisaties vertrekken vanuit een participatieperspectief. De rode lijn hierbij is dat een bepaalde mate van financiële zekerheid en daarmee vrijheid van ouderen moet worden gegarandeerd om hen in staat te stellen te participeren zoals zij dat graag willen. Deze vrijheid dient groter te zijn dan nu het geval is.

### **6.3 Achtergronden van de voorgestelde concrete oplossingen**

In deze paragraaf kijken we per organisatie naar de achtergrondideeën en argumenten rond de voorgestelde concrete oplossingen.

#### **Lize**

Op langere termijn wil Lize de vraag aankaarten hoeveel een oudere boven de 65 jaar aan inkomen dient te krijgen en onder welke voorwaarden. Wat betreft Lize is de positie van personen beneden 65 jaar met bijstand wezenlijk anders dan die van 65 jaar en ouder. Voor de eerste groep is de bijstand in beginsel tijdelijk, voor de andere groep is het een blijvende situatie. Voor de groep 65-plussers stijgen bovendien de kosten vanwege gezondheidsproblemen en de kosten om deel te kunnen nemen aan het sociale leven. Reden waarom Lize op langere termijn een andere manier van AOW-opbouw zou willen realiseren, dan wel een andere aanvullingsregeling dan de huidige bijstand of in ieder geval andere voorwaarden voor mensen boven de 65 jaar. Lize denkt hierbij aan:

- het vrijlaten van financiële bijdragen door kinderen;
- het omzetten van (buitenlands) vermogen in oudedagsvoorzieningen;
- versoepeling van de controle (achteraf op erfenissen en staatsloterijwinst);
- een grotere pensioenvrijlating.

De uitkomst moet wel in balans zijn met de eigen verantwoordelijkheid van mensen om hun AOW-tekort aan te vullen of om een eigen pensioen op te bouwen. Lize realiseert zich dat de realisatie van de bovenstaande plannen veel lobbywerk zal vergen. Het is

in deze economisch moeilijke tijden niet opportuun hier al stevig op in te zetten.

Lize denkt dat op de korte termijn de uitvoering van de aanvullende bijstand door de SVB al enige verlichting zal brengen voor de huidige groep 65-plussers die op de bijstand is aangewezen. Vanuit de 'gebruiker' zijn er dan de voordelen van:

- één loket;
- een betere dienstverlening (de SVB is ingesteld op de dienstverlening aan 65-plussers);
- minder bureaucratie bij controle en handhaving;
- het tegengaan van tegengegaan door een koppeling van gegevens.

Verder is de uitvoering van de aanvullende bijstand op deze wijze goedkoper, omdat er maar één administratie hoeft te worden gevoerd. Deze wisseling van uitvoerders heeft alleen zin wanneer tegelijkertijd de regels voor de bijstand aan 65-plussers royaal worden versoepeld. Lize heeft daar concrete ideeën over (zie het overzicht bij 6.2).

### **ANBO**

De ANBO heeft dezelfde ideeën als Lize aangaande de verandering van de uitvoering van een aanvullende regeling. De ANBO is daarbij van mening dat 65-plussers met een gekorte AOW-uitkering en onvoldoende eigen middelen niet zouden moeten terugvallen op een vangnet als de bijstand. De ANBO pleit voor een regeling met een aanvullend karakter. Ze vindt dat de aard van de bijstand geen recht doet aan de positie van de ouderen. De ANBO ziet mogelijkheden om samen met (lokale) politieke partijen verbeteringen in de (inkomens-)situatie van personen met een gekorte AOW-uitkering te realiseren. Behalve verbetering van de inkomenssituatie moet ook naar de participatie van de ouderen worden gekeken. ANBO vindt dat gemeenten meer zouden moeten doen vanuit hun zorgplicht voor ouderen om sociale uitsluiting tegen te gaan. Het initiatief in Driebergen een welzijnswerker aan te stellen via de St. Welzijn Ouderen die oudere allochtonen opzoekt, verdient navolging. Op die manier is er wederzijds vertrouwen op te bouwen en kunnen mensen uit hun isolement worden gehaald. Wat de participatie betreft moeten welzijnsinstellingen meer vraaggestuurd werken dan nu het geval is. Meer allochtonen in dienst van welzijnsinstellingen kan drempelverlagend werken.

### **Task Force**

Task Force ouderen vertrekt vanuit het uitgangspunt de negatieve effecten van de vergrijzing te willen tegengaan, en richt zich op maatregelen om de arbeidsparticipatie op hogere leeftijd te bevorderen. De aanbevelingen richten zich tot werkgevers, werknemers, Arbodiensten, CAO-partners, gemeenten, allochtonenorganisaties en pensioenfondsen.

Volgens de Task Force moeten werkgevers onderkennen dat allochtonen relatief zwaar zijn belast. Ze staan met een been in de Nederlandse samenleving, met het andere in het geboorteland. Hun gezondheid en huisvesting is slechter dan die van autochtonen. Werkgevers moeten zich vanaf de aanvang van het werk inspannen de gezondheid van hun medewerkers te bevorderen. Vanwege de zware belasting van allochtonen moet er voor hen bijzondere aandacht zijn. Erg belangrijk is voorlichting over beweging, sport en voeding (bijvoorbeeld vitamine D voor allochtone vrouwen tegen botontkalking) en de daadwerkelijke inrichting van het werk met aandacht voor die factoren. De Arbodienst moet zich daarbij pro-actief opstellen. Daarnaast zou de werkgever ook aan de werknemer - om de gevolgen van een gekorte AOW-uitkering op te vangen - standaard opleidingen moeten aanbieden. Is de werknemer op oudere leeftijd, dan moet de werkgever ten slotte het gesprek aangaan over de mogelijkheden verder te werken. Een en ander kan in CAO's worden vastgelegd.

Tevens rust er vooral op de allochtonenorganisaties en gemeenschappen de taak om door voorlichting te werken aan meer bewustwording van de noodzaak langer door te werken. Ook moeten zij stimuleren dat allochtonen hun arbeidsmarktpositie en gezondheid verbeteren.

Het gevaar van deze benadering is een tweedeling tussen de groep mensen die op hun 65 jaar wel een volledige AOW heeft opgebouwd en de groep die een AOW-tekort heeft.

Verder stelt de Task Force voor meer banen voor 65-plussers te creëren in de collectieve sector. Liever aan het werk met subsidie dan thuis met bijstand. Dat brengt de betrokkenen in een minder afhankelijke positie. Gezien de nieuwe WWB ligt deze verantwoordelijkheid bij gemeenten.

Ten slotte moet er volgens de Task Force een register komen waarin elke Nederlander kan zien welke financiële rechten hij op welke leeftijd heeft opgebouwd.

### **E-quality**

E-quality merkt op dat de Task Force bij het benadrukken van de mogelijkheden lang door te werken, wel erg veel denkt vanuit de autochtone levensloop. Op dit moment kunnen veel ouderen vanwege hun gezondheid niet langer doorwerken, en bovendien willen ouderen meestal met hun 60<sup>e</sup> stoppen.

E-quality vindt dat zowel bij beleidsmakers en politici als bij allochtonen zelf meer bewustwording vereist is van het probleem van de gekorte AOW-uitkering. Het mag duidelijk worden dat het voor een grote groep vrouwen en allochtonen nu verre van mogelijk is op een 'Zwitserleven-manier' ouder te worden.

E-quality zou graag zien dat het probleem van de gekorte AOW-uitkering hoog op de agenda van beleidsmakers komt. Het probleem zou zowel in het ouderenbeleid en in het arbeidsmarktbeleid moeten worden aangepakt. Daarbij is het cruciaal dat, meer dan nu vanuit het witte perspectief het geval is, wordt gekeken naar kwetsbare groepen en naar diversiteitsaspecten. Het doel hiervan is een echt levensloop bestendig beleid te realiseren, inclusief een voor allen levensloopbestendig (AOW-) pensioen. Het is van belang hierbij ook werkgevers te betrekken, die verplicht een aanvullende pensioenregeling zouden moeten aanbieden.

Om de bewustwording van het probleem van personen met een onvolledige AOW-opbouw te vergroten, moet er beter worden voorgelicht over de sociale zekerheid in Nederland. Dat kan al gebeuren bij 'binnenkomst'. Ook zouden bijvoorbeeld NISBO-ouderenadviseurs die in grote steden allochtonen benaderen door projecten en huisbezoeken, mensen niet alleen moeten voorlichten over gezondheid en wonen, maar ook over inkomen. Personen die met een gekorte AOW-uitkering kampen en daarover goed en tijdig zijn voorgelicht mogen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken om eigen voorzieningen te treffen. De bewustwording zou er ook toe moeten leiden dat degenen die kampen met een gekorte AOW-uitkering - of daarmee in de toekomst te maken zullen krijgen - op eigen initiatief druk gaan uitoefenen om het probleem op te lossen.

## 6.4 Individuele oplossingen?

Uit het bovenstaande overzicht van de standpunten van de organisaties komt het volgende beeld naar voren. De eigen initiatieven van ouderen met een gekorte AOW-uitkering liggen op het vlak van participatie. Tegelijkertijd herbergen ze ook het gevaar van non-participatie en sociale uitsluiting. Het gaat om de volgende activiteiten die de organisaties hebben waargenomen:

- *Werken*: meer participeren in de vorm van betaalde arbeid.
- *Informele hulpverlening*: bezuinigen door binnen de gemeenschap informele hulp te vragen en te verlenen.
- *Reizen*: bezuinigen door periodes door te brengen in het land van herkomst, waar het goedkoper leven is.
- *Inwonen*: bezuinigen door in te wonen bij kinderen en steun van kinderen te aanvaarden.
- *Bezuinigen*: bezuinigen door minder te participeren in de vorm van vrijwilligerswerk, educatie, gebruik ICT, recreatie en sport en zich wat betreft de participatie beperken tot de (geloofs-)gemeenschap.

Deze activiteiten laten zien dat een inkomen rond het minimum de vrijheid om deel te nemen aan de samenleving negatief beïnvloedt. Een inkomen op of onder het minimuminkomen beperkt de keuzevrijheid van ouderen over waar men wil wonen en welke tijdsbesteding men wil realiseren. Dat is een onwenselijke situatie.

Alle geïnterviewde organisaties hameren op tijdige en betere voorlichting over een onvolledige AOW-opbouw aan betrokkenen. Door de landelijke overheid (bij binnenkomst); door de gemeenten (bij vestiging) en door betrokken organisaties die bijvoorbeeld direct contact kunnen leggen met (sleutel-)personen die met de problematiek te maken zullen krijgen. Alle organisaties verwachten dat personen die met gekorte AOW-uitkering te maken krijgen, na betere voorlichting een actievere houding ontwikkelen om bij te dragen aan mogelijke oplossingen voor het probleem. Die actievere houding betreft zowel het zelf treffen van voorzieningen, als het als groep proberen oplossingen in het beleid te realiseren.

Voor de oplossingen op langere termijn stellen de organisaties een fundamentele kwestie aan de orde. Deze vraag gaat over de wijze waarop ouderen in onze samenleving moeten kunnen leven en welk inkomensniveau daarbij hoort.





## 7 Samenvatting en conclusies

### 7.1 Het inkomensprobleem van ouderen met een onvolledige AOW-opbouw

Een persoon van 65 jaar met een onvolledige AOW-opbouw krijgt te maken met een inkomensstekort. Een migrant die bijvoorbeeld in Nederland is gekomen op zijn 25<sup>e</sup> levensjaar en hier veertig jaar werkt, krijgt op zijn 65e jaar te maken met een korting van 20% op zijn AOW-uitkering. Een volledige AOW-opbouw bestaat namelijk uit een opbouwperiode van vijftig jaar: iemand moet tussen zijn 15e en zijn 65e ingezetene van Nederland zijn geweest. Een gekorte AOW-uitkering kan een persoon aanvullen met andere pensioenbronnen, of door aanvullend inkomen uit vermogen of uit arbeid. Wie onvoldoende aanvullende middelen heeft en ook niet kan of wil werken, is aangewezen op een aanvullende bijstandsuitkering.

In het jaar 2000 heeft de SER een advies uitgebracht aan de regering over deze inkomensproblematiek. Het advies bestond uit een overzicht van de omvang van het inkomensprobleem en van een overzicht van de mogelijke oplossingen hiervoor. In dit rapport zijn we nagegaan wat er sinds het uitkomen van dit rapport aan het probleem is gebeurd. We hebben het inkomensprobleem ook geplaatst in een breder kader van participatie en sociale uitsluiting van ouderen.

Het zijn hoofdzakelijk de volgende groepen Nederlandse ouderen die AOW-opbouwjaren missen doordat zij tussen hun 15e en 65ste levensjaar in het buitenland verbleven:

- immigranten die na hun 15e jaar in Nederland zijn komen wonen;
- voormalige emigranten die tussen hun 15e en 65ste jaar buiten Nederland hebben gewoond;
- grensarbeiders die werkzaam zijn geweest voor een niet-Nederlandse werkgever en in het buitenland hebben gewoond;
- werknemers die werkzaam zijn geweest in het buitenland en niet aan de Nederlandse loonbelasting waren onderworpen (SER, 2000, p. 30).

De groep personen met een gekorte AOW-uitkering bedroeg in 2004 ongeveer 345.000. Daarvan wonen er 159.000 in Nederland (TK 04-05, 29850, nr. 6, p. 3). In 2000 was de verwachting van de SER dat in 2014 het totaal aantal personen met een gekorte AOW-uitkering zal zijn toegenomen tot 521.000. In vergelijking met het jaar 2000 zal daarbij het percentage personen dat slechts recht heeft op gekorte AOW-uitkering ten opzichte van het totaal aantal AOW-gerechtigden zijn gestegen van ongeveer 5 % naar 16,5 % (SER, 2000, p. 23). De groepen ouderen die vooral met dit inkomenstekort te maken krijgen, zijn allochtone huishoudens en alleenstaande allochtone vrouwen.

Het SER-rapport bevat verschillende voorstellen om de onvolledige AOW-opbouw door individuele maatregelen te dichten. Het gaat hierbij om het vrijwillig verzekeren voor de AOW, de inkoop van AOW-jaren, het bijverzekeren via pensioenfondsen en verzekeraars en het omzetten van het eigen vermogen in AOW-opbouwjaren.

De rijksoverheid heeft deze voorgestelde oplossingen op twee punten opgepakt. De maximale periode voor vrijwillige verzekering is onder druk van de Tweede Kamer met ingang van mei 2001 van vijf naar tien jaar gebracht. Ook is bij de komst naar Nederland het maximum van het aantal in te kopen AOW-opbouwjaren over de achterliggende periode opgeheven. Een andere doorgevoerde maatregel betekende echter een verslechtering van de mogelijkheid voor het vrijwillig verzekeren: de premie voor het vrijwillig verzekeren voor mensen zonder eigen inkomen is verhoogd van 5 naar 10%. Het kabinet vond dat de

door de SER voorgestelde verlaging van het tarief voor bepaalde groepen met een laag inkomen niet strookte met de gelijkheids-gedachte. Verder heeft het kabinet ook de voorstellen voor een generieke maatregel verworpen, zoals het aanpassen van de AOW-opbouwsystematiek (van 50 naar 40 jaar) en een verhoging van de fiscale ouderenaftrek.

Wat voor de groepen met de laagste inkomens overblijft, is een beroep doen op een aanvullende bijstandsuitkering. De grootste groepen met een gekorte AOW-uitkering, allochtone huishoudens en alleenstaande allochtone vrouwen, hebben namelijk geen mogelijkheden om een individuele oplossing te zoeken voor hun inkomensprobleem. Door twee factoren, hun beperkte arbeidsdeelname in Nederland en een relatief laag arbeidsinkomen, beschikken ze over weinig aanvullende bovenwettelijke pensioenrechten en naar verwachting ook over weinig eigen vermogen.

Vanwege de krappe inkomens- en vermogenspositie van deze groepen zullen de verruimde mogelijkheden voor vrijwillige verzekering en inkoop nauwelijks effect hebben. Tegelijkertijd is door de SER, het kabinet en de Tweede Kamer vastgesteld dat er een oplossing nodig is voor die groepen ouderen die thans met een gekorte AOW-uitkering kampen, en die geen gebruik maken van een aanvullende bijstandsuitkering. Het niet-gebruik van deze vangnetvoorziening door ouderen wordt door alle partijen erkend als probleem. Daardoor is de beleidsinspanning van overheden er tot nu toe op gericht dit niet-gebruik terug te dringen door de ouderen te informeren en te stimuleren een beroep te doen op een aanvullende bijstandsuitkering. In het jaar 2004 is het nog maar mondjesmaat gelukt deze doelgroepen te bereiken: 81 gemeenten hebben bij de Sociale Verzekeringsbank een cd-rom met de adresgegevens van ouderen met een AOW-tekort in hun gemeenten opgevraagd.

## **7.2 Voorgestelde oplossingen van belangenorganisaties**

Bij vier belangenorganisaties zijn interviews afgenomen: Lize, ANBO, E-quality en de Task Force ouderen en arbeid. Zij benaderen de belangenbehartiging van de groepen ouderen met onvolledige AOW vooral als een inkomensprobleem. De concrete projecten en acties van deze organisaties richten zich bij de collectieve belangenbehartiging op veranderingen in het beleid rond de AOW. Het gaat om het beïnvloeden van beleidsverant-

woordelijken en politici om na bewustwording een verandering te bewerkstelligen van de uitvoering van de bijstandregels en op langere termijn van de AOW-systematiek. Bij de individuele belangenbehartiging richten de organisaties zich op informatievoorziening aan, bewustwording en activering van personen met een onvolledige AOW-opbouw.

### **7.3 De participatie van ouderen met een gekorte AOW-uitkering**

Over de gekorte AOW-uitkering als een participatievraagstuk is nog weinig bekend. De geïnterviewde sleutelfiguren geven als rode lijn aan dat een inkomenstekort beperkingen in de keuzevrijheid van ouderen oplevert. Het kan leiden tot een beperkt bestedingspatroon, wat mogelijk een nadelige invloed heeft op de kwaliteit van het leven van ouderen.

We keken naar de participatie van ouderen op de terreinen van betaalde arbeid, vrijwilligerswerk en mantelzorg, lidmaatschap van verenigingen, educatie, gebruik ICT, vakantie en recreatie, sport, en overige participatie. We deden dit aan de hand van literatuur en door het interviewen van sleutelfiguren. Onze zoektocht leverde in eerste instantie slechts enkele indicaties op voor een verminderde participatie of zelfs sociale uitsluiting van ouderen door het leven op of onder het minimum. Het gaat in het bijzonder om betaalde arbeid, vrijwilligerswerk en het lidmaatschap van verenigingen.

Als we echter kijken naar de individuele inspanningen van ouderen om met een gekorte AOW-uitkering - zelfs met een aanvullende bijstandsuitkering - rond te komen, dan zien we duidelijk dat hun inkomenspositie negatief uitwerkt op het participeren in de samenleving. De belangenorganisaties nemen bijvoorbeeld de volgende activiteiten van ouderen waar:

- *Werken*: meer participeren in de vorm van betaalde arbeid;
- *Informeel hulp vragen*: bezuinigen door binnen de gemeenschap informele hulp te vragen;
- *Reizen*: bezuinigen door periodes door te brengen in het land van herkomst, waar het leven goedkoper is;
- *Inwonen*: bezuinigen door in te wonen bij kinderen en steun van kinderen te aanvaarden;

- *Bezuinigen*: bezuinigen door minder te participeren in de vorm van vrijwilligerswerk, educatie, gebruik ICT, recreatie en sport en zich wat betreft de participatie te beperken tot de (geloofs-)gemeenschap.

Deze activiteiten laten duidelijk zien dat een inkomen op of onder het minimum een negatieve invloed heeft op de vrijheid om deel te nemen aan de maatschappij. Het is een onwenselijke situatie als dit inkomen rond het minimum de keuzevrijheid van ouderen inperkt over waar men wil wonen en welke tijdsbesteding men wil realiseren.

We concluderen dat de relatie tussen een gekorte AOW-uitkering en de participatie van ouderen nog onvoldoende is onderzocht. Nader onderzoek naar deze relatie zou zich vooral moeten concentreren op de risico's van sociale uitsluiting van ouderen. Het is te verwachten dat problemen rond isolement, eenzaamheid, en gezondheidsrisico's van deze groeiende groep ouderen nu en in de toekomst zullen toenemen.



## Literatuur

Copinga, M. & Lanjouw, D. (2003). *65-plussers in de bijstand*. Voorburg: CBS.

Lok, R. & Ament, P. (2003). *Inkomen van AOW'ers, 2000*. In: Sociaal-economische maandstatistiek 1003/2.

Klerk, M.M.Y. de (2001). *Rapportage ouderen 2001*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Klerk, M.M.Y. de & Timmermans, J.M. (1998). *Rapportage ouderen 1998*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Nederland, T., Stavenuiter, M., Swinnen, H. (2004). *Freedom in Restraint. Local Social Inclusion Policy in the Netherlands (second report on the Implementation of the NAP/Inclusion 2003-2005)*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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

Tesser, P.T.M., Dugteren, F. van, Merens, J.G.F. (1998). *Rapportage minderheden 1998*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Verzijden, D. & Fransen, J. (2004). *Vergrijzing in Nederland*. Amsterdam: Veldkamp.

Vrooman, C., Dirven, H.J., Hoff, S. & Linden, J. (2003). *Armoede-monitor 2003*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Wiggers, J. (2001). 65-plussers in de bijstand, een nieuw fenomeen. *Sociaal Bestek* 6, 20-23.

Beleidsdocumenten en artikelen over de onvolledige AOW-opbouw op de volgende sites:

[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl): officiële publicaties

[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl): algemeen

[www.ser.nl](http://www.ser.nl): alle publicaties AOW

[www.scp.nl](http://www.scp.nl): publicaties ouderen

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl): CBS Stateline

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)



*Colofon*

opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
auteurs	Drs. T. Nederland, drs. C. Raijer, Dr. M. Stavenuiter
lokale redactie	I. Linse
omslag	Gert-Jan Bloemers, Oss
foto omslag	Wim Oskam, Utrecht
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
opmaak	N. van Koutrik
uitgave	Verwey-Jonker Instituut

*De publicatie*

De publicatie kan gedownload 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](mailto: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 90-5830-187-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2005

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.