nationale ombudsman



Met te weinig genoegen nemen

Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie

Datum: 16 Juni 2022

Onderzoeksteam
Danny Hanse, projectleider
Paula Breedveld, onderzoeker
Cheryl Elshot, onderzoeker
Jop Schampers, onderzoeker

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 16 juni 2022
Rapportnr: 2022/111

Inhoudsopgave

	Samenvatting	**4**
	Beschouwing	**6**
1	**Inleiding**	**8**
1.1	Aanleiding onderzoek	8
1.2	Afbakening	9
1.3	Onderzoeksvraag	10
1.4	Doel en aanpak	10
1.5	Leeswijzer	11
2	**Oorzaken van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen**	**13**
2.1	Inleiding	13
2.2	Veel voorkomende oorzaken van niet-gebruik	13
2.3	Specifieke oorzaken	21
2.4	De oorzaken op een rij	23
3	**Oplossingen om niet-gebruik tegen te gaan**	**25**
3.1	Inleiding	25
3.2	Mogelijke oplossingen	25
3.3	De oplossingen op een rij	33
4	**Conclusies**	**35**
4.1	Niet benutten is meer dan een financieel probleem	35
4.2	Proactieve benadering is nodig	35
4.3	Communicatie afstemmen op ouderen in een kwetsbare positie	35
4.4	Eenvoudige wetgeving en eenvoudige aanvraagprocedures zijn gewenst	36
4.5	Intermediairs zijn onmisbaar	36
5	**Aanbevelingen voor gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties**	**37**
5.1	Inleiding	37
5.2	Aanbevelingen	37
6	**Verantwoording**	**38**
6.1	Aanpak onderzoek	38
6.2	Gesprekken met ouderen	38
6.3	Gesprekken met intermediairs	39
6.4	Gesprekken met overheidsinstanties	40
6.5	Rondetafelgesprek en literatuur	40

Samenvatting

Aanleiding onderzoek
Als ouderen op een leeftijd komen dat ze recht hebben op AOW, verandert er veel. Hun financiële situatie wordt anders en ze krijgen te maken met allerlei nieuwe regels, rechten en plichten. Met name in deze fase laten ouderen inkomensvoorzieningen liggen. Bij overheidsinstanties is er de wil om burgers te informeren over het bestaan van inkomensvoorzieningen, zodat ze deze kunnen aanvragen. Maar in veel gevallen leidt dit nog niet tot het succesvol tegengaan van het niet-gebruik van die voorzieningen. Voor de Nationale ombudsman was dat de aanleiding om onderzoek te doen naar de oorzaken van het niet-gebruik door ouderen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd, die zich in een financieel kwetsbare positie bevinden. En te kijken naar de mogelijke oplossingen om het niet-gebruik tegen te gaan.

Doel- en vraagstelling
Het doel van het onderzoek is in beeld te brengen waarom ouderen in een financieel kwetsbare positie geen of te laat gebruikmaken van inkomensvoorzieningen. En de overheid te laten zien hoe zij ouderen in een kwetsbare positie kan bereiken en in aanmerking kan brengen voor inkomensvoorzieningen. Op basis van dat beeld kan de overheid maatregelen nemen om de financiële positie van deze ouderen minder kwetsbaar te maken. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Wat zijn de oorzaken van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie en wat kan de overheid doen om het niet-gebruik door deze ouderen tegen te gaan?

Conclusies onderzoek
Veel ouderen begrijpen de overheid niet en de overheid weet hen niet te bereiken. Meestal kunnen zij niet zonder hulp van anderen een inkomensvoorziening aanvragen. Het komt daarom regelmatig voor dat ouderen hun recht op inkomensvoorzieningen niet weten te benutten.

Ouderen in een financieel kwetsbare positie hebben behoefte aan een proactieve benadering door gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties. Deze instanties moeten ouderen actief opzoeken. Regelmatig terugkerende informatie over financiële regelingen kan bijdragen aan een betere en bredere bekendheid onder de doelgroep.

Overheidsinstanties moeten hun communicatie afstemmen op ouderen in een kwetsbare positie. Ze moeten ouderen in voor hun begrijpelijke taal aanspreken en daarbij meer gebruikmaken van visuele en mondelinge communicatie. Het gebruik van ambtelijke taal en een afwachtende houding creëren afstand en leiden tot wantrouwen.

Minder complexe wet- en regelgeving en eenvoudigere aanvraagprocedures kunnen het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegengaan. Verder verdient het gebruiken van

beschikbare data en het uitwisselen van gegevens met andere overheidsinstanties de continu aandacht.

Intermediairs zijn voor ouderen onmisbaar. Door een betere en bredere samenwerking tussen overheidsinstanties en landelijke en lokale intermediairs kunnen meer ouderen in een financieel kwetsbare positie worden bereikt.

Aanbevelingen
De Nationale ombudsman doet, aan de hand van drie uitgangspunten, aanbevelingen aan gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties die inkomensregelingen uitvoeren.

Benader ouderen proactief en leg persoonlijk contact
- Wacht niet af totdat ouderen contact opnemen.
- Leg contact via de telefoon, persoonlijke gesprekken en huisbezoeken.
- Zorg voor eenvoudige mondelinge en visuele communicatie.
- Zorg voor een laagdrempelige toegang tot informatie en deskundigheid.

Benut intermediairs
- Breng in kaart welke intermediairs zich, landelijk en lokaal, inzetten voor ouderen in een financieel kwetsbare positie.
- Bouw een samenwerkingsverband op met alle intermediairs, die deze ouderen ondersteunen.
- Investeer op allerlei manieren in deze intermediairs. Doe dit waar mogelijk samen.

Gebruik beschikbare data en wissel gegevens uit
- Breng op basis van alle beschikbare data in kaart welke ouderen in een financieel kwetsbare positie zitten en nog geen gebruikmaken van inkomensvoorzieningen. Doe dit bijvoorbeeld jaarlijks.
- Maak beleid hoe deze ouderen bereikt kunnen worden.
- Probeer aan de hand van beschikbare data of door gegevensuitwisseling aanvraagprocedures te vereenvoudigen. Zet zo nodig in op een wetswijziging.
- Ken automatisch inkomensvoorzieningen toe als er geen verplichtingen zijn verbonden aan de voorzieningen. Voor inkomensvoorzieningen die verplichtingen met zich meebrengen geldt: benader ouderen gericht en help ze bij het indienen van een aanvraag.

Beschouwing

Voor veel ouderen in een financieel kwetsbare positie is wet- en regelgeving ingewikkeld. De complexiteit van het sociale stelsel veroorzaakt afstand tussen de overheid en ouderen. De afgelopen jaren is deze afstand, en het daarmee gepaard gaande gebrek aan vertrouwen, toegenomen. De coronacrisis en de toeslagenaffaire hebben daar zeker aan bijgedragen.

Een gevoel van afstand en een gebrek aan vertrouwen verhinderen het ontstaan van een goede relatie tussen burger en overheid. Het ontbreken van een goede relatie is één van de oorzaken dat inkomensvoorzieningen onvoldoende die mensen bereiken waarvoor ze bedoeld zijn. Dit zie ik terug in mijn onderzoek. Een deel van de ouderen in een financieel kwetsbare positie dreigt daardoor buiten de boot te vallen.

Voor mijn onderzoek sprak ik met medewerkers van maatschappelijk organisaties, gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties, maar vooral ook met ouderen zelf. Door met hen in gesprek te gaan over hun ervaringen is het beeld van wat er goed en minder goed gaat in hun contacten met de overheid completer en kleurrijker geworden.

Wetten en regels bieden allerlei mogelijkheden die voor veel burgers goed werken. Maar niet voor iedereen. Burgers mogen van de overheid verwachten dat zij stappen zet om de onderlinge afstand te overbruggen. Dit kan door het systeem van voorzieningen toegankelijker en overzichtelijker te maken. De overheid kan meer initiatief tonen om burgers te helpen bij het krijgen van voorzieningen waarop zij recht hebben. Bijvoorbeeld door actief naar mensen toe te gaan, die deze voorzieningen het hardst nodig hebben. Afwachten tot burgers zichzelf melden, zal ouderen in een kwetsbare positie niet verder helpen. De drempel om contact te zoeken met de overheid is voor veel van hen te hoog. Het is tijd dat de overheid ouderen persoonlijk benadert en vertrouwen geeft. Praat mét hen en niet óver hen. Pas dan leer je als overheid wat ouderen nodig hebben.

Het is goed om te zien dat verschillende overheidsinstanties initiatieven nemen om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan. Maar de overheid kan meer doen om mensen in een kwetsbare positie te helpen. Nauwe samenwerking tussen overheidsinstanties is hiervoor van groot belang, maar ook samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor ouderen. Daarbij helpt het als er in het gemeentehuis, het wijk-of buurtcentrum of de bibliotheek een loket is waar ouderen terecht kunnen met hun vragen en problemen. Maatschappelijke organisaties, landelijk en lokaal, groot en klein, vormen een waardevol netwerk voor de overheid om meer ouderen in een kwetsbare positie te bereiken.

De verhalen in dit rapport geven een indruk van wat er leeft onder ouderen in een financieel kwetsbare positie als het gaat om hun relatie met de overheid. Maar het verhaal is nog lang niet compleet. Ook voor al die andere ouderen die in een kwetsbare positie verkeren is het belangrijk dat ik deze knelpunten benoem en oplossingen aandraag. Het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen is een signaal dat de overheid haar publieke dienstverlening laagdrempeliger en eenvoudiger moet organiseren.

Reinier van Zutphen

Tom en Anja uit Nijmegen

Tom en Anja (*) zijn getrouwd en wonen samen in Nijmegen. Tom is 67 jaar en sinds kort met pensioen. Anja is 59 jaar oud. Met de gezondheid van Tom gaat het niet zo goed. ***“Ik heb een hersenbloeding gehad. Nu loop ik niet meer zo goed en heb ook een scootmobiel. En ik kan maar weinig onthouden.”*** Tom ontvangt AOW en AIO. Zijn pensioen van zo’n € 1.700,- heeft hij afgekocht en in een keer laten uitbetalen. Verder ontvangen ze nog huur- en zorgtoeslag.

Maandelijks kunnen Tom en Anja zich net redden, en alleen als ze goed opletten. ***“Het gaat net. We kunnen de huur betalen en ook het gas, water en licht. Dan houden we nog wat over voor het eten. Maar sparen lukt niet. En op vakantie gaan we ook niet.”*** Een broek, trui of jas kunnen ze pas kopen als het vakantiegeld er is. Anja geeft aan dat hun leven een stuk makkelijker zou zijn als ze benedenvloers konden wonen, maar financieel is dit niet haalbaar. ***“Vloerbedekking kunnen we niet kopen. Een verhuisbus kunnen we niet betalen. Dus dat gaat niet.”***

Voordat Tom met pensioen ging, kreeg het echtpaar een bijstandsuitkering voor gehuwden. Toen ze van de bijstand naar de AOW gingen, veranderde er veel voor hen. ***“De hele boel is allemaal anders geworden toen ik van de sociale dienst naar de AOW ging. Toen was ik klaar bij de gemeente en stonden we er alleen voor”***. Tom en Anja hadden geen idee dat zij in aanmerking konden komen voor regelingen, zoals AIO en kwijtschelding van allerlei lokale belastingen. *“****Nee, dat wisten we niet. Dat had niemand tegen ons gezegd.”*** Huur- en zorgtoeslag hadden ze al wel, maar dat had hun contactpersoon bij de sociale dienst voor hen geregeld.

Via Stip, een informatie- en adviespunt in de wijk, kwamen ze bij Bindkracht terecht. ***“We zijn eerst naar Stip gegaan om een buskaart aan te vragen, geloof ik. Die zei toen tegen mij dat we naar Jolanda (*) van Bindkracht moesten gaan. Mijn grote angst was namelijk dat we in de problemen zouden komen.”*** Bindkracht is een sociaal werk organisatie en biedt ondersteuning bij onder meer geldzaken. Consulent Jolanda heeft Tom en Anja begeleid bij het regelen van de overgang van de bijstand naar de AOW en de afkoop van het pensioen. Ook nu nog helpt Jolanda hen bij de administratie en geldzaken.

Volgens Jolanda heeft het goed regelen van de overgang zo’n 1,5 jaar geduurd. Tom en Anja hadden met vijf instanties en negen regelingen te maken. ***“Over al deze regelingen hebben meneer en mevrouw steeds post ontvangen, moesten ze formulieren invullen dan wel kopieën van de ene instantie doorsturen naar de andere. Dan wordt het pensioen gestort op de rekening en komt de Belastingdienst langs. Vervolgens is er te veel ontvangen aan toeslagen en volgt er een naheffing. Ook de gemeente komt nog met een terugvordering. En let wel, ze gaan van het minimum bij de gemeente naar het minimum bij de SVB.”***

Zonder ondersteuning hadden Tom en Anja het niet gered. Dan was de overgang niet goed gegaan en hadden ze zeker geen gebruik gemaakt van AIO en allerlei andere regelingen. ***“We snappen het allemaal niet. Zo’n pak papier en ik durf niets meer weg te gooien. Ik wil dadelijk niet op straat staan.” Met de hulp van Bindkracht kunnen Ton en Anja zich nu wel redden. “We zitten constant te rekenen tot de volgende uitkering. Maar gelukkig hebben we iedere dag warm eten.”***

** Dit zijn niet de echte namen*

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Nederlandse overheid heeft allerlei voorzieningen om haar burgers te ondersteunen. Dat kunnen financiële voorzieningen zijn, maar ook voorzieningen om mensen met diensten en producten te ondersteunen.

De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers die in de knel zitten. Bij de behandeling van die klachten ziet de ombudsman dat zij geen, of te laat, gebruikmaken van inkomensvoorzieningen waarop ze recht hebben. Recent merkte de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen nog op dat tot 30% van regelingen en potjes voor arme mensen niet wordt gebruikt.[1]

Het is niet erg als iemand geen gebruikmaakt van een voorziening, zolang hij die ondersteuning niet nodig heeft. Het wordt wel een probleem, wanneer iemand recht heeft op inkomensondersteuning, maar door geen gebruik te maken van deze voorziening financieel in de knel komt. Inkomensvoorzieningen zorgen ervoor dat iemand het sociaal minimum krijgt en het hoofd, financieel, boven water kan houden.

Sustainable Development Goals[2]
Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven.

De Nationale ombudsman geeft met zijn onderzoek naar het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie aandacht aan SDG10.

Volgens SDG 10 moet de ongelijkheid in en tussen landen worden verminderd. Economische groei moet inclusief zijn. Landen moeten daarbij meer aandacht besteden aan de inkomensgroei van arme mensen. Onder ouderen is er sprake van het niet benutten van inkomensvoorzieningen. Een laag inkomen kan volwaardige deelname aan de samenleving in de weg staan. Als de Nederlandse overheid zich meer inzet voor het bestrijden van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, worden de inkomensverschillen kleiner en geeft zij daarmee invulling aan SDG 10.

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid zich moet inzetten om ervoor te zorgen dat burgers die voorzieningen nodig hebben, deze ook krijgen. De ombudsman ziet dat overheidsinstanties mensen wel informeren over het bestaan van voorzieningen, maar dat het in veel gevallen nog niet leidt tot het succesvol tegengaan van niet-gebruik.

Voor de Nationale ombudsman was dat de aanleiding om onderzoek te doen naar de oorzaken van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie en te kijken naar mogelijke oplossingen om het niet-gebruik tegen te gaan.

1 Minister Carola Schouten in het NPO-radioprogramma *Geld of je leven* van 14 maart 2022.

2 Sdgnederland.nl en Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020 van het CBS (pagina 145 e.v.).

1.2 Afbakening

De Nationale ombudsman richt zich in dit onderzoek op ouderen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd, die zelfstandig wonen en zich in een financieel kwetsbare positie bevinden.[3]

De ombudsman vindt het belangrijk op te merken dat als ouderen in een financieel kwetsbare positie zitten, dit niet betekent dat zij ook als persoon kwetsbaar zijn. De ouderen die de ombudsman in het kader van zijn onderzoek heeft gesproken zijn veerkrachtig en volhardend.

Als ouderen op een leeftijd komen dat ze recht hebben op AOW, verandert er veel. Hun financiële situatie wordt anders en ze krijgen te maken met allerlei nieuwe regels, rechten en plichten. Met name in deze fase laten ouderen inkomensvoorzieningen liggen. Bijvoorbeeld omdat zij onbekend zijn met het bestaan ervan, niet administratief of digitaal vaardig zijn, geen hulp hebben of geen hulp kunnen inschakelen om dit te regelen. Vooral ouderen die geen volledig AOW-recht hebben en geen of slechts een klein aanvullend pensioen hebben, zijn financieel kwetsbaar.[4] Het gaat om ouderen met een lage sociaaleconomische status (SES)[5], die voor hun bestaanszekerheid afhankelijk zijn van aanvullende inkomensvoorzieningen. Het onderzoek richt zich op hen.

De Nationale ombudsman heeft ervoor gekozen zich in dit onderzoek specifiek te richten op het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Hieronder verstaat de ombudsman - in het kader van dit onderzoek - regelingen zoals de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)[6], huur- en zorgtoeslag en bijzondere bijstand. Maar ook andere voorzieningen die 'inkomensondersteunend' zijn, zoals de ouderenkorting[7] en de aftrek zorgkosten bij belastingaangifte, kwijtschelding van lokale belastingen, een kortingspas van de gemeente[8], een gemeentelijke zorgverzekering[9] en de energietoeslag.

3 De ombudsman heeft ouderen die woonachtig zijn in verzorgingstehuizen niet betrokken in het onderzoek op basis van de aanname dat zij al meer in een hulpverleningscircuit zitten en over het algemeen hun administratieve zaken niet meer zelf regelen. Ook ouderen woonachtig in Caribisch Nederland zijn niet betrokken in het onderzoek. In een eerder rapport uit september 2019 heeft de Nationale ombudsman de kwetsbare positie van deze ouderen al in beeld gebracht (rapport 2019/045 Oog voor ouderen in Caribisch Nederland, 10 september 2019).

4 Mensen die na hun 15e jaar in Nederland zijn komen wonen, hebben geen volledig recht op AOW. Voor elk jaar dat ze na hun 15e niet in Nederland hebben gewoond, worden ze voor 2% op hun AOW-recht gekort. Dit is wettelijk geregeld, maar betekent voor deze ouderen dat ze een aanvullende inkomensvoorziening (AIO) nodig hebben om niet onder het sociaal minimum te komen.

5 De sociaaleconomische status (SES) staat voor de positie van mensen op de maatschappelijke ladder. Die positie ontstaat uit een combinatie van (1) materiële omstandigheden; (2) vaardigheden, capaciteiten en kennis; en (3) het sociale netwerk en de status en macht van mensen in dat netwerk.

6 De AIO is een aanvulling als iemand geen volledige AOW krijgt en geen of weinig andere inkomsten of vermogen heeft. De AIO vult het inkomen aan tot het sociaal minimum.

7 De ouderenkorting is een loonheffingskorting die mensen op hun AOW-uitkering kunnen krijgen waardoor ze minder belasting en premies betalen. De SVB past deze heffingskorting toe op hun AOW.

8 De gemeentelijke kortingspas kan aangevraagd worden bij een laag inkomen en weinig vermogen. Met deze pas kan iemand korting krijgen op musea, zwembaden en theatervoorstellingen. De pas kent ook acties voor eten en energieverbruik. Een gratis ID-bewijs en met korting naar de dierenarts voor een huisdier kunnen ook horen bij de voordelen van sommige passen. Het bedrag verschilt per gemeente en is afhankelijk van iemands leeftijd.

9 De gemeentelijke zorgverzekering is een vorm van categoriale bijzondere bijstand, waar ook mensen met een AOW-uitkering aanspraak op kunnen maken. De voorwaarden en bedragen verschillen per gemeente.

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wat zijn de oorzaken van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie en wat kan de overheid doen om het niet-gebruik door deze ouderen tegen te gaan?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de ombudsman de volgende deelvragen onderzocht;

- Waarom hebben ouderen in een financieel kwetsbare positie, naar eigen zeggen, geen of niet eerder gebruik gemaakt van bepaalde inkomensvoorzieningen?
- Wat hebben ouderen, naar eigen zeggen of volgens hun intermediairs, nodig van de overheid om in de toekomst meer en makkelijker gebruik te maken van deze voorzieningen?
- Welke maatregelen moeten overheidsinstanties, in redelijkheid, nemen om ouderen in een financieel kwetsbare positie te bereiken en alsnog gebruik te laten maken van de inkomensvoorzieningen waarop zij recht hebben?

1.4 Doel en aanpak

De Nationale ombudsman wil met dit onderzoek in beeld brengen waarom ouderen in een financieel kwetsbare positie geen of te laat gebruikmaken van inkomensvoorzieningen. Het doel van het onderzoek is de overheid te laten zien hoe zij ouderen in een kwetsbare positie kan bereiken en in aanmerking kan brengen voor inkomensvoorzieningen. Op basis van dat beeld kunnen overheidsinstanties maatregelen nemen om het niet-gebruik door deze ouderen tegen te gaan en de financiële positie van deze groep burgers minder kwetsbaar te maken.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman is een kwalitatief onderzoek. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de Nationale ombudsman persoonlijke gesprekken gevoerd met 45 ouderen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd. Ook heeft de ombudsman gesproken met ongeveer 30 intermediairs die deze ouderen bijstaan.[10] De ombudsman heeft verder gesprekken gevoerd met de Sociale verzekeringsbank (SVB), Toeslagen en de gemeenten Renkum, Heerlen, Borsele, Hoeksche Waard en Rotterdam.[11] Deze overheidsinstanties voeren inkomensregelingen uit en proberen op verschillende manieren het niet-gebruik van deze regelingen door ouderen tegen te gaan. Tot slot heeft de ombudsman in een rondetafelgesprek, met afvaardigingen van intermediairs en overheidsinstanties, gesproken over de voorlopige resultaten van zijn onderzoek. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op de input uit al deze gesprekken.[12]

De Nationale ombudsman heeft de mogelijkheid verkend om in kaart te brengen hoevéél ouderen zich in een financieel kwetsbare positie bevinden én in welke mate bepaalde inkomensvoorzieningen niet worden gebruikt. Dit bleek, als het al mogelijk is om dit vast te stellen, niet te realiseren binnen dit onderzoek.

10 De intermediairs die de ombudsman heeft gesproken, zijn professionals en vrijwilligers die werkzaam zijn bij een landelijke of lokale maatschappelijke organisatie die ouderen helpen bij het regelen van hun zaken met de overheid. Commerciële hulpverleners, familieleden of vrienden die de administratie voor een oudere regelen, zijn niet in het onderzoek betrokken. De ombudsman heeft de intermediairs vragen gesteld in één-op-één gesprekken en in twee groepsgesprekken.

11 Meer informatie over de aanpak van het onderzoek is te vinden in hoofdstuk 6 Verantwoording.

12 Het onderzoek is niet statistisch representatief voor de situatie van alle ouderen in een financieel kwetsbare positie of voor de wijze waarop alle landelijke uitvoeringsinstanties en gemeenten financiële regelingen uitvoeren.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat wat ouderen, intermediairs en overheidsinstanties aan de Nationale ombudsman hebben verteld over de oorzaken van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.
Hoofdstuk 3 beschrijft wat volgens diezelfde ouderen, intermediairs en overheidsinstanties oplossingen kunnen zijn om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan.
In hoofdstuk 4 staan de conclusies van de Nationale ombudsman op basis het onderzoek.
Hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen voor gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties.
In hoofdstuk 6 staat meer informatie over de aanpak van het onderzoek en met wie de ombudsman heeft gesproken.

Marie uit de Dominicaanse Republiek*

Marie (*) – nu 69 jaar oud – is veertig jaar geleden naar Nederland gekomen. Voorheen woonde ze op Curaçao en in de Dominicaanse Republiek, haar land van afkomst. Marie is alleenstaand en krijgt 800 euro AOW en huur- en zorgtoeslag en 112 euro pensioen vanuit de Nederlandse Antillen, waar ze heeft gewerkt. Daarvan komt ze ternauwernood rond, zo geeft ze aan. ***"Ik kom niet echt rond. Maar ik wist niet dat ik meer kon krijgen."*** Ze heeft geen volledige AOW-uitkering omdat ze niet haar hele werkende leven in Nederland heeft gewoond.

Ondanks dat ze al heel lang in Nederland woont, kan ze – op een paar woorden en zinnen na – de taal niet spreken. Ze heeft met name contacten met mensen binnen de Spaanstalige gemeenschap. Jaren geleden heeft ze geprobeerd om de Nederlandse taal te leren, maar dat is niet gelukt. ***"Ik heb altijd al een hoge bloeddruk en hoofdpijn gehad, waardoor het moeilijk was om te leren".*** Enkele jaren terug kreeg ze bovendien een hersenbloeding, waarvan ze nog steeds aan het revalideren is. Hierdoor is ze er geestelijk op achteruitgegaan en vindt ze het moeilijker om overzicht te houden over haar financiën.

In de loop der jaren heeft Marie ook schulden gemaakt. Met name in de tijd dat haar kinderen en kleinkinderen bij haar in huis woonden. Toen is ze gekort op haar uitkering, omdat de gemeente de hoogte van deze uitkering mede baseert het aantal volwassen huisgenoten. ***"Mijn huis was helemaal vol. Twaalf kleinkinderen, en ook nog dochters en zoons. Daardoor had ik hoge kosten voor elektriciteit en water en heb ik schulden gemaakt. De kinderen zijn sinds 2,5 jaar het huis uit. Er woont alleen nog een kleinkind van 17 bij mij."*** Ook nu zijn haar uitgaven nog hoger dan haar inkomsten, want ze maakt veel kosten voor medicijnen. Haar eigen risico voor de ziektekosten betaalt ze gespreid over het jaar.

Via een kennis is Marie in 2021 bij ProFor gekomen, een hulporganisatie die gevestigd is in Amsterdam-Zuidoost en gespecialiseerd is in het helpen van etnische minderheidsgroepen, waaronder Spaanstaligen. Marie: ***"Ik kreeg heel veel brieven die ik niet echt begreep. Toen ben ik naar een balie van de gemeente gegaan, maar daar konden ze mij niet goed uitleggen wat er in die brieven stond."*** In de tussentijd bleven de brieven zich maar opstapelen. Als er nu een brief binnenkomt die ze niet begrijpt, gaat ze gelijk naar ProFor.

Marie wordt bijgestaan door een begeleider van ProFor, die voor haar de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) heeft aangevraagd. Ook heeft deze begeleider ervoor gezorgd dat haar lokale belastingen zijn kwijtgescholden. ***"Daarvoor had ik geen weet dat dit mogelijk was. Daar ben ik pas achter gekomen nu ik hier hulp krijg."*** Ook krijgt Marie sinds kort hulp van een particuliere organisatie om haar schulden weg te werken. Zonder de hulp van ProFor had ze nog steeds geen gebruik gemaakt van vele financiële regelingen waarvoor ze wel in aanmerking komt.

* Dit is niet de echte naam

2 Oorzaken van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen

2.1 Inleiding

Er zijn verschillende oorzaken waardoor ouderen niet of te laat gebruikmaken van inkomensvoorzieningen. Sommige oorzaken worden in bijna alle gesprekken met ouderen, intermediairs en overheidsinstanties genoemd. Maar er zijn ook oorzaken die alleen van toepassing zijn op de situatie van bepaalde groepen ouderen. De ombudsman wil ouderen niet in hokjes plaatsen. Het onderscheid in oorzaken kan echter wel relevant zijn voor de vraag hoe de overheid verschillende ouderen kan bereiken en ze in aanmerking kan laten komen voor inkomensvoorzieningen.

2.2 Veel voorkomende oorzaken van niet-gebruik

Onwetendheid

Veel ouderen in een financieel kwetsbare positie hebben geen goed beeld van de inkomensvoorzieningen waarop zij aanspraak kunnen maken. Ze zijn vooral onbekend met regelingen die voor specifieke situaties gelden, zoals de AIO, de ouderenkorting, aftrekposten bij de belastingaangifte of de bijzondere bijstand. Meer algemene regelingen, zoals de zorg- en huurtoeslag en de AOW, zijn bij veel ouderen wel bekend. Ze vinden ook dat ze die regelingen relatief makkelijk kunnen aanvragen. Wel vinden ze het lastig om voor hun toeslagen tijdig een wijziging door te geven.

Hoogte sociaal minimum

De meeste ouderen weten niet wat de hoogte is van het voor hun geldende sociaal minimum.[13] Zij weten daardoor niet of ze onder het sociaal minimum leven en mogelijk recht hebben op een aanvulling of ondersteuning. En als ouderen wel gehoord hebben van het bestaan van bepaalde regelingen, denken veel van hen dat dit alleen voor ‘echt arme mensen’ bestemd is. Omdat ze net rondkomen, realiseren ze zich niet dat er voorzieningen zijn waarop zij wel recht kunnen hebben.

Onbekende regelingen en ingewikkelde voorwaarden

Ondanks dat de bijzondere bijstand onder ouderen meer bekendheid geniet dan de AIO, wordt deze voorziening niet altijd gebruikt. Dat komt doordat ouderen niet precies weten wat de voorwaarden zijn. Een vrouw (74) uit Eindhoven vertelde: *“Toen ik bijstand kreeg, wist ik van de bijzondere bijstand af. Maar ik wist niet dat je daar ook gebruik van kan maken als je geen bijstand meer krijgt, maar AOW en pensioen. De voorlichting hierover moet veel beter.”* Hetzelfde geldt voor kwijtschelding van lokale belastingen. Ook dat is bekender dan de AIO, maar veel ouderen hebben ook hierbij geen idee of zij hiervoor in aanmerking komen. Of ze gaan er vaak te snel van uit dat dit niet zo is. Vooral gemeenten hebben een wirwar aan regelingen en deze zijn veelal onbekend bij ouderen, zo vertelden de intermediairs.

Ook de ouderenkorting is bij veel ouderen onbekend. De SVB past deze loonheffingskorting in de meeste gevallen automatisch toe op de AOW, maar veel ouderen weten dit niet en controleren niet of de korting wordt toegepast. Als iemand anders hun belastingzaken regelt, gaan ze ervan uit dat de heffingskorting is toegepast en vragen ze er ook niet meer naar. Een man (88) uit Winsum: *“Vorige week heeft mijn zoon de belastingaangifte gedaan. Maar dat ga ik niet nalezen. Daar vertrouw ik mijn zoon op. Of ik de ouderenkorting gebruik, weet ik niet.”*

13 Voor een alleenstaande van 21 jaar of ouder geldt per 1 januari 2022 een sociaal minimum van € 1.250,19 bruto per maand. Voor gehuwden of samenwonenden van 21 jaar of ouder geldt per 1 januari 2022 een sociaal minimum van € 1.724,99 bruto per maand.

Ouderen weten doorgaans wel dat ze zorgkosten kunnen aftrekken bij hun belastingaangifte, ook omdat de zorgverlener hen hierop wijst. Ze weten niet altijd welke zorgkosten afgetrokken mogen worden, waardoor deze regeling niet optimaal wordt benut. Een vrouw (94 jaar) uit Winsum, vertelde dat ze er pas veel later achter kwam dat zij de zorgkosten voor het ziekenhuisverblijf van haar man in de laatste maanden van zijn leven, als aftrekpost kon opvoeren bij haar belastingaangifte. *"Op dat moment ben je met hele andere dingen bezig. Pas toen ik hulp kreeg van de FNV kwam ik er achter, maar toen kon ik dat niet meer terugkrijgen natuurlijk."*

Intermediairs zien dat veel ouderen onwetend zijn over de mogelijkheden om inkomensvoorzieningen aan te vragen. Zo kan het gebeuren dat ouderen lang onder het bestaansminimum leven, soms tot het einde van hun leven. Zoals het voorbeeld van een intermediair uit Rotterdam illustreert: *"Ik weet van een meneer met een onvolledige AOW, die tot zijn dood heeft geleefd zonder AIO. Hij kreeg 700-800 euro per maand en leefde extreem zuinig. Hij stookte niet om zo rond te komen van dat geld. Maar achteraf gezien had hij wel recht op AIO".*

De overheidsinstanties vertelden dat ook zij zien dat onbekendheid met inkomensvoorzieningen en onjuiste aannames veelvoorkomende oorzaken zijn waardoor ouderen geen of te laat gebruikmaken van voorzieningen.

Financieel zelfstandig willen blijven

Er zijn ouderen, die naast de AOW, geen andere inkomensvoorzieningen willen aanvragen. Ze gaven aan dat ze zo niet zijn opgevoed. Ze willen financieel zelfstandig blijven, ook al leven ze onder het sociaal minimum.

Besparen op boodschappen

Sommige ouderen leven erg zuinig en besparen liever op hun boodschappen of de aanschaf van kleding. Ze hebben een eigen beeld van 'kunnen rondkomen', vaak ingegeven door hun opvoeding. Zo ook bijvoorbeeld in Schiedam. Daar vertelde een alleenstaande man (84) dat hij liever geen extra hulp wil zolang hij nog kan rondkomen. *"Ik ben in het begin wel op de AIO gewezen, maar toen zat ik te hoog in mijn inkomen. Nu misschien niet. Maar ik kom rond, dus ik heb geen zin in de hele aanvraagprocedure. Ik heb altijd voor mezelf moeten zorgen, dus geld dat ik niet nodig heb, hoef ik niet. Ligt niet aan trots of schaamte, maar aan mijn opvoeding. Mijn koelkast en vriezer zijn vol, dus dat is goed. Ik kom niet om van de honger."*

Andere generatie

Pas als ouderen écht financieel in de problemen zijn geraakt, trekken ze aan de bel. Maar deze grens ligt bij iedere oudere weer ergens anders. Een medewerker van de gemeente Hoeksche Waard zei daarover: *"De gemeente constateert dat de oudere generatie met minder geld kan leven. En dat ze anders kijken naar inkomen en de manier van besteden, omdat deze generatie de oorlog heeft meegemaakt. Veel mensen van deze generatie vinden het ook heel belangrijk dat ze in elk geval hun vaste lasten blijven betalen en er vooral geen achterstanden of schulden ontstaan. Zelfs als dat inhoudt dat ze zich uitgaven ontzeggen die noodzakelijk zijn om gezond oud te worden. Bijvoorbeeld doordat zij zorg mijden of minder sociaal participeren, de verwarming laag zetten of bezuinigen op de boodschappen. Deze mensen zien inkomensondersteuning vaak niet als een recht. Gevolg daarvan is ook dat ze minder snel bij de gemeente aankloppen met een vraag over hun inkomen."*

Schaamte

Ook schaamte kan bij ouderen een drempel zijn om een voorziening aan te vragen. Ze schamen zich om open kaart te spelen en het gesprek aan te gaan over financiële keuzes die ze hebben gemaakt. Uit de gesprekken bleek dat het niet in alle gevallen schaamte is, maar eerder bescheidenheid. Sommige ouderen vertelden dat ze anderen niet tot last willen zijn met hun vragen.

Niet over praten

Een vrouw (67) vertelde dat ze er via de ouderenvereniging in Schiedam achter kwam dat ze gebruik kon maken van meer financiële regelingen dan ze dacht. Bijvoorbeeld de ouderenkorting. *"Daar had ik eigenlijk veel eerder recht op. Maar doordat ouderen onder elkaar niet gemakkelijk over geldzaken praten, mede door schaamte, ben ik daar nooit eerder op gewezen."*

Schaamte is een reden dat veel ouderen van Somalische afkomst geen gebruikmaken van voorzieningen, aldus een begeleidster. *"Ze willen niet de hele tijd dingen moeten vragen aan anderen. Als ze een keer iets aan mij vragen, durven ze dat de volgende keer niet meer te vragen. Dat is schaamte, maar ook omdat ze de drukte bij mij willen wegnemen, aangezien ik ook drie kinderen heb. Hetzelfde hebben ze met hun kinderen, waar ze ook niet de hele tijd dingen aan willen vragen. Als ik bijvoorbeeld kleine dingen aan mijn kinderen vraag die ik niet begrijp, dan zeggen ze: 'Maar ma, dat heb ik de vorige keer al verteld'. Kinderen zijn mondiger dan vroeger."*

Overheidsinstanties ervaren in hun contacten met ouderen ook dat er bij ouderen schaamte of een grote mate van bescheidenheid is om over hun financiële situatie te praten. Een deel van de ouderen vraagt daarom niet graag om hulp en probeert rond te komen van een inkomen onder het sociaal minimum.

Ingewikkeld taalgebruik

Ouderen vertelden dat ze moeite hebben met het begrijpen van informatie van de overheid. Dit is met name het geval wanneer zij laaggeletterd zijn of als ze de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen. Soms denken ze wel te weten wat er in een brief of folder staat, maar toch hebben ze graag dat iemand anders voor hen nagaat of ze het goed hebben begrepen.

Wat wordt er bedoeld

Het is daarnaast voor ouderen niet altijd duidelijk wat de overheid van hen verwacht en wat ze kunnen of moeten doen met de informatie die wordt aangereikt. Ouderen kunnen de vragen die een overheidsinstantie stelt bij het indienen van een aanvraag vaak niet goed beantwoorden. Omdat ze de vragen niet begrijpen of omdat ze de informatie simpelweg niet hebben. Zo vertelde een vrouw (69) die zelf het aanvraagformulier voor de AIO wilde invullen: *"Er waren een paar vragen, waarbij ik bang was dat ik ze niet goed zou invullen. Voor de zekerheid ben ik daarom naar een begeleider gegaan. Het waren op zich normale vragen, maar ik wist toch niet helemaal zeker of ik het wel goed begreep."*

Onduidelijke voorwaarden

Veel ouderen begrijpen ook de voorwaarden die horen bij financiële regelingen niet precies. Ze hebben wel de informatie, maar hebben moeite om de voorwaarden te interpreteren en te relateren aan hun persoonlijke situatie. Een ouder echtpaar uit Winterswijk (71 en 69) zei hier het volgende over: *"We betalen nu onze lokale belasting, maar kijken of we kwijtschelding kunnen aanvragen. Dat is veel werk. We wisten dat het kon, maar het is voor ons niet duidelijk wat onder 'laag inkomen' wordt verstaan. We dachten dat ons inkomen normaal was. En omdat we het net konden redden, dachten we dat we gewoon moesten betalen."*

Lastige begrippen
Ouderen worstelen met lastige begrippen die worden gebruikt in de uitleg over inkomensvoorzieningen. Zo vertelde een vrouw (76) uit Ulrum dat ze niet begreep wat er met 120% van de bijstandsnorm werd bedoeld: *"Voor mij is die 120% van je inkomen [ze bedoelt de bijstandsnorm] niet duidelijk. Dat wordt vaak gezegd. Ik weet niet of dat 120% is van mijn AOW of dat daarbij ook nog het nagelaten pensioen van mijn man hoort. En moet je die 120% berekenen op basis van je bruto of netto inkomen?"*

Intermediairs bevestigden dat ouderen vaak vastlopen in hun contact met de overheid, omdat ze het taalgebruik te ingewikkeld vinden en het voor hen niet duidelijk is wat instanties verwachten. Als gevolg daarvan vragen ze de regeling niet aan. Zoals een begeleider zei: *"De regels voor bijzondere bijstand zijn doorgaans erg ondoorzichtig; als het gaat over wat ze wel en niet goedkeuren. Dat ontmoedigt ook. Ouderen denken dan: laat maar zitten."* Intermediairs vertelden dat zij vaak de informatie van de overheid moeten vertalen, zodat ouderen weten wat dit voor hun situatie betekent. Laaggeletterdheid onder deze ouderen speelt hierin een grote rol, ook als ze de Nederlandse taal spreken.

Beperkte vaardigheden
Het ontbreken van digitale vaardigheden, maar ook het ontbreken van administratieve vaardigheden is bij veel ouderen in een financieel kwetsbare positie een oorzaak van het niet benutten van voorzieningen. Ze zijn meestal laaggeschoold en daardoor laaggeletterd.

Initiatief ligt bij ouderen
Ouderen moeten vaak zelf, of met hulp, een aanvraag indienen, als ze in aanmerking willen komen voor een inkomensvoorziening. Zo is dat vastgelegd in wet- en regelgeving. Het feit dat ouderen zelf in actie moeten komen, maakt de kans dat er geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening groter. Ouderen vertelden dat ze moeite hebben met het lezen van brieven van de overheid en het indienen van een aanvraag. En naar mate ze ouder worden, nemen de vaardigheden af die nodig zijn om zelf zaken te regelen. Een vrouw uit Amsterdam-Zuidoost (69) vertelde: *"Hoe ouder je wordt, hoe moeilijker je dingen onthoudt. Als je mij iets uitlegt de ene dag, vergeet ik het de volgende dag weer."* Intermediairs zien dat ook in hun dagelijkse praktijk.

Ook zien de intermediairs ouderen die deze vaardigheden helemaal niet hebben, omdat hun overleden partner altijd de administratie deed. Terwijl in de meeste gevallen het initiatief om een aanvraag in te dienen bij de burger ligt. Een recent voorbeeld is de energietoeslag, die gemeenten automatisch kunnen toekennen aan mensen met een uitkering van de gemeente. Maar dat geldt niet voor AOW-gerechtigden die in dezelfde gemeente wonen en een inkomen rond het sociaal minimum hebben. Zij moeten zelf een aanvraag indienen bij hun gemeente, omdat de gemeente niet over hun inkomensgegevens beschikt.[14]

Veel gaat online
Uitgebreide informatie over inkomensvoorzieningen is vaak alleen via internet te vinden en veel formulieren van de overheid moeten online worden ingevuld. Contact opnemen met de overheid, bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak voor een baliebezoek, moet vaak ook via internet.

Uit de gesprekken blijkt dat veel ouderen hun zaken niet zelf digitaal kunnen regelen en problemen ondervinden met de digitale dienstverlening vanuit de overheid. Dit komt door een gebrek aan digitale vaardigheden, maar ook door het ontbreken van de juiste middelen, zoals een computer, tablet, smartphone en een printer. Hierdoor missen ze belangrijke informatie over

14 Een uitzondering hierop zijn AOW-gerechtigden die ook recht hebben op een AIO-aanvulling. De SVB heeft in april 2022 de gegevens van deze mensen doorgegeven aan gemeenten, zodat zij de energietoeslag automatisch aan deze ouderen kunnen toekennen en uitbetalen.

voorzieningen, kunnen ze deze niet aanvragen en lopen ze vast. Een vrouw (76) uit Ulrum liep zo ook vast bij haar belastingaangifte: *"Ik had een afspraak gemaakt bij de bibliotheek om geholpen te worden bij het invullen van mijn belastingen. Toen ben ik teruggestuurd, omdat ik een DigiD moest hebben, maar die had ik niet. Ik had er nog nooit over gehoord. Vijf jaar geleden, toen ik voor het laatst belastingaangifte heb gedaan, hoefde dat nog niet. De mevrouw bij de bibliotheek kon mij niet verder helpen"*.

Op papier is ook ingewikkeld

Een aanvraag indienen kan ook op papier. De ervaring van de ouderen is echter dat de aanvraagprocedures daarmee niet per se makkelijker worden. Ze moeten nog steeds veel vragen beantwoorden en gegevens verstrekken. Intermediairs vertelden dat ouderen vaak veel moeite moeten doen om de overheid zo ver te krijgen dat ze hun zaken op papier mogen regelen. Digitaal zaken doen is inmiddels de norm.

Aanvraagprocedures te complex

De intermediairs zien dat de aanvraagprocedures ingewikkeld zijn voor ouderen. Dit verschilt wel per regeling. Het aanvragen van de AOW en de zorgtoeslag konden de meeste ouderen, al dan niet met hulp, vrij eenvoudig regelen. Over de AOW krijgen ze tijdig een brief en voor het aanvragen van de zorgtoeslag zijn niet veel gegevens nodig. De huurtoeslag op tijd aanvragen of op tijd wijzigen, bijvoorbeeld bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, vinden ouderen al lastiger en vergeten ze regelmatig. Ze realiseren zich vaak niet dat een wijziging in hun situatie van invloed kan zijn op het hele jaarrecht of op andere inkomensvoorzieningen die zij ontvangen. Een intermediair zei hierover: *"De logica van de wet botst hier met de logica van de portemonnee."*

Veel vragen en veel voorwaarden

Bij inkomensvoorzieningen zoals bijzondere bijstand en de AIO, moeten ouderen aan meer voorwaarden voldoen en meer informatie overleggen. Dat schrikt af. Ze kunnen het niet zonder hulp van een familielid of een intermediair. Het voor de eerste keer aanvragen van kwijtschelding van lokale belastingen is bijvoorbeeld ook een behoorlijke administratieve opgave, waarbij zij allerlei documenten moeten aanleveren. Vaak hebben ouderen die stukken niet of kunnen ze die stukken niet aanleveren, omdat ze alleen nog maar digitaal beschikbaar zijn. Of ze kunnen niet alle vragen beantwoorden, omdat ze de informatie niet hebben of het antwoord niet weten. Een intermediair vertelde: *"Bij de kwijtschelding van lokale belastingen heb je zoveel dat je moet aanleveren, dat het heel erg ontmoedigt. Zeker voor mensen die niet digitaal vaardig zijn. Die mensen moeten al snel naar een steunpunt. Om dat zelf te doen, is een hele klus. Daarom laten ze vaak erg veel liggen, omdat ze het idee hebben dat ze het toch niet krijgen."*

Intermediairs gaven aan dat de complexiteit van de voorwaarden, die verbonden zijn aan het recht op een inkomensvoorziening een probleem zijn. Het is voor ouderen niet duidelijk wat die voorwaarden precies betekenen voor hun situatie. Voor veel ouderen is het bijvoorbeeld niet bekend dat de afkoop van een klein pensioen, waardoor de oudere geld krijgt uitbetaald van zijn pensioenfonds, gevolgen kan hebben voor het recht op toeslagen of de belastingaangifte. Vanwege al die voorwaarden en gevolgen die eraan verbonden zijn, wordt het aanvragen en behouden van een inkomensvoorziening een complexe aangelegenheid. De intermediairs zien regelmatig dat ouderen hierdoor plotseling te maken krijgen met terugvorderingen. Een intermediair zei hierover: *"Ik vind het pijnlijk dat dan gesproken wordt over omgaan met geld, want eigenlijk is het meer omgaan met wetgeving."*

Te complexe wet- en regelgeving

Een belangrijke oorzaak voor het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen is volgens zowel intermediairs als overheidsinstanties dat de wet- en regelgeving met alle voorwaarden en uitzonderingen veel te complex is. En dat het uitvoeren hiervan leidt tot complexe

aanvraagprocedures. Een intermediair verwoordde dat als volgt: *"Mensen hebben inderdaad soms ondersteuning nodig en begrijpelijke informatie, maar aan de andere kant moeten we niet vergeten dat de sociale zekerheid en de fiscaliteit op zichzelf al complexe stelsels zijn. Ook voor mensen met een goede opleiding die nog volop in het werkzame leven staan. En soms zelfs voor professionals. Het ligt natuurlijk niet alleen aan de vaardigheden of de cognitieve vermogens van de mensen."*

Regelgeving uitvoeren is ingewikkeld
De overheidsinstanties onderkenden dat zij vooral werken vanuit werkprocessen en procedures. Voor hun medewerkers is het soms ook al lastig om te weten hoe een regeling precies in elkaar steekt. Dat komt volgens hen onder meer omdat regelingen en de voorwaarden voor het krijgen van een voorziening regelmatig wijzigen. Zij zien dat ouderen snel verzanden in de administratieve handelingen, die van hen gevraagd worden. Problemen met de taal, maar ook het op de juiste plek een handtekening zetten, kan al voor hindernissen zorgen bij het aanvragen van een inkomensvoorziening. Overheidsinstanties vertelden dat het daardoor best lang kan duren voordat alle bewijsstukken voor een aanvraag verzameld zijn en de oudere de voorziening krijgt waar hij recht op heeft.

Afhankelijkheid van anderen

Nagenoeg alle ouderen in een kwetsbare positie kunnen niet zonder hulp hun zaken met de overheid regelen. De één heeft meer hulp nodig dan de ander. Op zijn minst om zekerheid te krijgen of ze de informatie van de overheid goed hebben begrepen. Maar meestal ook om de inkomensvoorziening daadwerkelijk aan te vragen. Ouderen die met hulpvragen terecht kunnen bij hun kinderen, kennissen, buren of intermediairs weten doorgaans hun weg naar een inkomensvoorziening te vinden. Ouderen die de AIO, bijzondere bijstand en huur- en zorgtoeslag hebben aangevraagd, vertelden dat anderen dit namens hen hebben gedaan.

Geen sociaal netwerk
Veel ouderen hebben geen (groot) sociaal netwerk. Of ze kunnen er niet terecht met hun hulpvragen; ook niet bij hun kinderen. De kinderen hebben het te druk, wonen op afstand of begrijpen zelf ook niet precies hoe ze zaken met de overheid moeten regelen. Een man (72) van Chinese afkomst vertelde: *"Mijn dochter is hoogopgeleid en werkt voor de universiteit. Ze heeft de Nederlandse mentaliteit en is altijd erg druk. Voor hulp kan ik niet bij haar terecht."*

Intermediairs zijn onmisbaar
Ouderen waren in de gesprekken bijna unaniem in hun waardering voor het werk van intermediairs. Velen hebben echt een vertrouwensband met hun intermediair. De intermediairs bieden vaak meer dan alleen informatie en hulp bij het regelen van zaken met de overheid. Ze zijn er ook voor een praatje en dienen als klankbord.

De ervaring van de intermediairs is dat ouderen in een financieel kwetsbare positie het zonder hulp niet kunnen regelen. Als een oudere alleenstaand is, niet bij zijn kinderen terecht kan of geen sociaal netwerk heeft, dan wordt het regelen van inkomensvoorzieningen een stuk moeilijker. Een intermediair vertelde over een vrouw (67), van wie de man altijd de administratie deed. *"Toen haar man overleed, had ze een groot probleem. Ze moest zelf alles regelen, met name het invullen van papieren, de huur betalen en financiële zaken overnemen. Dat had ze voorheen niet geleerd. Omdat ze ook de taal niet goed spreekt, was dit een extra drempel."*

De intermediairs helpen de ouderen in een kwetsbare positie om meer inzicht te krijgen in hun eigen situatie. Dat doen ze door voorlichting te geven over de rechten en plichten die horen bij de inkomensvoorzieningen. Met de ondersteuning die ze bieden bij het aanvragen kunnen intermediairs onduidelijkheden en onzekerheden bij ouderen wegnemen. Zo maken ze ouderen wegwijs in het complexe systeem van inkomensvoorzieningen. Een begeleider van ouderen in

Midden-Groningen vertelde: *"Het gaat niet alleen om het bieden van overzicht en inzicht, maar ook om het bieden van ondersteuning bij aanvragen."*

De intermediairs vormen een schakel tussen de overheid en ouderen in een financieel kwetsbare positie. Zij kunnen de informatie van de overheid 'vertalen'. Maar ook sommige intermediairs gaven aan geen volledig overzicht te hebben van de inkomensvoorzieningen, waarvan ouderen gebruik kunnen maken.

Weinig vertrouwen in de overheid

Veel ouderen gaven aan geen of een beperkt vertrouwen in de overheid te hebben. Ze ervaren de overheid als bureaucratisch, begrijpen in veel gevallen de regels niet of ze vergeten dat ze wijzigingen op tijd moeten doorgeven. Ze zijn bang dat ze te maken krijgen met een terugvordering.

Gebrek aan vertrouwen is een drempel

Een gebrek aan vertrouwen in de overheid vormt een grote drempel voor ouderen. Als ze eenmaal een slechte ervaring hebben gehad met een overheidsinstantie, bijvoorbeeld omdat ze niet vriendelijk te woord zijn gestaan door een medewerker of omdat ze onverwachts toeslagen moesten terugbetalen, dan leidt dit vaak tot wantrouwen tegenover de overheid in het algemeen. Zoals bij een man (71) uit Winterswijk: *"Twee jaar geleden ben ik met pensioen gegaan. Toen heb ik de Belastingdienst gebeld met de vraag of er iets zou veranderen, of dat ik nog iets moest doorgeven. Daarop werd ontkennend geantwoord. Toen heb ik geen verdere actie ondernomen. Maar uiteindelijk moesten we 2400 euro terugbetalen, omdat we een algemene heffingskorting kregen voor de minstverdienende partner, waar we geen recht meer op hadden."*

Het weerhoudt de ouderen ervan een aanvraag in te dienen. Zo vertelde een dakloze man (69), die wel recht heeft op AIO, maar dit niet wil aanvragen: *"Doordat ik op straat kwam te staan, is mijn AOW gestopt. Ik heb een vast adres nodig. Als ik nu AIO aanvraag, ben ik bang dat ik alles moet terugbetalen. Als ik één brief niet ontvang, dan heb ik een probleem."*

Liever naar een intermediair

De intermediairs merken dat ouderen in een financieel kwetsbare positie, die voor hulp aankloppen, inderdaad weinig vertrouwen in de overheid hebben. Ze doen liever een beroep op een intermediair, dan dat ze zelf contact zoeken met een overheidsinstantie. Intermediairs zitten vaak op locaties bij ouderen in de buurt, spreken hun taal, hebben kennis van hun cultuur en nemen de tijd. Ouderen willen eerst op hun gemak worden gesteld voordat ze vertellen wat hun problemen zijn en wat ze nodig hebben. Maar ook dan kost het, volgens de intermediairs, tijd om een vertrouwensband met deze ouderen op te bouwen. Hun ervaring is dat ouderen niet snel geneigd zijn om hulp te vragen en over hun problemen te vertellen. Zoals een begeleider uit Winsum het verwoordde: *"Groningers willen zichzelf redden en nemen niet zo snel hulp van een ander aan. Zolang ze het gevoel hebben dat ze het redden, en dat kan soms met erg weinig zijn, dan kiezen ze liever daarvoor. Ouderen voelen zich hier vaak bezwaard om hulp te vragen."* Als die vertrouwensband er eenmaal is, zien intermediairs de ouderen regelmatig terugkeren met hulpvragen.

Geen vertrouwen, geen aanvraag
De overheidsinstanties vertelden de ervaring te hebben dat ouderen vaak geen gebruik willen of durven maken van inkomensvoorzieningen. Ook als ouderen weten dat ze er waarschijnlijk wel recht op hebben. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de overheidsinstantie ouderen vraagt om inzicht te geven in hun financiën of om bewijsstukken in te sturen. Ouderen zijn dan bang voor gevolgen die ze niet kunnen overzien, zoals een bedrag krijgen dat ze later weer terug moeten betalen. Maar soms speelt er ook wat anders. Zo vertelde een medewerkster van de gemeente Heerlen*: "Landelijke regelingen kunnen zorgen voor regionaal wantrouwen. De gemeente wil voor het meldpunt eenzaamheid bijvoorbeeld niet verwijzen naar een landelijk telefoonnummer waarbij je iemand van buiten Limburg te spreken krijgt. Dit gaat niet werken. Qua taal en afstand voelt dat voor de ouderen uit Heerlen niet vertrouwd."*

Afstand tot de overheid

Veel ouderen lieten weten dat zij, letterlijk en figuurlijk, een grote afstand tot de overheid voelen. Zij voelen die afstand door het ambtelijke taalgebruik, de digitale communicatie en allerlei administratieve formaliteiten die het aanvragen van een inkomensvoorziening met zich meebrengt. Maar ook omdat kantoren van de overheid meestal niet in de buurt zijn.

Overheidskantoren niet in de buurt
Sommige ouderen gaven aan dat ze wel bij een overheidsinstantie binnen willen lopen met een vraag. Maar in alle gesprekken hadden de ouderen het dan over de balie bij de gemeente. Landelijke uitvoeringsinstanties hebben maar op een beperkt aantal locaties een kantoor. Intermediairs bevestigden het beeld dat er een afstand is tussen ouderen en overheidsinstanties. Kantoren van overheidsinstanties zijn vaak niet in de buurt en ouderen zijn over het algemeen minder geneigd om te reizen. Het maken van een afspraak voor een baliebezoek is voor veel ouderen al een behoorlijke stap, volgens intermediairs. Ook telefonisch of digitaal contact met instanties is voor veel ouderen lastig. Niet alle ouderen hebben bovendien de middelen om de digitale weg naar de overheid te vinden. Intermediairs helpen deze ouderen om de afstand tot de overheid te overbruggen. Als ouderen aankloppen met vragen doen de intermediairs namens hen navraag bij de overheidsinstanties.

Geen tijd en onvriendelijk
Maar zelfs tot de balie van het gemeentehuis of een stadsdeelkantoor voelen veel ouderen een (grote) afstand. De meeste ouderen hebben wel één of enkele keren een ervaring gehad met een baliebezoek, maar slechts weinig ouderen hebben dit als positief ervaren. Ze vertelden dat er bijna altijd van tevoren, digitaal, een afspraak moet worden gemaakt. En als ze dan aan de balie verschenen, ervaarden de meeste ouderen dat er tijdens zo'n gesprek weinig tijd is om hun vragen te stellen. Ze vinden dat ze vaak van het kastje naar de muur worden gestuurd, dat ze niet worden begrepen of serieus genomen. Ze vertrekken dan weer zonder dat ze één stap verder zijn gekomen. Ze hebben het idee dat de medewerkers onvoldoende de tijd nemen om naar hun verhaal te luisteren. Zoals een vrouw uit Rotterdam (66) het verwoordde: *"Als ik ergens bij een balie kom en denk 'oh jee, deze persoon heeft een bui', dan ben ik weg. Het is erg afhankelijk van wie mij helpt. Je krijgt soms niet de informatie die je wilt, en als je dan doorvraagt, heb je het idee alsof ze je niet begrijpen. Je krijgt geen exact antwoord."* Wel zijn er verschillen tussen overheidsinstanties. Waar de SVB onder ouderen bekend staat als bereidwillig en meedenkend, geldt dit in mindere mate voor de Belastingdienst en sommige gemeenten.

Volgens intermediairs beklagen ouderen zich regelmatig over de onpersoonlijke behandeling, met name bij gemeenten. Zoals een intermediair vertelde: *"Bij de balie willen ze vaak snel-snel. Een oudere die bij zo'n balie komt heeft vaak meerdere problemen, ook al zeggen ze in eerste instantie dat ze een financieel probleem hebben. Dan krijgen ze te horen: 'Oh, een financieel probleem, ga maar naar dat loket.' En voor je het weet zit zo iemand bij tientallen loketten en verzandt in alle informatie. Dan denken ze vaak, laat maar."*

Als ouderen bellen met een overheidsinstantie, krijgen ze telkens iemand anders aan de telefoon, wat voor hen een doorn in het oog is. Een begeleider uit Winsum zei hierover: *"Je krijgt de gemeente wel te pakken via de telefoon, maar zodra je wordt doorverbonden begint de ellende. Dan weten ouderen niet precies wie ze moeten hebben en worden ze van het kastje naar de muur gestuurd. Vroeger, vóór de gemeentelijke herindeling, kenden de mensen bij de gemeente elkaar onderling beter en wisten ze bij wie ze moesten zijn als een oudere belde met een vraag."* Ouderen besluiten hierdoor maar geen gebruik te maken van de voorzieningen waarvoor ze wel in aanmerking kunnen komen.

2.3 Specifieke oorzaken

Financiële historie in het buitenland

Ouderen die een woon- en werkverleden in het buitenland hebben, hebben vaak geen volledig AOW-recht opgebouwd. Deze ouderen lopen een groot risico om onder het sociaal minimum terecht te komen, als zij geen gebruikmaken van aanvullende inkomensvoorzieningen. Zij vertelden het lastig te vinden om overzicht te krijgen van de aanvullende inkomensvoorzieningen waarop zij recht hebben. De AIO is niet algemeen bekend onder deze ouderen.

Ingewikkelde administratie

Sommige ouderen lieten weten dat ze een klein pensioen hebben opgebouwd tijdens hun werkende leven in het buitenland. Of dat ze een nabestaandenpensioen krijgen van hun overleden echtgenoot. Het gaat vaak niet om hoge bedragen, maar het is wel van invloed op andere rechten. Zij vinden het lastig om op het juiste moment, het juiste bedrag dat ze vanuit het buitenland ontvangen, door te geven, zodat de Nederlandse overheid hun recht op aanvullende inkomensvoorzieningen goed kan vaststellen.

Ouderen die op de Antillen hebben gewoond en daar een pensioen hebben opgebouwd vertelden dat het buitenlandse pensioen is opgebouwd in Antilliaanse guldens, maar wordt uitbetaald in euro's. Hoe hoog het bedrag uiteindelijk is, is afhankelijk van de wisselkoers. Dit kan dus per maand verschillen. Deze ouderen hebben niet elke maand hetzelfde inkomen vanuit het buitenland, maar moeten deze informatie wel correct doorgeven aan de Nederlandse overheid. Dit leidt volgens hen regelmatig tot terugvorderingen of nabetalingen. Een gevolg hiervan is dat sommige ouderen de inkomensvoorzieningen niet aanvragen, omdat dit alleen maar tot een ingewikkelde administratie leidt. Zoals een vrouw (67) van Curaçaose afkomst zei: "*Door al deze regels, blijf je de hele tijd aan de gang met het optellen en aftrekken. Met de constante twijfel of je het wel goed doet."*

Veel zelf regelen

Niet alle ouderen weten dat ze in aanmerking kunnen komen voor een ouderdomsvoorziening uit het buitenland. Of dat ze zelf de bewijsstukken van het buitenlandse pensioen moeten aanleveren. Terwijl de Nederlandse overheid ervan uitgaat dat mensen dit zelf regelen. Zoals een vrouw (77) van Curaçaose afkomst aangaf tijdens een gesprek: *"Toen ik in de AOW kwam, wist ik niet dat we vanuit Curaçao pensioen konden aanvragen. Ik kreeg toen een boete, omdat ze ervan uitgaan dat je pensioen aanvraagt. Hier stond niets over in de brief van de SVB, die ik kreeg over het aanvragen van mijn AOW. Je moet er zelf achter komen. Ook vanuit Curaçao wordt geen moeite genomen om ons daarover beter te informeren. In dat opzicht zijn ze traag en nonchalant, en helpen ze pas als we echt in de problemen komen"*.

Historie in buitenland maakt het complex
Intermediairs bevestigden dat het hebben van een financiële historie in het buitenland een complicerende factor kan zijn voor ouderen om het recht op inkomensvoorzieningen goed te regelen. Er zijn ook situaties die voor specifieke groepen ouderen gelden, waardoor goede en tijdige informatie over het aanvragen van aanvullende inkomensvoorzieningen juist voor hen extra belangrijk is. In de beginperiode werd er bijvoorbeeld geen of nauwelijks pensioen voor gastarbeiders opgebouwd bij de pensioenfondsen, vertelde een intermediair. Hierdoor hebben veel ouderen van de eerste generatie, die als gastarbeider hebben gewerkt, maar een klein aanvullend pensioen. Een inkomensvoorziening naast de AOW is voor deze ouderen dus heel belangrijk.

Ook gaven intermediairs aan dat er problemen ontstaan bij ouderen die onroerend goed op hun naam hebben staan in het buitenland. Dit kan problemen veroorzaken voor hun AIO-aanvulling, terwijl het onroerend goed soms nauwelijks waarde heeft. Zoals een begeleider van ouderen van Marokkaanse afkomst uitlegde: *“Sommige ouderen hebben een huis in het buitenland. Vaak zijn dit oude bouwvalhuizen, waarvan ergens staat geregistreerd dat ze van de familie zijn. Dan moet je aantonen wat de waarde van de bouwval is, want anders heb je geen recht op AIO. Maar het is niet te doen om door die bureaucratie te komen, zowel in Nederland als via het consulaat in Marokko. Heel veel dingen staan niet geregistreerd. En je kan ook geen waarde aantonen van iets dat nauwelijks waarde heeft, maar dat moet je wel doen. Dat lukt heel vaak niet”*.

Andere taal en andere cultuur

Ouderen met een migratieachtergrond vertelden dat de taal en de cultuur een rol speelt bij het niet gebruiken van inkomensvoorzieningen.

De taal niet (goed) beheersen
Het niet of niet goed spreken en begrijpen van de Nederlandse taal maakt ouderen extra onzeker. Zij maken deel uit van tamelijk gesloten gemeenschappen binnen Nederland, zoals de Chinese, Spaanstalige of Somalische gemeenschap. Zeker als ouderen op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, is het moeilijk om zich het Nederlands eigen te maken.

Wat ouderen niet weten, kunnen ze ook niet aanvragen. Dit bleek heel duidelijk bij een aantal ouderen uit de Chinese gemeenschap. Veel van deze ouderen hebben jarenlang zes tot zeven dagen per week in een Chinees restaurant gewerkt en kijken Chinese televisie, waardoor ze nauwelijks op de hoogte zijn van hun rechten en plichten zodra ze de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. De begeleider van deze ouderen van Chinese afkomst verwoordde het als volgt: *“Ze zijn gewend dat hun oudere kinderen de zorg voor hen op zich nemen. Iets als een verzorgingsstaat kennen ze niet. Dat is voor hen te mooi om te geloven, haast ondenkbaar. Mensen zijn erdoor verrast en denken dat ze het geld uiteindelijk moeten terugbetalen.”*

Maar zelfs als de informatie vanuit de overheid beschikbaar is in hun eigen taal, begrijpen de ouderen de overheidscommunicatie niet goed. Omdat deze ouderen minder goed in staat zijn hun vraag te verwoorden, verloopt het contact met de overheid bovendien vaak moeilijker. Ouderen die geen of slecht Nederlands spreken, krijgen maar met moeite een tolk toegewezen. Een man (72) van Chinese afkomst zei: *“Twintig jaar geleden was de overheid bereid om mensen te helpen die de taal niet machtig waren. Telefonisch tolken kon toen gewoon. Nu is het anders en moet ik zelf iemand regelen om mij verstaanbaar te maken.”*

Kinderen in huis gebruikelijk
Ook het verschil in cultuur speelt een rol. Meerdere ouderen met een migratieachtergrond vertelden dat het weer in huis nemen van volwassen kinderen en ook kleinkinderen heel gebruikelijk is. Soms omdat het kind, al dan niet tijdelijk, geen woonruimte heeft. Maar soms ook omdat het kind de zorg voor de oudere op zich neemt. Men helpt elkaar. Maar in het

Nederlandse sociale zekerheidsstelsel heeft dit effect op het recht op een inkomensvoorziening die iemand krijgt. Het in huis nemen van een volwassen kind heeft vanwege de kostendelersnorm gevolgen voor het recht op AIO.[15] Ook kan het van invloed zijn op de hoogte van de huurtoeslag. Veel ouderen overzien die gevolgen niet.

Een alleenstaande vrouw (71), die 30 jaar geleden uit de Dominicaanse Republiek naar Nederland is verhuisd, maakte dit mee: *"Omdat mijn dochter weer bij mij is komen wonen, ben ik gekort op mijn AIO. Ik wist niet dat dit zou gebeuren, maar mijn dochter kon geen nieuw adres vinden. Mijn dochter heeft ook een kind van 21 dat ook bij mij woont, waardoor ik er nog meer op achteruit ga met mijn AIO. Daar maak ik mij erg zorgen over. Omdat zij geen adres hebben, komt alles op mij neer. Ik begrijp niet waarom de SVB mij niet vertrouwt en mij kort op mijn AIO."*

Intermediairs met kennis van taal en cultuur

Veel ouderen vertelden dat ze vaak pas hulp zoeken als ze in de financiële problemen komen. Meestal hebben ze geen groot sociaal netwerk of kunnen ze daar met hun vragen niet terecht. Daarom waarderen deze ouderen de hulp van intermediairs, die dezelfde taal spreken en bekend zijn met hun cultuur. Veel ouderen lieten weten er extra reistijd voor over te hebben om in contact te komen met intermediairs met dezelfde achtergrond als zijzelf. Ook voor deze ouderen geldt dat een vertrouwde omgeving, met ook ruimte voor een praatje en sociale activiteiten de weg vrijmaakt om over inkomensvoorzieningen te praten en deze aan te vragen.

Intermediairs lieten weten dat zij bemiddelen en zorgen voor tolken als ouderen met een migratieachtergrond in gesprek moeten met een overheidsinstantie. Het is volgens hen belangrijk dat ouderen in hun eigen taal hun verhaal kunnen doen. De intermediairs die ouderen met een migratieachtergrond begeleiden, vertelden dat er een groot gebrek is aan intermediairs met specifieke kennis van een taal of cultuur. Terwijl deze heel hard nodig zijn.

2.4 De oorzaken op een rij

Ouderen, intermediairs en overheidsinstanties vertelden waarom inkomensvoorzieningen volgens hen niet worden benut. Hoewel de oorzaken vanuit verschillende perspectieven zijn aangedragen, worden ze door alle gesprekspartners herkend.

Op een rij gezet zijn dit de oorzaken.

- Onwetendheid
- Financieel zelfstandig willen blijven
- Schaamte
- Ingewikkeld taalgebruik
- Beperkte vaardigheden
- Afhankelijkheid van anderen
- Weinig vertrouwen in de overheid
- Afstand tot de overheid
- Financiële historie in het buitenland
- Andere taal en andere cultuur

15 In het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van 15 december 2021 is afgesproken dat de kostendelersnorm wordt gewijzigd in die zin dat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet meer zullen meetellen als kostendeler. De wijziging moet ingaan per 1 januari 2023. Sommige gemeenten schaffen de kostendelersnorm al eerder af. Ouderen nemen echter soms ook volwassen kinderen van 27 jaar of ouder weer in huis.

Sòng Lou uit China

Sòng Lou (*) is 73 jaar en komt uit China. Hij woont al zo'n 40 jaar in Nederland en in 1993 kreeg Sòng een verblijfsvergunning. Hij heeft op diverse plekken in Nederland gewoond, de laatste 20 jaar in Den Haag. Dat had te maken met zijn werk. ***"Ik ben eigenlijk kleermaker. Maar in Nederland heb ik een Chinees restaurant gehad en ben ik kunstenaar. Ik maakte Chinese versiering van eten."*** Sòng is twee keer getrouwd geweest en heeft vijf zonen. De drie oudere zonen uit het eerste huwelijk wonen ver weg en daar heeft hij minder contact mee. Zijn twee jongste zonen uit zijn tweede huwelijk wonen in Den Haag. ***"Zij zijn hier opgegroeid. Zij hebben dan ook een minder traditionele opvoeding gehad."***

Sòng krijgt AOW, geen pensioen. Ook ontvangt hij huur- en zorgtoeslag. Sòng heeft in het verleden schulden gemaakt en had ook schuldhulpverlening. Sinds dit jaar is hij gelukkig schuldenvrij en kan zich financieel nu beter redden per maand. ***"Ik weet eigenlijk niet wat genoeg betekent. De afgelopen maanden heb ik geen problemen met geld gehad."*** Sòng geeft aan dat hij gelukkig is. ***"Mijn zonen zijn goed voor me en ik heb mijn hobby: Chinees kalligraferen en natuurlijk versieringen maken."***

Sòng spreekt en leest nauwelijks Nederlands. Hij is dus voor alle communicatie met de overheid afhankelijk van anderen. Hijzelf kan niet bellen met de gemeente of daar naartoe gaan voor ondersteuning. De twee jongste zonen helpen hem waar ze kunnen. Zij hebben hem geholpen met de AOW. Maar het liefst doet hij alles zoveel mogelijk alleen. ***"Ik ben een trotse man en los mijn problemen graag zelf op. Dat is mijn houding, zo ben ik nu eenmaal."*** Hij wist niet dat de overheid überhaupt mensen hielp. Dat was hij niet gewend vanuit China.

Dat Sòng huur- en zorgtoeslag heeft, is eigenlijk toevallig. *"**Dat is al lang geleden. Maar toen ging ik naar de gemeente en daar was een meneer met een Chinese achtergrond die bij de gemeente werkte. Deze meneer heeft dat toen voor mij geregeld."*** Van het niet benutten van voorzieningen is nu geen sprake meer. Maar dit komt omdat hij al enige tijd ondersteuning krijgt van de Chinese ouderenconsulent van Wijkz, een sociaal werk organisatie in Den Haag. Sòng ziet deze consulent een paar keer per maand. De consulent helpt hem bij de administratie en regelt indien nodig ook het aanvragen van financiële voorzieningen als Sòng daarvoor in aanmerking komt. Hierdoor loopt hij geen voorzieningen (meer) mis. ***"Ik weet niet goed hoe het met me zou zijn zonder de consulent. Maar waarschijnlijk had ik het dan echt moeilijk gehad."***

** Dit is niet de echte naam*

3 Oplossingen om niet-gebruik tegen te gaan

3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft ouderen en intermediairs gevraagd hoe het niet benutten van inkomensvoorzieningen volgens hen opgelost kan worden. Ouderen droegen zelf enkele oplossingen aan en soms kon de ombudsman uit hun verhalen opmaken wat zij misten. De intermediairs konden de oplossingen uitgebreider benoemen vanwege de kennis die zij hebben van het sociale zekerheidsstelsel en de werkwijze van de overheid. De ombudsman heeft ook de overheidsinstanties gevraagd hoe zij het niet-gebruik van voorzieningen zouden bestrijden. Zij vertelden over de ervaringen die ze inmiddels op dat vlak hebben opgedaan.

3.2 Mogelijke oplossingen

Regelmatige en proactieve informatieverstrekking

Ouderen willen graag regelmatig geïnformeerd worden over hun recht op inkomensvoorzieningen en niet pas als ze er zelf om vragen.

Informatie brengen

Ouderen gaven aan dat ze willen dat de overheid informatie meer uit zichzelf met hen deelt, bijvoorbeeld wanneer ze de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Duidelijke verwijzingen naar instanties die echt kunnen helpen en een overzicht van alle regelingen waar ouderen mogelijk recht op hebben, zijn nuttig. Een vrouw (76) uit Ulrum zei: *“Ik zou graag een lijst willen van waar ik allemaal voor in aanmerking kom. Dat ontbreekt nu. Als ze dat nu naar alle 70-plussers zouden sturen.”* Een vrouw (67) uit Schiedam liet weten: *“Het zou helpen als de gemeente inwoners, die een bepaalde leeftijd zijn gepasseerd, eens per jaar een brief stuurt met de vraag of we hulp nodig hebben met geldzaken. Nu moeten wij steeds aan de bel trekken.”*

Intermediairs vinden ook dat het initiatief teveel bij de ouderen wordt neergelegd. Nog te vaak is het zo dat ouderen de informatie over de beschikbare inkomensvoorzieningen zelf moeten halen of opzoeken. Er wordt van ouderen verwacht dat ze zelf actie ondernemen en bij vragen of onduidelijkheden contact opnemen met de overheid. De overheid kan ouderen meer tegemoet komen, volgens de intermediairs: *“De overheid heeft een prachtige etalage. Maar mensen kunnen de etalage niet vinden. Dus ik vind dat ze het niet moeten tentoonspreiden en zeggen dat ouderen het maar moeten komen halen, maar ik vind dat ze het actief moeten brengen.”* Intermediairs gaven aan dat het ook goed zou zijn als overheidsinstanties in hun brieven ouderen attenderen op steunpunten en intermediairs in de buurt, waar ouderen met hun vragen terecht kunnen.

Overheidsinstanties vertelden dat zij meer doen dan alleen informatie geven over inkomensvoorzieningen via brieven of via hun website. Een medewerkster van de gemeente Borsele vertelde: *“De gemeente wil meer aandacht besteden aan de informatievoorziening voor ouderen. Daarom is er een folder gemaakt met informatie over inkomensvoorzieningen. Deze folder wordt verspreid via buurthuizen, huisartsen en fysiotherapiepraktijken”*. Gemeenten realiseren zich dat ouderen in een financieel kwetsbare positie ook op andere manieren moeten worden benaderd. En dat ouderen over het algemeen niet goed bereikbaar zijn via sociale media of internet.

Magazines en huis-aan-huisbladen
Gemeenten lieten weten dat zij via gratis huis-aan-huisbladen en wijkkranten informatie over inkomensvoorzieningen verspreiden. Een medewerker van de gemeente Heerlen vertelde daarover het volgende: *"Sinds kort is ook de stadskrant terug in Heerlen. Via die kanalen wordt door de gemeente geadverteerd om zo veel mogelijk de niet digitaal vaardige ouderen te bereiken. Hiermee bereikt de gemeente ook de armere en slecht bereikbare ouderen. Er leven toch wel wat mensen in armoede en die hebben bijvoorbeeld dan geen krant meer. Maar de buurtbladen worden huis-aan-huis bezorgd."*

Sommige intermediairs vertelden dat zij een magazine hebben dat verspreid wordt onder ouderen. Gemeenten plaatsen daar soms informatie in, maar ook landelijke uitvoeringsinstanties kunnen gebruikmaken van die mogelijkheid om informatie over inkomensvoorzieningen onder de aandacht te brengen bij deze ouderen.

Toeslagen liet weten dat zij in de zomer van 2021 een mediacampagne heeft georganiseerd om het recht op huurtoeslag over het voorgaande jaar onder de aandacht te brengen. Zij heeft in samenwerking met het Ministerie van BZK meer dan 50 verschillende landelijke en regionale maatschappelijke en koepelorganisaties benaderd, zoals gemeenten, bibliotheken, de Woonbond en Wijzer in Geldzaken. Dit heeft geleid tot landelijke en lokale aandacht in onder andere huis-aan-huisbladen en landelijke dagbladen. Toeslagen vertelde dat de campagne eraan heeft bijgedragen dat meer mensen huurtoeslag hebben aangevraagd. Omdat de campagne niet specifiek op ouderen of ouderen in een financieel kwetsbare positie was gericht, kon Toeslagen niet aangeven of ouderen in een financieel kwetsbare positie beter bereikt zijn dan andere groepen burgers.

Informatiebijeenkomsten
Een aantal overheidsinstanties gaf aan dat het organiseren van informatiebijeenkomsten een effectieve manier is om ouderen te bereiken. Zo vertelde de gemeente Rotterdam dat ze ieder jaar een week organiseert om voorzieningen onder de aandacht te brengen bij haar inwoners.[16] In 2021 werd op die manier de AIO onder de aandacht gebracht. De gemeente werkte hiervoor samen met de SVB en de openbare bibliotheek. Ouderen konden op afspraak of spontaan langskomen en door de aanwezige medewerkers laten nagaan of zij recht hadden op AIO. De gemeente vertelde dat veel mensen al AIO bleken te ontvangen, maar er waren ook mensen bij wie de AIO was stopgezet. Zij waren naar het buitenland gegaan en bij terugkomst in Nederland hadden ze de AIO niet meer aangevraagd, terwijl ze er wel recht op hadden. Een medewerkster van de gemeente Rotterdam: *"Voor ouderen is niet zozeer belangrijk welke voorzieningen er allemaal beschikbaar zijn, maar eerder voor welke voorzieningen zijzelf in aanmerking komen."* In mei 2022 heeft de gemeente Rotterdam weer een Week van het Extraatje010 georganiseerd.

De SVB vertelde dat NOOM (Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten) in de periode van 2017 tot 2019 voorlichtingsbijeenkomsten organiseerde om ouderen te informeren over inkomensvoorzieningen; in het bijzonder over de AIO. De vrijwilligers van NOOM werden door trainers van de SVB opgeleid en deze vrijwilligers leidden de voorlichtingsbijeenkomsten, die steeds op andere locaties in het land werden gehouden voor steeds weer een andere groep ouderen. De bijeenkomsten werden vaak gehouden in de eigen taal van de ouderen die waren uitgenodigd. Aanleiding voor dit initiatief was het feit dat veel oudere migranten geen gebruikmaakten van de AIO.

16 Week van het extraatje 010 is een initiatief van Netwerk Digitale Inclusie 55+ en de gemeente Rotterdam. https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/extraatje-010/

Andere wijze van communiceren

Ouderen vertelden dat ze soms wel weten dat er voorzieningen zijn, maar dat ze er toch geen gebruik van maken omdat de uitleg te ingewikkeld is. Kleine aanpassingen in de uitleg van voorzieningen – zoals kortere zinnen, B1-woorden en voldoende witregels – kunnen een wereld van verschil zijn voor ouderen die moeite hebben met lezen. Zo vertelde een vrouw (66) uit Utrecht die dyslexie heeft: *"Ik vind het lastig om de huurtoeslag zelf aan te vragen. De informatie is niet helemaal helder. Kortere zinnen zijn nodig. Nu is het te veel ambtelijke taal."*

Ouderen die de Nederlandse taal niet of niet goed beheersen, zijn slecht op de hoogte van de voorzieningen waarvoor ze in aanmerking komen. Informatievoorziening in een taal die zij machtig zijn, zoals Engels, Spaans of Arabisch, kan uitkomst bieden volgens de ouderen.

Meer visuele communicatie

Ouderen zien graag dat de informatie van de overheid van meer pictogrammen en illustraties wordt voorzien. Ook zou het volgens ouderen helpen als dit soort informatie in een overzichtelijke flyer in meerdere talen wordt verstrekt. Intermediairs lieten weten dat hun ervaring ook is dat de overheid nog teveel 'talig' communiceert met burgers; via brieven, folders en online informatie. Voor ouderen zou het helpen als de overheid gebruikmaakt van eenvoudige taal met meer illustraties.

Meer mondelinge communicatie

Intermediairs vinden dat het niet voldoende is als de overheid informatie in verschillende talen beschikbaar stelt. Zoals een begeleider van ouderen van Caribische afkomst aangaf: *"Zelfs als de brieven in het Spaans worden vertaald, dan zullen ze nog steeds vaak bij ons komen. Sommige dingen moeten we gewoon voor ze regelen. Misschien begrijpen ze de tekst wel, maar dan weten ze niet goed welke stappen ze moeten nemen om iets te regelen."*

Volgens de intermediairs sluit mondelinge voorlichting, als aanvulling op schriftelijke informatie, beter aan op de belevingswereld van ouderen. Maar helaas gebeurt dat weinig. Een intermediair zag dat als volgt: *"We plukken nu de (wrange) vruchten van jarenlange bezuinigingen. Meer direct contact met burgers kost meer tijd en geld, maar lost veel op."*

Volgens de intermediairs kan bij ouderen met een migratieachtergrond de mondelinge communicatie het beste plaatsvinden door medewerkers die de taal spreken en bekend zijn met de verschillende culturele achtergronden. Zij verwachten dat de overheid ouderen met een migratieachtergrond op die manier beter kan bereiken en informeren over de beschikbare inkomensvoorzieningen.

Persoonlijke benadering en vertrouwen geven

Ouderen vertelden dat zij het fijn vinden als een medewerker van een overheidsinstantie contact opneemt, als ze niet reageren op een brief. Zeker als de brief gaat over het aanvragen van een inkomensvoorziening. De intermediairs vinden ook dat overheidsinstanties meer moeten inzetten op persoonlijk contact via telefoon, gesprekken op locatie of huisbezoeken (al dan niet in aanwezigheid van een intermediair).

Neem de tijd voor ouderen

Ouderen stellen meer persoonlijk contact op prijs. Sommige ouderen zijn wel kritisch over het persoonlijke contact met hun gemeente via de telefoon of aan de balie. Ze vinden dat juist gemeenten een laagdrempelig contactpunt moeten zijn, waar meer tijd voor ouderen wordt genomen en de dienstverlening adequaat is. Dat vinden ze nu nog onvoldoende.

Huisbezoeken
Een aantal gemeenten vertelden dat zij, in samenwerking met lokale vrijwilligersorganisaties, brieven sturen naar ouderen van 75 jaar en ouder waarin ze een huisbezoek door een vrijwillige ouderenadviseur aanbieden. De oudere moet dan zelf aangeven of hij een huisbezoek wil. De aanpak verschilt per gemeente. Eén gemeente stuurt een brief en als de oudere niet reageert, dan blijft het daarbij. Er zijn ook gemeenten, die na de eerste brief nog een herinneringsbrief sturen. En sommige gemeenten nemen ook nog telefonisch contact op als de oudere niet op de brief reageert.

Tijdens een huisbezoek bespreekt een vrijwilliger namens de gemeente de persoonlijke situatie van de oudere en kijkt of deze in aanmerking komt voor financiële regelingen. Dit persoonlijke contact vinden ouderen zeer waardevol. Een vrouw uit Winsum (94) zei daarover: *"De gemeente komt ieder jaar langs om te kijken hoe het gaat en of ik nog iets kan aanvragen als dat nodig is. Ik geloof dat ze dat doen vanaf je 85ste. Dat vind ik erg fijn. Dat heeft mij ook erg geholpen."* Ouderen vertelden dat ze bij die huisbezoeken het gevoel krijgen dat er echt naar hen wordt geluisterd. Een medewerker van de gemeente Heerlen beschreef het huisbezoek als volgt: *"Dit is een open gesprek over uiteenlopende onderwerpen waarmee ouderen te maken hebben. De ouderen bepalen in dit gesprek zelf waarmee ze geholpen willen worden. Ouderen kunnen zelf aangeven "dat is iets voor mij" en dan pas komt iemand langs die deskundig is op dat onderwerp. Je hebt dus eerst een open gesprek en dan komt iemand met de voorzieningenwijzer die kan gaan kijken waar iemand recht op heeft."*[17]

Gemeenten zien dat het inzetten van vrijwillige ouderenadviseurs voor huisbezoeken zijn vruchten afwerpt. Een medewerkster van de gemeente Renkum merkte hierbij wel op: *"Veel mensen nemen de brief voor kennisgeving aan, omdat er op dat moment niets speelt. Dat kan een half jaar later anders zijn. Dan is het nog maar de vraag of men de brief heeft bewaard. Daarom proberen we ook via andere kanalen, zoals huis-aan-huisbladen en een blad van de Seniorenbond, het bestaan van de ouderenadviseurs continu onder de aandacht brengen. Want men belt pas op het moment dat er een hulpvraag is."* Bij de gemeente Hoeksche Waard is het aanbieden van huisbezoeken al jarenlang de praktijk. De andere gemeenten gaven aan dat ze pas recentelijk zijn begonnen met het aanbieden van huisbezoeken en nog moeten evalueren in hoeverre deze werkwijze op de lange termijn mogelijk is.

Volgens veel intermediairs kan de overheid met huisbezoeken ook ouderen bereiken die niet mobiel zijn of niet naar de bibliotheek, het buurthuis of andere ontmoetingsplekken gaan. Voor het bereiken van ouderen met een migratieachtergrond helpt het, volgens intermediairs, als medewerkers van overheidsinstanties dezelfde taal spreken en bekend zijn met de cultuur.

Meer vertrouwen geven
Intermediairs zien dat het gebrek aan vertrouwen tussen ouderen en overheid groot is. Ze constateren dat de overheid burgers in het algemeen met weinig vertrouwen tegemoet treedt. Een illustratief voorbeeld werd gegeven door een begeleidster van ouderen in Rotterdam: *"Ik had eens een oudere vrouw doorverwezen naar het gemeenteloket om bijzondere bijstand aan te vragen om verhuiskosten te dekken. Deze vrouw kreeg plotseling een woning van de corporatie, die beter geschikt voor haar was omdat ze slecht mobiel was. Wel moest ze daarvoor op korte termijn verhuizen. Bij de gemeente zeiden ze toen: "Maar mevrouw, u bent te laat. U had twee maanden geleden hier moeten komen.' Ze hadden deze mevrouw misschien kunnen helpen met een spoedaanvraag, maar dat deden ze niet."*

De overheid lijkt, volgens de intermediairs, veel te investeren in handhaving en het opsporen van fraude. Een intermediair vatte het als volgt samen: *"De overheid is een vergaarbak van*

17 De voorzieningenwijzer is een online programma waarmee een hulpverlener (vrijwilliger of intermediair) kan nagaan of iemand recht heeft op bepaalde voorzieningen.

verschillende instanties die de ene keer met een handhavende pet op zitten en de andere keer met een faciliterende pet. De rollen van de overheid zijn niet altijd duidelijk, wat ook tot wantrouwen en een gevoel van afstand leidt." Intermediairs gaven aan dat de overheid meer zou moeten investeren in het contact met ouderen en in het opbouwen van een netwerk van intermediairs om ouderen in kwetsbare posities beter te kunnen bereiken. De overheid kan zo het vertrouwen van ouderen terug winnen en de angst om inkomensvoorzieningen aan te vragen (beter) wegnemen.

Rekening houden met beperkte vaardigheden
Intermediairs zien dat ouderen in een financieel kwetsbare positie over het algemeen geen of beperkte digitale vaardigheden hebben. Zeker bij ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd ruim zijn gepasseerd. Zij vinden het daarom belangrijk dat overheidsinstanties deze ouderen de mogelijkheid blijven bieden om via de telefoon, aan de balie of op papier zaken te regelen. Verder vinden intermediairs dat overheidsinstanties moeten blijven werken aan het toegankelijker maken van websites en mobiele applicaties, zodat ouderen die beschikken over basale digitale vaardigheden, hun weg weten te vinden. Het verminderen van het aantal 'kliks' dat nodig is om iets aan te vragen en het makkelijker kunnen uitprinten van formulieren zijn voorbeelden van wat volgens intermediairs verbeterd kan worden. Maar, zoals de ouderen zelf ook al aangeven, zien de intermediairs dat veel ouderen in een kwetsbare positie ook via deze kanalen hun zaken zelf niet kunnen regelen. Voor hen is hulp essentieel.

De ambtenaar helpt
Gemeenten vertelden hoe zij ouderen proberen te helpen. Een groot deel van het werk van hun medewerkers bestaat uit het vertalen van ingewikkelde regelgeving voor de burger. Zij vinden dat als burgers er zelf niet uitkomen, er iemand moet zijn die kan helpen. De ambtenaren moeten persoonlijk contact maken met, in dit geval, een oudere in een financieel kwetsbare positie op het moment dat de hulpvraag er is. Bijvoorbeeld door de aanvraagprocedure gelijk in gang te zetten en de oudere daarbij te ondersteunen. Als ouderen alleen worden geïnformeerd over het bestaan van een inkomensvoorziening, is er een reële kans dat zij door de complexiteit van de aanvraagprocedure de voorziening niet aanvragen. Volgens de overheidsinstanties is de rol van hun medewerkers daarom belangrijk. Zij moeten ervoor zorgen dat de hulpvraag leidt tot het aanvragen van de inkomensvoorziening. Dat kan in een rechtstreeks contact met de oudere, maar ook via bijvoorbeeld een intermediair.[18]

Meer datagebruik en gegevensuitwisseling

Ouderen vertelden dat ze de aanvraagprocedures met alle vragen die ze moeten beantwoorden en stukken die ze moeten aanleveren belastend en ingewikkeld vinden. En dat het een reden voor hen kan zijn om geen inkomensvoorziening aan te vragen.

Aanvraagprocedures eenvoudiger maken
Ouderen willen dat het aanvragen van voorzieningen makkelijker wordt. Het eenvoudiger maken van wet- en regelgeving en daarmee de aanvraagprocedures is volgens intermediairs noodzakelijk. Het invoeren van een 'doenvermogentoets' bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving is wellicht een stap in de goede richting, zo gaf een intermediair aan.[19]

---

18 Gemeenten voeren de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit. In de Wmo is vastgelegd dat gemeenten gratis onafhankelijke cliëntondersteuning moeten aanbieden voor hulp op allerlei terreinen. Deze cliëntondersteuners bieden ook ondersteuning bij vragen over inkomen. In de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, heeft de Nationale ombudsman geen specifieke vragen gesteld over de onafhankelijke cliëntondersteuning. Deze vorm van ondersteuning is echter door de gesprekspartners zelf ook niet benoemd als mogelijke oplossing om niet-gebruik door ouderen in een kwetsbare positie tegen te gaan.

19 De Tweede Kamer heeft op 29 maart 2022 de motie Van Dijk/Van der Graaf over een doenvermogentoets bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving aangenomen. Deze motie verzoekt de regering bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, met name als die het inkomen van burgers raakt, een doenvermogentoets uit te voeren, en de Kamer over de ervaringen met de doenvermogentoets te informeren vóór 1 september 2023.

Ook zien intermediairs graag dat overheidsinstanties de uitvraag van gegevens beperken tot informatie die nog niet bij de overheid bekend is. Het zou volgens intermediairs goed zijn als overheidsinstanties in meer situaties gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. Het helpt bij het bestrijden van het niet-gebruik als het toekennen van een inkomensvoorziening, zoveel mogelijk, automatisch gaat op basis van de bij instanties bekende gegevens. Op die manier worden ouderen in een financieel kwetsbare positie ontlast.

Toeslagen vertelde dat zij voortdurend kijkt hoe de aanvraag van een toeslag zo makkelijk mogelijk kan worden gemaakt, ondanks de ingewikkelde regelgeving die daar achter zit. Een vraag die Toeslagen zichzelf stelt is of het vooraf invullen van inkomensgegevens bij de aanvraag van een toeslag wenselijk is. Dit kan het aanvragen van een toeslag makkelijker maken, maar er bestaat volgens Toeslagen ook een risico dat mensen die gegevens niet goed controleren en ze een jaar lang ten onrechte voorschotten krijgen. En de toeslagen terug moeten betalen.

Aanhaken bij al aangevraagde voorzieningen
Intermediairs vertelden dat veel gemeenten laagdrempelige voorzieningen voor ouderen of inwoners met een laag inkomen beschikbaar stellen. Zoals een Meedoen-regeling, waarbij mensen voor een bepaald bedrag een cursus of activiteit kunnen doen. Of gemeentelijke kortingspassen, zoals de Rotterdampas, waarmee iemand gratis of met korting aan een activiteit kan deelnemen. Deze voorzieningen, die doorgaans eenvoudig aan te vragen zijn en veel bekendheid genieten onder ouderen, kunnen als 'lokmiddel' dienen volgens de intermediairs. Als een oudere in een financieel kwetsbare positie gebruikmaakt van zo'n kortingspas, dan biedt dat de gemeente de mogelijkheid om in contact te komen met die oudere en na te gaan of hij ook nog recht heeft op andere voorzieningen.

Gebruik van eigen data en verschillende kanalen voor contact
De SVB liet weten dat zij op basis van de interne gegevens kan zien of ouderen gebruikmaken van het recht op een AOW-uitkering. In 2018 heeft de SVB onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van de AOW. Van ongeveer 1.600 personen kon de SVB vaststellen dat ze een actueel adres hadden in Nederland, maar de AOW nog niet hadden aangevraagd. Om het niet-gebruik terug te dringen probeerde de SVB deze ouderen met een combinatie van contactmogelijkheden te bereiken. De SVB stuurde eerst een brief en daarna een rappelbrief. Bleef een reactie of een aanvraag om AOW uit, dan probeerde de SVB telefonisch contact te leggen met de oudere. En als dat niet lukte, stuurde de SVB een kaartje met het verzoek om contact op te nemen. In enkele gevallen gingen SVB-medewerkers langs bij deze mensen om ze erop te attenderen dat ze mogelijk recht op de AOW hadden. Door inzet van al deze contactmogelijkheden is het niet-gebruik van de AOW nagenoeg nihil geworden, vertelde de SVB. Na een eenmalige inhaalslag in 2018 voert de SVB nu structureel een soort 'eindcontrole' uit om alsnog in contact te komen met gepensioneerden, die hun AOW niet aanvragen.

Een gemeente vertelde dat ze op basis van bij haar bekende gegevens heeft gekeken naar het niet-gebruik van de gemeentelijke zorgverzekering. Uit deze controle kwam naar voren dat niet iedereen die daar recht op had, gebruikmaakte van deze voorziening. De gemeente kan deze controle alleen uitvoeren voor de inwoners die een uitkering op grond van de Participatiewet (bijstandsuitkering) ontvangen. Ouderen met een AOW-uitkering, die ook recht kunnen hebben op de gemeentelijke zorgpolis, zitten niet in dit bestand van de gemeente. De gemeente kon deze mensen dus niet gericht benaderen. Hetzelfde geldt voor de energietoeslag. Bijstandsgerechtigden krijgen automatisch de energietoeslag toegekend, omdat de gemeente over de inkomensgegevens van deze inwoners beschikt. Ook AOW-gerechtigden kunnen recht hebben op de energietoeslag, maar de gemeente beschikt dus niet over hun gegevens.[20] De gemeente vertelde dat zij dus moet zorgen dat ouderen wel te weten komen dat er een

20 Sinds medio april 2022 hebben gemeenten wel de beschikking over de inkomensgegevens van AOW-gerechtigden die ook recht hebben op een AIO-aanvulling.

zorgpolis of energietoeslag bestaat. En dat ouderen hiervoor zelf een aanvraag moeten indienen. Een medewerker van de gemeente vertelde hierover: *"De gemeente heeft informatie hierover gegeven via de website, lokale kranten, sociale media en de lokale nieuwswebsite. Maar ook via lokale partners zoals bewindvoerders en welzijnsorganisaties. Dit is pas onlangs gebeurd, dus ik ben benieuwd naar de respons."*

Overheidsinstanties wisselen gegevens uit

De SVB start binnenkort met een pilot waarbij ze gegevens uitwisselt met het UWV, om zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen wie er op dit moment geen gebruikmaakt van het recht op de AIO. De SVB vertelde dat er alleen gegevens worden uitgewisseld die noodzakelijk zijn en dat de SVB alleen te zien krijgt wie boven of beneden de bijstandsnorm zit (zonder het daadwerkelijke inkomen te zien). Om de pilot uit te kunnen voeren, moet er een tijdelijke regeling komen waarbij de SVB deze taak krijgt. Die regeling wordt naar verwachting in de zomer van 2022 gepubliceerd. De pilot kan dan starten en voldoet daarmee aan de voorwaarden van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op basis van de uitgewisselde gegevens kan de SVB berekenen wie mogelijk zijn recht op de AIO niet benut. Volgens een onderzoek van het CBS zijn er zo'n 20.000 huishoudens die geen gebruikmaken van de AIO, maar daar zeer waarschijnlijk wel recht op hebben. De SVB gaat in deze pilot ongeveer 1.000 personen gericht benaderen. De SVB gaat bij behandeling van de aanvraag de werkelijke inkomensgegevens en het vermogen bij de oudere opvragen zodat zij het recht op AIO definitief kan vaststellen. Als de pilot succesvol is en de wet gewijzigd wordt, dan kan de SVB ook de andere ouderen die mogelijk recht hebben op AIO gericht benaderen. De SVB liet weten dat zij zich realiseert dat er altijd mensen zullen worden benaderd die dit niet willen of die alsnog geen recht blijken te hebben.[21] De SVB kijkt nu in hoeverre ze de doelgroep voldoende gericht kan benaderen op basis van de uitwisseling van de huidige (inkomens)gegevens.

De pilot van de SVB ligt in lijn met de wens van de minister voor Armoedebeleid dat overheidsinstanties meer gegevens kunnen uitwisselen om mensen te helpen die onder het bestaansminimum leven.[22]

Aangepaste brieven

Toeslagen vertelde over een pilot uit 2021 om het niet-gebruik van de zorgtoeslag terug te dringen. Daarvoor heeft Toeslagen een brief gestuurd naar 5.000 mensen, die mogelijk recht hadden op zorgtoeslag in het kalenderjaar ervoor. Dit is gedaan op basis van bij Toeslagen bekende gegevens. Toeslagen maakte gebruik van verschillende soorten brieven, waarin werd ingespeeld op het gedrag van mensen en de redenen waarom ze waarschijnlijk tot nu toe nog geen aanvraag hebben ingediend. Bijvoorbeeld omdat ze het niet weten, de vaardigheden niet hebben, een gebrek aan vertrouwen om het zelf te kunnen regelen of een angst voor terugbetalen. Uit de pilot van Toeslagen blijkt dat het op deze wijze attenderen van mensen op hun eventuele recht, goed werkt. Als mensen niet reageerden op de brief over de zorgtoeslag (door geen aanvraag te doen; niet in te loggen op het portaal of niet te bellen) nam Toeslagen telefonisch contact op met de mensen waarvan een telefoonnummer bekend was. De resultaten waren positief, veel burgers hebben de zorgtoeslag alsnog aangevraagd. Toeslagen vertelde dat mensen ook positief verrast waren dat zij door Toeslagen gebeld werden. De pilot was overigens niet specifiek gericht op ouderen in een financieel kwetsbare positie.

Meer samenwerking tussen intermediairs en overheid

Ouderen vertelden dat ze niet zonder hulp van anderen de inkomensvoorzieningen kunnen aanvragen waarop ze recht hebben. Voor veel ouderen zijn intermediairs hun steun en toeverlaat

21 De vermogensgegevens maken nog geen onderdeel uit van de gegevensuitwisseling. Dit vereist weer andere afspraken met andere overheidsinstanties en een uitbreiding van de wettelijke regeling.

22 Interview met de minister in Trouw van 12 februari 2022.

bij het regelen van zaken met de overheid. Voor hen is een goed geïnformeerde intermediair, die letterlijk dicht bij hen staat en de weg weet in alle regelingen, onmisbaar.

Actief contact vanuit overheid nodig
Intermediairs vertelden dat zij vaak degenen zijn die aankloppen bij overheidsinstanties voor voorlichtingsmateriaal of met een verzoek om deel te nemen aan een voorlichtingsbijeenkomst voor de ouderen die zij ondersteunen. De intermediairs willen dat de overheid vaker zelf contact met hen opneemt. Er zijn wel gemeenten die actief contact zoeken, maar dan is dat met een deel van de intermediairs die lokaal actief zijn. Met landelijke uitvoeringsinstanties hebben de lokale intermediairs, naar eigen zeggen, geen structureel contact of een vorm van samenwerking. Volgens hen kunnen gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties veel meer gebruikmaken van het bestaande netwerk van intermediairs.

Samenwerking met intermediairs, landelijk en lokaal
Binnen lokale gemeenschappen zijn er vrijwilligers en professionals die allerlei vormen van hulp aanbieden die vrij toegankelijk is. Die hulp wordt aangeboden in dorpshuizen, wijkcentra, bibliotheken en religieuze instellingen. Deze personen zijn benaderbaar, weten contact te leggen met ouderen in een kwetsbare positie en kunnen problemen signaleren.

De Vereniging van Openbare Bibliotheken vertelde dat de openbare bibliotheken zich de laatste jaren steeds meer hebben toegelegd op een rol als wegwijzer in de samenleving. Ze helpen mensen met het vinden van informatie over overheidszaken, maar ook met het werken met DigiD of het volgen van een computercursus.[23] Bibliotheken helpen niet met het indienen van een aanvraag in verband met de bescherming van de privacy van mensen. Daarvoor zoeken bibliotheken samenwerking met andere instanties.

Gemeenten vertelden dat hun ervaring is dat ouderen in een kwetsbare positie afhaken bij een hele directe benadering of vragen vanuit de gemeente over onderwerpen zoals eenzaamheid of hun financiële situatie. Het contact met deze ouderen verloopt vaak via een familielid, kennis of een intermediair. Een medewerkster van de gemeente Hoeksche Waard zei hierover***:*** *“Een vrijwilliger staat dichter bij de belevingswereld van de oudere en kan ook dingen beter herkennen. Maar ook intermediairs lopen tegen grenzen aan. Zij hebben niet altijd de meest recente kennis van de voorzieningen of de vaardigheden om dingen op te pakken. De gemeente bekijkt hoe intermediairs en medewerkers van de gemeente elkaar kunnen versterken. Als je structureel problemen wilt aanpakken moet je niet alleen leunen op vrijwilligers. Het is dus een kwestie van een goede balans vinden in de samenwerking tussen vrijwilligers en medewerkers van de gemeente.”*

Alle intermediairs benadrukten dat hun tijd en capaciteit zijn grenzen kent. Velen moeten het doen met beperkte middelen. Intermediairs die zich richten op ouderen met een migratieachtergrond hebben bovendien een tekort aan vrijwilligers die de taal van deze ouderen spreken en bekend zijn met hun cultuur. Terwijl de hulp van intermediairs voor deze ouderen, maar eigenlijk voor alle ouderen in een financieel kwetsbare positie, hard nodig is. Intermediairs zijn er zeker van dat met meer en betere samenwerking tussen overheidsinstanties en intermediairs, groot en klein, meer ouderen in een kwetsbare positie kunnen worden bereikt. Bijvoorbeeld door gezamenlijk een informatiebijeenkomst te organiseren, waar ouderen geïnformeerd worden over de beschikbare inkomensvoorzieningen. Samenwerking in een keten, waarbij ook huisartsen, apothekers, thuiszorg, buurtteams en maatschappelijk werk zijn betrokken, kan ook helpen. Door structureler met deze partijen samen te werken, kunnen zij hun signaleringsfunctie beter invullen en hulpbehoevende ouderen ‘warm overdragen’ aan

23 De openbare bibliotheken vervullen de rol van Informatiepunt Digitale Overheid (IDO). Zij moeten burgers helpen hun weg te vinden in de digitale samenleving en de digitale inclusie vergroten. Er zijn circa 400 bibliotheken die als IDO fungeren.

andere professionals. Een intermediair zei hierover: *"Er is behoefte aan een gecoördineerd hulpverleningssysteem waar de overheid in investeert."*

Meer op lokaal niveau organiseren
Intermediairs constateren dat er grote verschillen zijn tussen wat gemeenten te bieden hebben aan inkomensvoorzieningen voor ouderen. Daarnaast zien ze dat regelgeving op landelijk en gemeentelijk niveau niet altijd goed op elkaar aansluit. Over het algemeen geven intermediairs er de voorkeur aan dat zaken meer op lokaal niveau worden georganiseerd. De gemeente kan makkelijker gebruikmaken van een lokaal netwerk van intermediairs, waardoor er korte lijnen ontstaan. Volgens intermediairs kunnen ouderen op die manier beter worden geholpen. Een intermediair uit Noord-Holland vertelde: *"Het zou goed zijn om zaken op een lager overheidsniveau te organiseren, want daar zit bekendheid met de eigen regelingen en het sociale netwerk. Zo kunnen lokale overheden ook gebruikmaken van partnerorganisaties, zoals maatschappelijk werk, bibliotheken en intermediairs. Dan kom je bij de structuur met wijkteams, die er al in veel gemeenten is, en waar inderdaad korte lijntjes ontstaan."*

Een intermediair uit Den Haag verwoordde het als volgt*: "Door de wirwar aan financiële voorzieningen met verschillende voorwaarden is het zelfs voor professionals niet heel makkelijk om snel een goede en juiste actie te verrichten. Laat staan voor de ouderen zelf. Het zou heel fijn zijn om het te kunnen reduceren tot één financieel steunpunt waar informatie en deskundigheid over alle financiële voorzieningen te vinden is. Dit is makkelijker voor zowel de ouderen als de intermediairs. Ik denk dat hiermee het niet benutten van financiële voorzieningen onder de bevolking enorm gaan dalen."*

3.3 De oplossingen op een rij

Ouderen, intermediairs en overheidsinstanties hebben allemaal hun ideeën over hoe het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen kan worden bestreden. Hoewel de oplossingen vanuit verschillende perspectieven worden aangedragen, liggen ze wel in elkaars verlengde. Sommige oplossingen worden breed gedragen en zijn redelijk makkelijk te realiseren. Andere oplossingen worden nog niet door alle gesprekspartners herkend of zijn moeilijker in de praktijk te brengen.

Op een rij gezet zijn dit de mogelijke oplossingen.

- Regelmatige en proactieve informatieverstrekking
- Andere wijze van communiceren
- Persoonlijke benadering en vertrouwen geven
- Meer datagebruik en gegevensuitwisseling
- Meer samenwerking tussen intermediairs en overheid

Dirk en Martine uit Winterswijk

Dirk (69) en Martine (65) (*) wonen al hun hele leven in Winterswijk. Vanaf 2019 heeft Dirk recht op AOW, die hij destijds zelf heeft aangevraagd. Ook krijgt hij een klein pensioen. Met elkaar komen ze uit op 1285 euro per maand. Dat terwijl het normbedrag (sociaal minimum) voor een gehuwd echtpaar, bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, een paar honderd euro per maand hoger is. Twee jaar lang leefde het stel hierdoor 275 euro per maand onder de bijstandsnorm. Martine: *"**Wij hadden helemaal geen benul dat we een aanvullende uitkering konden aanvragen."*** Maar daar bleef het niet bij, want kort na Dirk's pensioen kwamen ze voor een nare verassing te staan.

Dirk: ***"Toen ik met pensioen ging, hebben we de Belastingdienst gebeld en gevraagd of wij nog iets moesten veranderen of doorgeven. Dat hoefde niet, werd gezegd. Maar dat had wel gemoeten."*** Omdat Dirk een AOW-uitkering kreeg en daardoor minder belasting afdroeg, had Martine geen recht meer op de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner. Maar deze ontvingen ze nog wel van de Belastingdienst.

Aan het einde van het eerste jaar dat Dirk een AOW-uitkering kreeg, maakte de Belastingdienst een herberekening en kwam tot de conclusie dat Dirk en Martine te veel heffingskorting hadden gekregen. Martine: ***"Toen moesten we alles terugbetalen, wat ongeveer neerkwam op een bedrag van 2400 euro. Omdat we nog wat spaargeld hadden, konden we de maanden rondkomen. We hebben ook onze hypotheek verhoogd en gelukkig zijn onze kinderen bijgesprongen. Die periode was vreselijk lastig. Echt ellendig."*** Ondanks dat ze van tevoren de Belastingdienst hadden gebeld, kwamen ze toch in de problemen. En ze konden al moeilijk rondkomen.

In 2021 kwam hun dochter met de tip om aan te kloppen bij het loket van Sociaal Team De Post in Winterswijk. Dirk: ***"Zelf hebben we nooit naar de gemeente gebeld voor hulp. Ik dacht dat onze inkomsten normaal waren."*** Met behulp van hun begeleider, heeft het oudere echtpaar een AIO-uitkering aangevraagd, waardoor ze in ieder geval op bijstandsniveau komen. Toen de begeleider de SVB belde om dit te regelen, bleek dat het echtpaar al eerder over de AIO was geïnformeerd, maar niet op de brief had gereageerd. Martine: ***"Daar moeten we overheen gelezen hebben. Ik kan het mij tenminste niet meer herinneren. Maar als we het wisten, hadden we het wel aangevraagd."***

Nadat de aanvraag voor AIO is ingediend, is deze vrij snel toegekend. Dirk: ***"De aanvraag voor de AIO was erg ingewikkeld. We moesten overal in duiken en van alles aanleveren. Maar de SVB heeft ons goed geholpen. En de aanvraag werd snel goedgekeurd, nadat we deze hadden ingediend."*** Ook bekijken Dirk en Martine nu samen met de begeleider of ze in aanmerking komen voor kwijtschelding van de lokale belastingen. Martine: ***"We wisten dat dit kon, maar omdat we het net konden redden, dachten we dat we de lokale belastingen gewoon moesten betalen."***

Met Dirk en Martine gaat het beter nu ze hulp krijgen. Met hun begeleider onderzoeken ze of het ook mogelijk is om AIO met terugwerkende kracht te krijgen. Hiervoor moeten ze wel aantonen dat ze hebben ingeteerd op hun eigen vermogen en dat ze schulden hebben gemaakt. *"**Maar we hebben deze bewijzen niet, omdat onze kinderen hebben geholpen en we onze hypotheek hebben opgehoogd."*** De kans dat dit gaat lukken, is daarom minimaal. Met als gevolg dat het voor Dirk en Martine nog wel even gaat duren voordat ze – in financieel opzicht – in rustiger vaarwater zullen komen.

** Dit zijn niet de echte namen*

4 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken heeft de Nationale ombudsman beschreven wat ouderen en hun intermediairs hebben verteld over de oorzaken van het niet gebruiken van inkomensvoorzieningen. En welke oplossingen zij voor ogen hebben. Ook verschillende landelijke uitvoeringsinstanties en gemeenten hebben verteld wat zij zien als oorzaken van het niet-gebruik. En welke initiatieven ze hebben genomen om ouderen in een financieel kwetsbare positie te bereiken en in aanmerking te brengen voor inkomensvoorzieningen. De ombudsman komt op basis daarvan tot onderstaande conclusies.

4.1 Niet benutten is meer dan een financieel probleem

Uit het onderzoek komt naar voren dat veel ouderen niet van alle inkomensvoorzieningen gebruikmaken waar zij recht op hebben. Vaak begrijpen ze de overheid niet en de overheid weet hen niet te bereiken. En als ouderen weet hebben van een inkomensvoorziening, dan kunnen ze deze meestal niet zonder hulp van anderen aanvragen. Het komt daarom regelmatig voor dat ouderen hun recht op deze voorzieningen niet weten te benutten. En dat is niet alleen een financieel probleem. Een financieel kwetsbare positie vergroot de kans op een sociaal isolement met alle mogelijke gevolgen voor de gezondheid en het welbevinden van ouderen.[24] Het is dus van maatschappelijk belang dat ouderen gebruik weten te maken van de financiële ondersteuning waar zij recht op hebben.

4.2 Proactieve benadering is nodig

Het uitgangspunt van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel is dat iemand zelf een aanvraag indient voor een voorziening. Dat blijkt voor veel ouderen in een kwetsbare positie teveel gevraagd. Voor hen is het belangrijk dat de overheid ze actief opzoekt en uitnodigt om uit te zoeken welke inkomensondersteuning zij kunnen krijgen. Ouderen hebben behoefte aan een proactieve benadering door zowel gemeenten als landelijke uitvoeringsinstanties. Belangrijk daarbij is dat informatie over inkomensvoorzieningen niet te ingewikkeld is verwoord en op het juiste moment wordt aangeboden. Bijvoorbeeld bij levensgebeurtenissen zoals pensionering, het overlijden van een partner of wijzigingen in de woonsituatie. Maar ook als iemand op latere leeftijd vanuit het buitenland naar Nederland komt. Regelmatig terugkerende informatie over financiële regelingen, via informatiebijeenkomsten, huis-aan-huisbladen of een magazine van een intermediair, kan bijdragen aan een betere en bredere bekendheid onder ouderen. Vervolgacties door de overheid bij het uitblijven van een aanvraag is noodzakelijk. Nabellen of op huisbezoek gaan, wanneer er niet wordt gereageerd op een brief, leveren zeker resultaat op. Meer in het algemeen zal een laagdrempelige toegang tot informatie en deskundigheid zowel de ouderen als hun intermediairs helpen bij het benutten van de beschikbare inkomensvoorzieningen.

4.3 Communicatie afstemmen op ouderen in een kwetsbare positie

De overheid kan de onderlinge afstand overbruggen door ouderen actief op te zoeken en hen aan te spreken in voor hun begrijpelijke taal. Het helpt als de overheid daarbij in plaats van, of naast, de schriftelijke communicatie meer gebruikmaakt van visuele communicatie en mondelinge communicatie (persoonlijke gesprekken via telefoon, afspraken op locatie, informatiebijeenkomsten bij intermediairs of huisbezoeken). Ambtelijke taal en een afwachtende houding creëren afstand. Dit werkt onzekerheid, onduidelijkheid en wantrouwen in de hand. Bij het bereiken van ouderen met een andere culturele achtergrond kan overheidscommunicatie het beste plaatsvinden door medewerkers die de taal spreken en bekend zijn met de culturele achtergrond. Dat voelt voor de ouderen vertrouwder.

Soms kiezen ouderen ervoor om geen inkomensvoorziening aan te vragen. Laat dit dan een bewuste keuze zijn en niet gebaseerd op wantrouwen tegen de overheid of onbekendheid

24 RIVM over Armoede, schulden en gezondheid: https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/armoede-schulden-en-gezondheid/relatie-armoede-en-gezondheid

met de voorziening. De overheid moet haar gezicht laten zien, de wijk in. Met meer persoonlijk contact komt ze te weten wat ouderen nodig hebben en kan ze ouderen helpen bij het aanvragen van een inkomensvoorziening.

4.4 Eenvoudige wetgeving en eenvoudige aanvraagprocedures zijn gewenst

Het initiatief om een aanvraag in te dienen ligt vaak bij de oudere zelf en daarvoor moet hij meestal een ingewikkelde aanvraagprocedure doorlopen en veel gegevens verstrekken. Dit schrikt af en leidt tot het niet benutten van inkomensvoorzieningen. Maar ook de complexiteit van de wet- en regelgeving is een belangrijke oorzaak van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Door alle voorwaarden en uitzonderingen die in de wet staan, is het lastig om tot een eenvoudige aanvraagprocedure te komen. Het eenvoudiger maken van wet- en regelgeving en daarmee de aanvraagprocedures verdient continu aandacht.

De overheid beschikt vaak al over gegevens op basis waarvan ze een eerste inschatting kan maken of iemand recht heeft op een inkomensvoorziening. Hoewel het in veel wet- en regelgeving nog niet mogelijk is gemaakt om op persoonsniveau vast te stellen of iemand recht heeft op een inkomensvoorziening, verdient het gebruiken van beschikbare data continue aandacht. Ook de mogelijkheden om in meer situaties gegevens uit te wisselen om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan, moet de overheid blijven verkennen. Als dat lukt dan zal het bestrijden van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen een stuk makkelijker worden.

4.5 Intermediairs zijn onmisbaar

De overheid zal niet alle ouderen in een financieel kwetsbare positie rechtstreeks kunnen bereiken. Intermediairs kunnen dat ook niet, maar ze staan wel dichter bij deze ouderen. Intermediairs zijn een belangrijke schakel tussen overheid en ouderen. Zij zitten vaak letterlijk bij ouderen in de buurt, spreken hun taal, hebben kennis van hun cultuur, nemen de tijd en hebben vaak al een vertrouwensband opgebouwd. Bovendien hebben ze kennis van de regelingen en kunnen ze ouderen helpen met het indienen van een aanvraag. Er is nu nog te weinig structureel contact en samenwerking tussen landelijke uitvoeringsinstanties en gemeenten aan de ene kant en de landelijke en lokale intermediairs aan de andere kant. Door meer in deze samenwerking te investeren, zullen meer ouderen in een financieel kwetsbare positie bereikt kunnen worden.

5 Aanbevelingen voor gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties

5.1 Inleiding

De Nationale ombudsman constateert, ook in dit onderzoek, dat de wet- en regelgeving met al zijn voorwaarden en uitzonderingen te complex is. En dat dit leidt tot complexe aanvraagprocedures waarmee ouderen in een kwetsbare positie niet uit de voeten kunnen. Tegen deze achtergrond doet de ombudsman, en aan de hand van drie uitgangspunten, aanbevelingen aan gemeenten en landelijke uitvoeringsinstanties die inkomensregelingen uitvoeren.

5.2 Aanbevelingen

Uitgangspunt: Benader ouderen proactief en leg persoonlijk contact

- Zoek ouderen in een financieel kwetsbare positie actief op om te kijken wat ze nodig hebben. Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd is een goed moment. Wacht niet af tot zij contact opnemen met een verzoek om informatie of voor het doen van een aanvraag.
- Investeer in meer persoonlijk contact met ouderen via de telefoon, persoonlijke gesprekken en huisbezoeken (al dan niet in aanwezigheid van een intermediair). Help ouderen gelijk bij het indienen van een aanvraag.
- Zorg voor eenvoudige mondelinge en visuele communicatie over inkomensvoorzieningen waar ouderen recht op kunnen hebben.
- Zorg ervoor dat er voor zowel ouderen als hun intermediairs een laagdrempelige toegang is tot informatie over en deskundigheid van de beschikbare inkomensvoorzieningen. Ouderen en intermediairs kunnen daar direct antwoord krijgen op hun vragen of worden doorverwezen naar een ter zake deskundige medewerker.

Uitgangspunt: Benut intermediairs

- Breng in kaart welke intermediairs zich inzetten voor de belangen van ouderen in een financieel kwetsbare positie. Denk ook aan lokale initiatieven in wijkcentra, buurthuizen en religieuze instellingen, die specifieke groepen ouderen ondersteunen.
- Leg contact met deze intermediairs, landelijk en lokaal, en bouw met hen een samenwerkingsverband op. Vraag wat zij nodig hebben. Denk bijvoorbeeld aan het actief aanbieden van informatiemateriaal, informatiebijeenkomsten en hulp bij het indienen van aanvragen.
- Investeer, op allerlei manieren, in de intermediairs die kunnen helpen bij het bereiken van de ouderen in een financieel kwetsbare positie. Doe dit waar mogelijk samen.

Uitgangspunt: Gebruik beschikbare data en wissel gegevens uit

- Breng op basis van alle beschikbare data in kaart welke ouderen zich in een financieel kwetsbare positie bevinden en ga na in hoever zij nog geen gebruikmaken van bepaalde inkomensvoorzieningen. Doe dit bijvoorbeeld jaarlijks.
- Maak beleid hoe deze groep bereikt kan worden.
- Probeer aan de hand van beschikbare data, of door gegevensuitwisseling met andere overheidsinstanties, aanvraagprocedures te vereenvoudigen. Zet zo nodig in op een wetswijziging om gegevens uit te kunnen wisselen.
- Ken automatisch inkomensvoorzieningen toe als er geen verplichtingen zijn verbonden aan de voorziening. Voor inkomensvoorzieningen die verplichtingen met zich meebrengen geldt: benader ouderen gericht en help ze bij het indienen van een aanvraag.

6 Verantwoording

De Nationale ombudsman heeft een kwalitatief onderzoek gedaan naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.

6.1 Aanpak onderzoek

De Nationale ombudsman is begonnen met het bestuderen van literatuur en het raadplegen van klachten die bij de ombudsman zijn ingediend over dit onderwerp. Vervolgens is de ombudsman in juli en augustus 2021 gestart met verkennende telefoongesprekken met verschillende maatschappelijke organisaties, die de belangen van ouderen behartigen. Daarna zijn deze organisaties per mail aanvullende vragen gesteld over de mogelijke oorzaken van het niet-gebruik, welke ouderen zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden en welke voorzieningen onvoldoende benut worden. Deze intermediairs bevestigden het beeld dat inkomensvoorzieningen door ouderen niet benut worden. Ze gaven een eerste indruk van welke ouderen zich in een financieel kwetsbare positie kunnen bevinden en wat de verschillende oorzaken kunnen zijn voor het niet-gebruik.

De Nationale ombudsman heeft deze en andere landelijke en lokale intermediairs gevraagd om ouderen waarmee ze in contact staan, te vragen deel te nemen aan het onderzoek. Via deze intermediairs kwamen de onderzoekers van de Nationale ombudsman in contact met ouderen in een financieel kwetsbare positie die over hun ervaringen wilden vertellen. Voor het organiseren en voeren van de persoonlijke gesprekken met ouderen en twee groepsgesprekken met intermediairs heeft de Nationale ombudsman onderzoeksbureau EMMA ingeschakeld.[25]

6.2 Gesprekken met ouderen

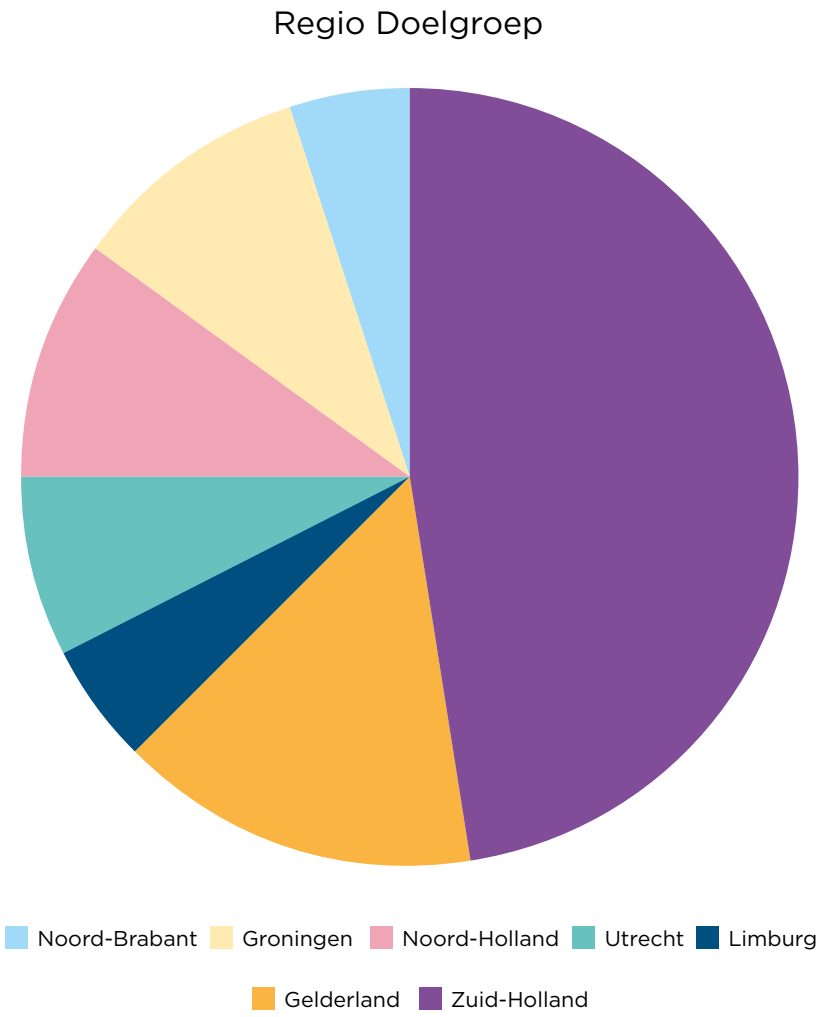
Aan de hand van een vragenlijst heeft de Nationale ombudsman met 45 ouderen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd gesproken. Het ging in de meeste gevallen om individuele interviews. In acht gevallen is er gesproken met een echtpaar. De gesprekken zijn gevoerd van begin november tot en met begin december 2021. Na een onderbreking vanwege de toen geldende coronamaatregelen zijn de gesprekken in februari 2022 hervat en deze vonden plaats tot en met eind maart 2022.

De Nationale ombudsman heeft getracht een zo divers mogelijke groep met ouderen te spreken, waarbij rekening is gehouden met achtergrond en regionale spreiding. De gesprekken vonden verspreid over het land plaats; in wijkcentra, op het kantoor van de intermediair, bij mensen thuis en een aantal keer online.

Tabel 1: *Leeftijd en geslacht van de doelgroep*

Leeftijd	Man	Vrouw
59 - 65	1	4
66- 70	6	11
71 - 75	3	9
76 – 80	1	3
81 – 85	2	2
86 - 90	1	2

25 E:M+MA onderzoeks- advies- en participatiebureau. www.emma.nl



Tabel 2: *Regio's waar gesprekken zijn gevoerd*

De Nationale ombudsman is dankbaar voor de bereidheid van deze ouderen om hun verhaal te vertellen. De gesprekken vonden plaats met ouderen uit Schiedam, Den Haag, Winterswijk, Amsterdam-Zuidoost, Utrecht, Nijmegen, Eindhoven, Kerkrade, Utrecht, Winsum, Ulrum, Eindhoven en Rotterdam.

6.3 Gesprekken met intermediairs

De Nationale ombudsman heeft in de periode van juli 2021 tot en met maart 2022 ook met intermediairs gesproken, die ouderen in een kwetsbare positie ondersteunen. Deze gesprekken vonden op twee manieren plaats. Samen met de ouderen tijdens de interviews verspreid over het land en in twee online groepsgesprekken. De Nationale ombudsman heeft met ongeveer 30 intermediairs gesproken: veertien intermediairs tijdens de interviews met de ouderen en zeventien intermediairs verdeeld over twee groepsgesprekken.[26]

26 Een paar intermediairs die bij de individuele interviews betrokken waren, namen ook deel aan één van de twee groepsgesprekken.

Professionals en vrijwilligers van onderstaande organisaties hebben deelgenomen aan het onderzoek:

Netwerk Utrecht Zorg Ouderen (NUZO)	Humanitas Midden-Groningen / Platform Pouwer	Maatje040 van Vrijwillige Hulpdienst Eindhoven
Thuisadministratie Formulierenhulp Rheden van Humanitas Rijn-IJssel	Humanitas Kop van Noord-Holland	Sociaal Team De Post in Winterswijk Via Netwerk Veerkracht ouderen Achterhoek
Stichting Zorgcocon Kwido pa Anciano in Rotterdam	Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM) in Utrecht	ProFor in Amsterdam-Zuidoost
Humanitas Groningen	Wijkz in Den Haag	U-Centraal in Utrecht
Thuisadministratie Roosendaal van Humanitas West-Brabant West	De Chinese Brug in Den Haag	Impuls Kerkrade
Humanitas Amstelland	Coöperatie Sociaal Werk Oude IJsselstreek in Silvolde	Thuiskamers van Mensenwerk Hogeland in Winsum en Ulrum
Bindkracht10 in Nijmegen	Nederlandse Bond voor Oudere Migranten (NISBO) in Utrecht	Stichting Asha in Utrecht
Buurtplein in Doetinchem	Stichting Asiya in Rotterdam	COSBO-Stad-Utrecht

6.4 Gesprekken met overheidsinstanties

De Nationale ombudsman heeft verder een aantal landelijke uitvoeringsinstanties en gemeenten online geïnterviewd over hun visie op niet-gebruik van inkomensvoorzieningen en het bestrijden ervan. De ombudsman heeft deze overheidsinstanties uitgenodigd voor een interview, omdat zij verschillende initiatieven hebben genomen om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan. De onderstaande overheidsinstanties zijn geïnterviewd:

Gemeente Borsele	Gemeente Rotterdam
Gemeente Heerlen	Sociale verzekeringsbank (SVB)
Gemeente Hoeksche Waard	Toeslagen
Gemeente Renkum	

Verder heeft de Nationale ombudsman gesprekken gevoerd met andere (overheids)organisaties, die betrokken zijn bij én kennis hebben van het onderwerp. In deze gesprekken heeft de ombudsman vooral contextinformatie opgehaald. Met de volgende organisaties is gesproken:

Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Raad van Ouderen

6.5 Rondetafelgesprek en literatuur

Tot slot heeft de Nationale ombudsman op 16 mei 2022 een rondetafelgesprek georganiseerd op zijn kantoor in Den Haag. Aan dit gesprek hebben een afvaardiging van eerdere gesprekspartners uit het onderzoek deelgenomen. Zij werden gevraagd te reflecteren op de voorlopige conclusies van de Nationale ombudsman en de mogelijke oplossingsrichtingen. De volgende partijen hebben deelgenomen aan het rondetafelgesprek (* of schriftelijk gereageerd):

NOOM	Humanitas	Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO)
VOB	KBO-PCOB	NUZO
Raad van Ouderen	SVB	Toeslagen
Ministerie van SZW	VNG	Gemeente Hoeksche Waard
Gemeente Heerlen*		

De van toepassing zijnde onderzoeksrapporten, literatuur, Kamerstukken, online informatie, mediaberichten en beleidsdocumenten zijn voor dit onderzoek uitgebreid bestudeerd. Een aantal bronnen is opgenomen in de voetnoten in dit rapport.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Dit rapport is een uitgave van
de Nationale ombudsman.