

Niet-gebruik van algemene bijstand in Rotterdam



Gemeente
Amsterdam
Onderzoek & Statistiek (O&S)


Gemeente
Rotterdam
Onderzoek & Business Intelligence (OBI)

Amsterdam/Rotterdam, juli 2023

O&S Amsterdam

In opdracht van: gemeente Rotterdam

Projectnummer: 22274

Auteurs: Renske Hoedemaker, Hetty
van Kempen, Daan Schmitz

E-mailadres:

h.van.kempen@amsterdam.nl

Bezoekadres: Weesperstraat 113-117

Telefoon: 020 251 0333

Postbus 658, 1000 AR Amsterdam

onderzoek.amsterdam.nl

OBI Rotterdam

In opdracht van: gemeente Rotterdam

Projectnummer: 8248

Auteurs: Annemarie Reijnen, Toine
Wentink

E-mailadres:

amhc.wentink@rotterdam.nl

Bezoekadres: Halvemaanpassage 1

Telefoon: 010 267 15 00

Postbus 70012, 3000 KP Rotterdam

Onderzoek010.nl

Foto voor- en achterkaft: Tarwewijk, Rotterdam (Frans Moors)

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	9
1 Niet-gebruik van de bijstand	11
1.1 Niet-gebruik bijstand in Rotterdam: 28%	11
1.2 Niet-gebruik hoger naarmate het inkomen de bijstandsgrens nadert	12
1.3 Niet-gebruik komt vaker voor onder jonge rechthebbenden	14
1.4 Hoogste aantal niet-gebruikers in Charlois	16
2 Langdurig niet-gebruik van de bijstand	17
2.1 Een derde niet-gebruikers is langdurig niet-gebruiker	19
2.2 Langdurig niet-gebruikers zijn naar verhouding vaker niet-gebruikers met een (relatief hoog) inkomen	20
2.3 Ouderen en huishoudens met kinderen oververtegenwoordigd onder langdurig niet-gebruikers	21
2.4 Meeste langdurig niet-gebruikers in Feijenoord en Charlois	23
3 Literatuurverkenning: redenen van niet-gebruik van inkomensregelingen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Determinanten van niet-gebruik	26
3.3 Groepen met een hoog risico op niet gebruik	31
3.4 Aandachtspunten voor het tegengaan van niet-gebruik van algemene bijstand	35
Bijlage: Bronnen en werkwijze	39
Geraadpleegde literatuur	41

Samenvatting

In 2021 publiceerde de Inspectie SZW (thans: de Nederlandse Arbeidsinspectie) een onderzoek naar het niet-gebruik van de algemene bijstand in Nederland. In opdracht van de gemeente Rotterdam heeft de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente Amsterdam het niet-gebruik in de gemeente Rotterdam in kaart gebracht. Hierbij is zoveel mogelijk dezelfde werkwijze aangehouden als bij het landelijke onderzoek. Eerder deed O&S hetzelfde onderzoek voor de gemeente Amsterdam (O&S, verwacht). Naast de omvang van het niet-gebruik brengt dit onderzoek ook de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers in kaart. Daarnaast heeft de afdeling Onderzoek & BI (OBI) van de gemeente Rotterdam een literatuuronderzoek verricht naar de oorzaken van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen. In deze samenvatting staan de belangrijkste resultaten van beide deelonderzoeken.

Niet-gebruik van de bijstand bedraagt 28%; een derde hiervan is langer dan een jaar

Van de Rotterdamse huishoudens die recht hebben op een bijstandsuitkering maakt ruim een kwart (28%) hiervan geen gebruik. Het aandeel niet-gebruikers in Rotterdam is hiermee lager dan gemiddeld in Nederland en ook lager dan in Amsterdam (beide 34%). Een derde van de niet-gebruikers maakt langer dan een jaar geen gebruik van de uitkering, terwijl zij hier wel recht op hebben. Dit noemen we langdurig niet-gebruik. Het aandeel langdurig niet-gebruikers is in Rotterdam ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde (32%), maar iets hoger dan in Amsterdam (29%).

Niet-gebruik bijstand hoger onder huishoudens met recht op een kleiner bedrag

Niet-gebruik zien we vooral bij Rotterdammers die al een inkomen hebben, maar dit inkomen bevindt zich onder de bijstandsnorm. Zij maken geen gebruik van hun recht op een aanvullende uitkering. Hoe dichterbij de bijstandsgrens ligt, hoe hoger het niet-gebruik. Van de rechthebbenden zonder inkomen maakt 8% geen gebruik van de bijstandsuitkering. Huishoudens voor wie de bijstandsuitkering een kleinere aanvulling op het inkomen zou vormen, maken hier dus minder vaak gebruik van. Binnen de groep rechthebbenden met een inkomen uit werk is het niet-gebruik vooral hoog onder zelfstandigen: minder dan tien procent van de rechthebbende zelfstandigen ontvangt een algemene bijstandsuitkering.

Behalve naar inkomen varieert het aandeel niet-gebruikers ook naar leeftijd en huishoudsamenstelling. Jonge rechthebbenden (18 t/m 26 jaar) maken minder vaak gebruik van de bijstand dan ouderen. De groep jonge rechthebbenden is echter wel relatief klein. In aantallen vormen 27 t/m 36-jarigen de grootste groep onder de niet-gebruikers. Rechthebbende huishoudens met kinderen maken vaker gebruik van de bijstand dan huishoudens zonder kinderen; met name onder alleenstaande ouders is het niet-gebruik lager dan gemiddeld. Binnen Rotterdam varieert het percentage niet-gebruik

tussen 24% (Prins Alexander) en 35% (Rozenburg). Het hoogste *aantal* niet-gebruikers vindt men in Charlois.

Derde niet-gebruik duurt langer dan een jaar

Van de groep niet-gebruikers maakt 33% al meer dan een jaar geen gebruik van de bijstand, terwijl zij hier wel recht op hadden. Dit noemen we langdurig niet-gebruik. Vergeleken met de hele groep niet-gebruikers zijn onder de langdurig niet-gebruikers meer huishoudens met een (relatief) hoog inkomen en minder huishoudens die zonder de bijstand helemaal geen inkomen hebben. Daarnaast bestaat de groep langdurig niet-gebruikers uit relatief veel oudere rechthebbenden (vanaf 37 jaar) en huishoudens met kinderen. Alleen huishoudens die langdurig recht hebben op de bijstand kunnen tot de groep langdurig niet-gebruikers behoren. Hierdoor zijn huishoudens met een stabiele inkomenssituatie vaker langdurig niet-gebruiker dan huishoudens met een inkomen dat fluctueert rond de bijstandsgrens.

Aandeel rechthebbenden zonder inkomen in Rotterdam relatief hoog

Wat betreft de achtergrondkenmerken van (langdurig) niet-gebruikers zien we in Rotterdam dezelfde patronen als landelijk en als in Amsterdam. Zoals genoemd is het totale aandeel niet-gebruik in Rotterdam echter lager. Verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoeringspraktijk van de bijstand spelen hier mogelijk een rol, maar deze factoren vallen buiten het kader van dit onderzoek. De huidige analyse toont wel aan dat de samenstelling van de groep Rotterdamse rechthebbenden wat betreft het inkomen afwijkt van het Amsterdamse en landelijke beeld. Van de Rotterdamse rechthebbenden heeft 68% geen inkomen anders dan eventueel de bijstand. Dit is meer dan in Amsterdam (63%) en landelijk (60%). Rechthebbenden die zonder de bijstand helemaal geen inkomen hebben maken vaker gebruik van de uitkering dan rechthebbenden die wel enig inkomen ontvangen, bijvoorbeeld uit parttime werk. Het feit dat de groep rechthebbenden zonder inkomen in Rotterdam relatief groot is zou ten dele kunnen verklaren waarom het niet-gebruik er lager is dan in Amsterdam en landelijk.

Literatuurverkenning: oorzaken van niet-gebruik liggen bij burger, beleid en uitvoering

Uit een literatuuronderzoek naar de oorzaken van niet-gebruik bij inkomensondersteunende regelingen (dus ook andere regelingen dan alleen de bijstand) wordt duidelijk dat een veelheid aan factoren kunnen bijdragen aan niet-gebruik. Deze factoren vinden we bij de rechthebbenden, maar zeker ook bij de inrichting en uitvoering van een regeling. Bij de *rechthebbenden* spelen vooral kennis en inschatting van recht een belangrijke rol. Daarnaast is er vaak een afweging of het ingaan van een aanvraagprocedure opweegt tegen het uiteindelijke resultaat hiervan: de rechthebbende weegt wat dit betreft de 'kosten' tegen de 'baten' af. Hierin spelen schaamte, angst voor stigmatisering en opvattingen over het gebruik van inkomensondersteuning in het sociaal netwerk een rol.

De *inrichting* van de regeling op beleidsniveau heeft invloed op de mate van gebruik: de eenvoud of complexiteit van de aanvraagprocedure, (on)duidelijkheid van recht en de mate waarin de burger zelf het initiatief moet nemen, dragen allemaal bij aan gebruik en niet-gebruik.

Tenslotte speelt de *uitvoering* van de regeling een belangrijke rol: worden rechthebbenden proactief op de regeling geattendeerd, kan de regeling alleen digitaal of ook face-to-face worden aangevraagd, is er bij uitvoerders voldoende kennis over de (voorwaarden) van de regeling; deze en andere factoren spelen mee in de mate van niet-gebruik. De resultaten uit het literatuuronderzoek leveren de volgende aanknopingspunten op om het niet-gebruik van regelingen te beperken:

- Intensieve aandacht voor moeilijk bereikbare groepen: zelfstandigen, jongeren, Europese arbeidsmigranten, werknemers met inkomen uit loondienst en laagopgeleiden;
- Actief benaderen van rechthebbenden en daarin actief samenwerken met maatschappelijke organisaties;
- Vereenvoudiging van procedures en het minimaliseren van wachttijden
- Verbeteren van omgang met en vertrouwen van burgers;
- Optimaliseren van kennis bij uitvoering, ruimte in de caseload voor advisering en samenwerking met ketenpartners in voorlichting en verwijzing.

Inleiding

De algemene bijstand (Participatiewet) en andere inkomensondersteunende regelingen zijn in Nederland van doorslaggevende betekenis bij het waarborgen van bestaanszekerheid en het voorkomen van armoede. Deze doelen komen onder druk te staan als burgers geen gebruik maken van de inkomensvoorzieningen waar ze wel recht op hebben.

Niet-gebruik blijkt een hardnekkig probleem. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen onder rechthebbende burgers een veel voorkomend verschijnsel is. Het komt voor bij alle type regelingen en onder verschillende doelgroepen. Het gaat daarbij om enkele tientallen procenten tot soms de helft of meer van de doelgroep, die geen gebruik maakt van dergelijke regelingen. Bij volledig gebruik zou de armoedeproblematiek enkele procentpunten minder zijn (Marx et al. 2018).

Uit een recent verschenen onderzoek van de Inspectie SZW (2021) blijkt landelijk dat naar schatting 170.000 huishoudens recht hebben op algemene bijstand, maar dat recht niet verzilveren; dat is ruim een derde van alle rechthebbende huishoudens. Voor een derde van de groep niet-gebruikers duurt het niet-gebruik minimaal een jaar. In dat geval wordt er gesproken van langdurig niet-gebruik. Het percentage niet-gebruikers is hoog onder zelfstandigen, jongeren tot 27 jaar (vooral thuiswonende jongeren) en ook onder Europese arbeidsmigranten. Onder deze drie groepen bevinden zich naar verhouding veel niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen.

Naar aanleiding van bovengenoemd onderzoek heeft de wethouder onderzoeksafdeling OBI van de gemeente gevraagd voor Rotterdam onderzoek te doen naar het niet-gebruik van de algemene bijstand. Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de omvang van de groep die geen aanvraag doet voor algemene bijstand, de kenmerken van deze groep en de eventuele redenen om hiervan af te zien.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Wat is de omvang van het niet-gebruik van algemene bijstand in Rotterdam en welke kenmerken hebben de groepen in Rotterdam die geen gebruik maken van het recht op bijstand?
2. Wat zijn de redenen/motieven dat bepaalde groepen geen gebruik maken van regelingen waar ze wel recht op hebben?

De eerste deelvraag wordt beantwoord door een analyse die is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek & Statistiek (O&S) van de gemeente Amsterdam. Op basis van de methodiek van het landelijke onderzoek deed O&S met behulp van microdata van CBS onderzoek naar het niet-gebruik van de bijstand in Amsterdam. OBI Rotterdam heeft O&S verzocht met de door haar samengestelde bestanden dezelfde analyse uit te voeren voor Rotterdam. Uit het onderzoek in Amsterdam bleek dat het aandeel (langdurig) niet-gebruikers in Amsterdam even groot is als landelijk. Ook wat betreft achtergrondkenmerken verschilt de groep (langdurig) niet-gebruikers in Amsterdam nauwelijks van het landelijke beeld (O&S, verwacht). Het onderzoek in Rotterdam is op dezelfde manier uitgevoerd als het Amsterdamse onderzoek. Hierbij is zoveel mogelijk dezelfde methode aangehouden als bij het landelijke onderzoek door ISZW.

De tweede deelvraag wordt beantwoord op basis van een literatuuronderzoek, uitgevoerd door OBI Rotterdam. Anders dan het eerste onderzoeksdeel is deze verkenning gericht op het niet-gebruik van diverse inkomensondersteunende regelingen. Er is literatuur bestudeerd met het niet-gebruik van gemeentelijke en landelijke regelingen als onderwerp, zoals algemene bijstand, zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in aanknopingspunten die kunnen bijdragen aan het tegengaan van het niet-gebruik van algemene bijstand.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 brengt de omvang van het niet-gebruik in Rotterdam in kaart en bespreekt verschillen in het niet-gebruik op basis van achtergrondkenmerken van de bijstandsgerechtigden. In **hoofdstuk 2** zoomen we in op de groep langdurig niet-gebruikers en vergelijken de samenstelling van deze groep met de totale groep niet-gebruikers. In beide hoofdstukken worden de uitkomsten voor Rotterdam vergeleken met de landelijke cijfers. In **hoofdstuk 3** worden de resultaten van het literatuuronderzoek beschreven.

1 Niet-gebruik van de bijstand

Dit onderzoek is gebaseerd op dezelfde brondata als gebruikt door ISZW: CBS microdatabestanden met gegevens over o.a. inkomens, vermogen en het gebruik van bijstand. O&S heeft echter geen toegang tot de code die door ISZW is gebruikt. In plaats daarvan hebben we zoveel mogelijk dezelfde analysemethode aangehouden, gebaseerd op de gepubliceerde beschrijving van de methode. De bijlage bevat een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde werkwijze.

De resultaten in de huidige rapportage beschrijven de situatie in het laatste kwartaal van 2020 (peildatum: 1 oktober). Het onderzoek van ISZW is gebaseerd op peildatum 1 januari 2018. Vanwege de verschillende peildata en mogelijke verschillen in de specifieke werkwijze worden in dit rapport ook de resultaten voor heel Nederland gepresenteerd, zoals berekend volgens de methode van O&S.

De algemene bijstand vult het inkomen van huishoudens aan tot het sociaal minimum. In Nederland is deze uitkering het laatste financiële vangnet, bedoeld voor mensen die geen aanspraak kunnen maken op andere uitkeringen of studiefinanciering. De hoogte van de uitkering verschilt per huishoudtype. Op 1 januari 2020 was de netto bijstand voor een alleenstaande €1.052 per maand.

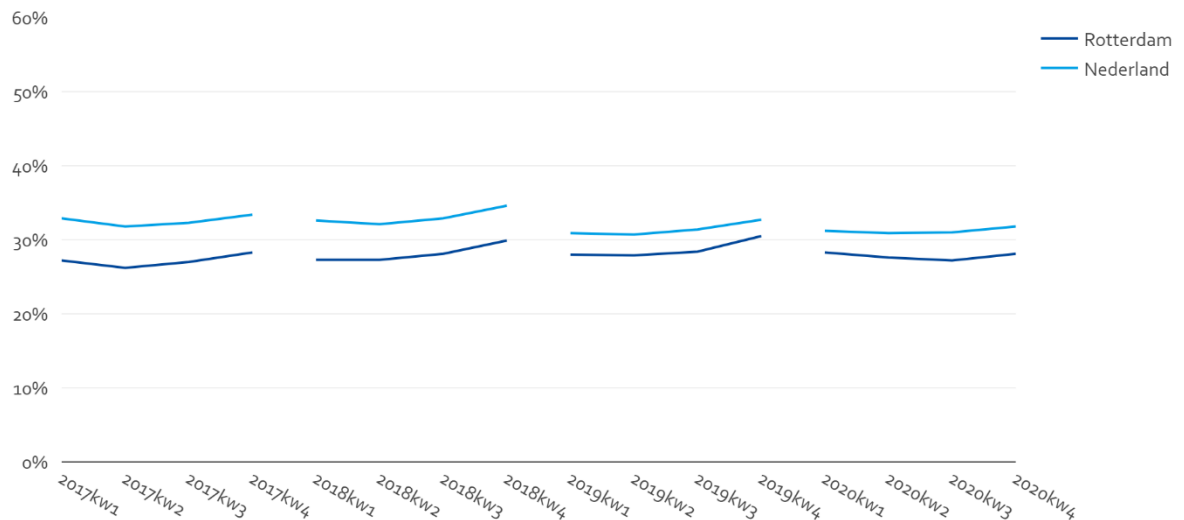
Niet-gebruikers van de bijstand zijn huishoudens die op basis van hun inkomen en leefsituatie wel recht hebben op de algemene bijstand, maar hier geen gebruik van maken.

1.1 Niet-gebruik bijstand in Rotterdam: 28%

In oktober 2020 ligt het niet-gebruik van de bijstand in de gemeente Rotterdam op 28%. Dit percentage is de afgelopen jaren redelijk stabiel: van 2017 tot 2020 schommelde het aandeel niet-gebruikers tussen de 26% en 30% (zie figuur 1.1). Het niet-gebruik ligt in Rotterdam lager dan in Amsterdam en ook lager dan het landelijk gemiddelde (beide 34%). Op landelijk niveau is het aandeel niet-gebruikers in 2019 en 2020 lager dan in de jaren daarvoor, maar nog altijd hoger dan in Rotterdam.

Zowel landelijk als in Rotterdam (en Amsterdam) zien we jaarlijks een piek in het aandeel niet-gebruik aan het einde van het jaar. Dit heeft mogelijk te maken met seizoenseffecten op de arbeidsmarkt. In de rest van dit hoofdstuk rapporteren we over de *start* van het vierde kwartaal van 2020 (peildatum 1 oktober).

Figuur 1.1 Niet-gebruik algemene bijstand in Rotterdam en Nederland per kwartaal, 2017-2020 (percentage)

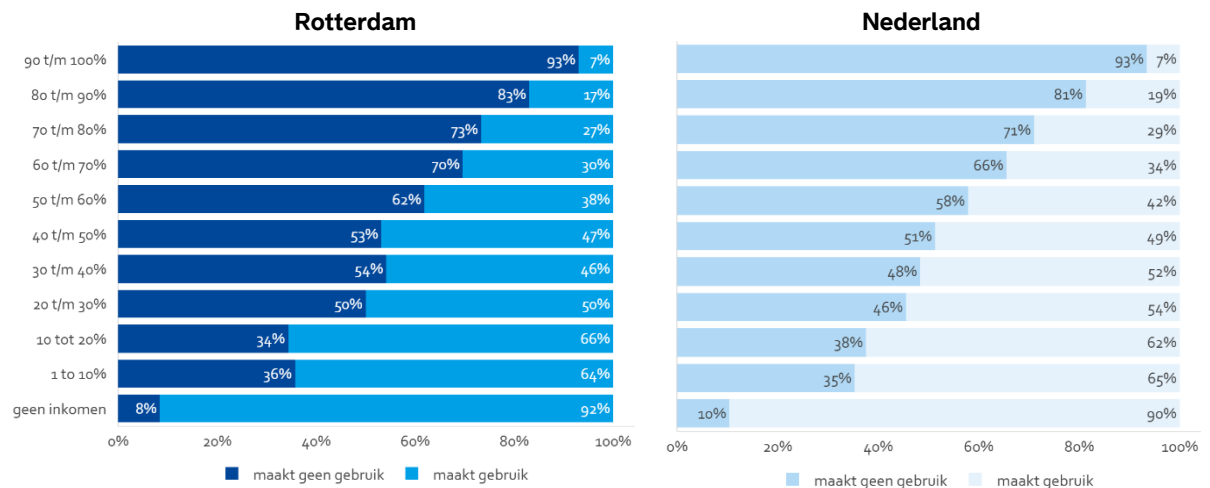


Bron: CBS, bewerking O&S

1.2 Niet-gebruik hoger naarmate het inkomen de bijstandsgrens nadert

Voor huishoudens met een inkomen onder de bijstandsnorm, bijvoorbeeld inkomen uit parttime werk, vult de bijstandsuitkering het inkomen aan tot de norm. Over het algemeen geldt: hoe dichterbij het inkomen de bijstandsgrens benadert, hoe hoger het percentage niet-gebruikers (zie figuur 1.2, dit betreft het inkomen exclusief de eventuele bijstandsuitkering). Dit patroon zien we zowel in Rotterdam als in Nederland. Van de Rotterdammers met een inkomen tussen de 90% en 100% van de bijstandsnorm maakt slechts 7% gebruik van de bijstand. Voor deze groep vormt de bijstand dan ook slechts een kleine aanvulling op het inkomen uit andere bronnen. Een ruime meerderheid van de rechthebbenden heeft helemaal geen inkomen anders dan eventueel de bijstandsuitkering. Onder deze groep is het niet-gebruik het laagst: 92% maakt gebruik van de uitkering. Dit aandeel is iets hoger dan in Nederland (90%) en in Amsterdam (88%).

Figuur 1.2 **Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar huishoudinkomen als percentage van de bijstandsnorm, in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020**

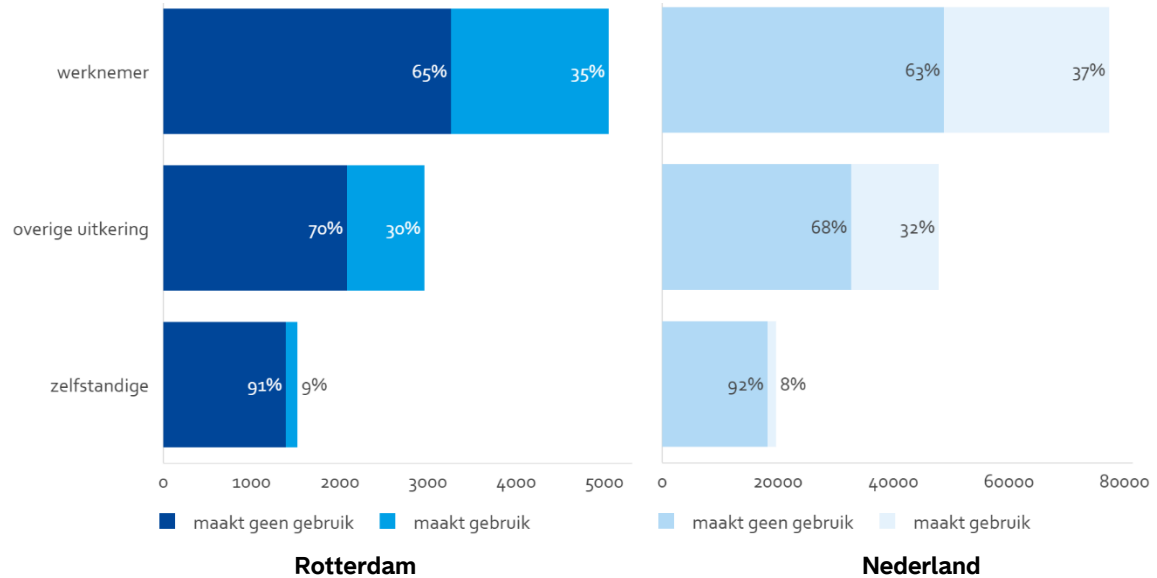


Bron: CBS, bewerking O&S

Qua samenstelling naar hoogte van het inkomen wijkt de Rotterdamse populatie rechthebbenden iets af van die in Amsterdam en ook van het landelijk gemiddelde. Van de Rotterdamse rechthebbende huishoudens heeft 68% geen inkomen anders dan een eventuele bijstandsuitkering. In Amsterdam ligt dit aandeel lager (63%) en in heel Nederland ook (60%). Met name onder huishoudens zonder inkomen ligt het niet-gebruik laag (zie figuur 1.2). Het feit dat deze groep in Rotterdam relatief groot is verklaard mogelijk ten dele waarom het percentage niet-gebruik in Rotterdam lager is dan in Amsterdam en landelijk.

Onder de rechthebbende huishoudens met een inkomen anders dan bijstand (32% van alle rechthebbenden) zien we verschillen in het aandeel niet-gebruikers op basis van de bron van het inkomen (figuur 1.3). Onder zelfstandigen is het niet-gebruik het hoogst. In Rotterdam maakt slechts 9% van de rechthebbende zelfstandigen gebruik van de bijstand. Mogelijk ontvangt een deel van hen wel een Bbz- of IOAZ-uitkering. Deze uitkeringen voor zelfstandigen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. In absolute zin vormen werknemers de grootste groep bijstandsgerechtigden met inkomen. Van hen maakt 65% geen gebruik van de bijstand. Landelijk is dit patroon hetzelfde als in Rotterdam.

Figuur 1.3 **Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar bron van inkomen,* in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020**



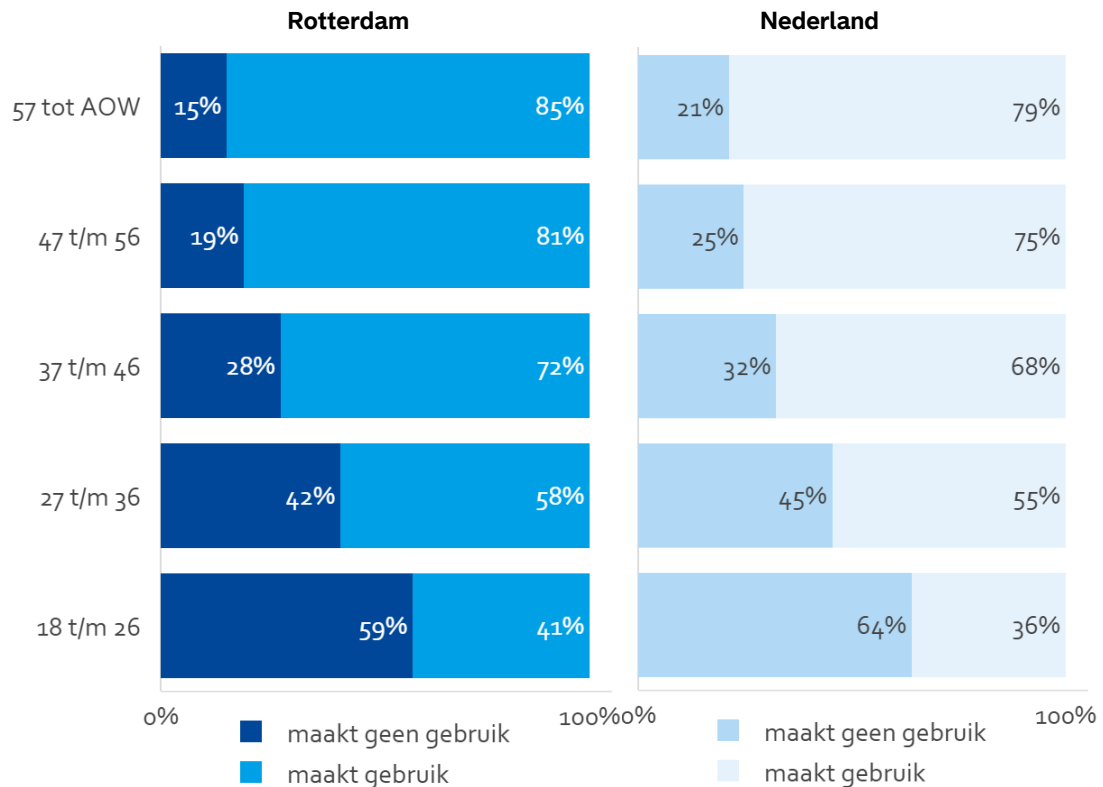
Bron: CBS, bewerking O&S

* *het gaat om huishoudens met minstens één van de inkomensbronnen. Huishoudens met inkomen uit meerdere bronnen (bijvoorbeeld als werknemer en als zelfstandige) tellen in beide categorieën mee.*

1.3 Niet-gebruik komt vaker voor onder jonge rechthebbenden

Oudere rechthebbenden maken vaker gebruik van de bijstand dan jongeren (zie figuur 1.4). Dit geldt zowel voor Rotterdammers als voor alle Nederlandse rechthebbenden. Onder Rotterdamse 18 t/m 26-jarigen is het aandeel niet-gebruikers bijna vier keer zo hoog als onder 57-plussers. Hier staat tegenover dat er naar verhouding maar weinig jongvolwassenen recht hebben op een bijstandsuitkering, slechts 6% van alle rechthebbenden is jonger dan 27 jaar. In absolute zin vormen jonge niet-gebruikers dus een kleine groep. Rechthebbenden van 27 t/m 36 jaar oud vormen qua aantallen de grootste groep niet-gebruikers in Rotterdam en in Nederland.

Figuur 1.4 **Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar leeftijd,* in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020**

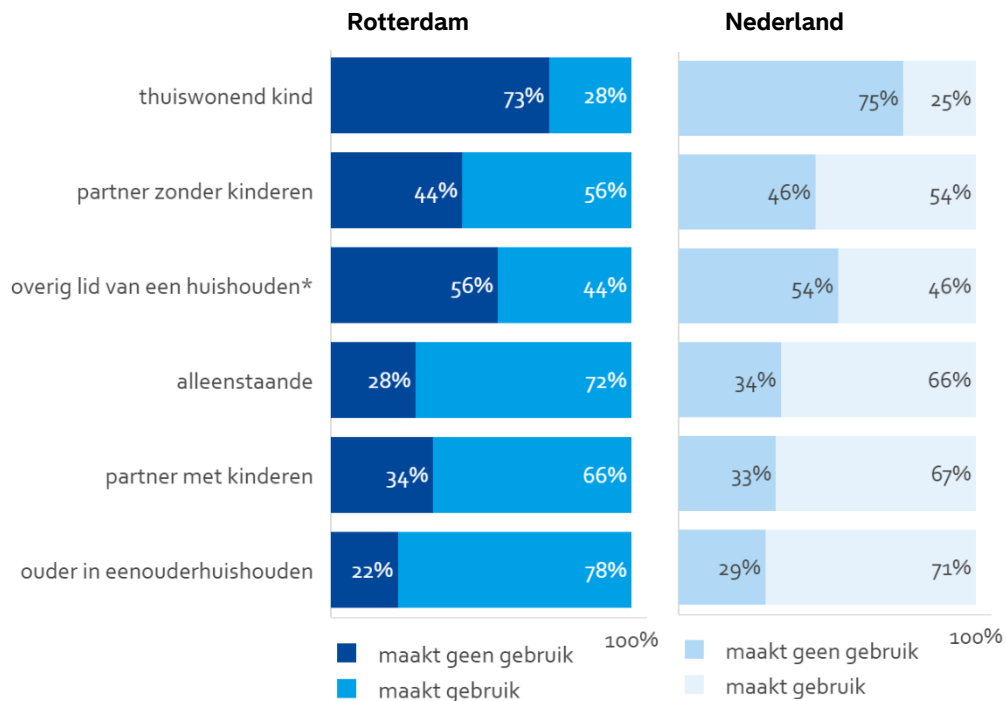


Bron: CBS, bewerking O&S

* Het gaat om huishoudens met tenminste één persoon in de betreffende leeftijdscategorie. Een paar van 36 en 38 jaar oud telt dus mee in zowel de categorie 27 t/m 36 als in de categorie 37 t/m 46.

Het aandeel niet-gebruikers verschilt op basis van de huishoudsamenstelling van de rechthebbende (figuur 1.5). Onder thuiswonende kinderen is het niet-gebruik het hoogst. Dit gegeven sluit aan bij de eerdere bevinding dat het niet-gebruik hoog is onder jongeren (figuur 1.4). Waarschijnlijk wordt een groot deel van de rechthebbende thuiswonende jongeren (gedeeltelijk) door hun ouders onderhouden. Thuiswonende kinderen vormen wel slechts een klein aandeel van de totale groep rechthebbenden (3%). Rechthebbende huishoudens met kinderen maken vaker gebruik van de bijstand dan huishoudens zonder kinderen: alleenstaande ouders vaker dan alleenstaanden, en paren met kinderen vaker dan paren zonder kinderen. In absolute zin vormen alleenstaanden de grootste groep rechthebbenden en ook de grootste groep niet-gebruikers. Het beeld naar huishoudsamenstelling is in Rotterdam grotendeels gelijk aan dat in Nederland. Voor twee groepen is het verschil in het aandeel niet-gebruik tussen Rotterdam en landelijk groter dan voor de overige huishoudtypes, waarbij het aandeel niet-gebruikers in Rotterdam lager ligt. Het gaat om alleenstaanden (28% in Rotterdam; 34% landelijk) en alleenstaande ouders (22% in Rotterdam; 29% landelijk).

Figuur 1.5 **Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar plaats in het huishouden van personen in deze huishoudens, in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020**



Bron: CBS, bewerking O&S

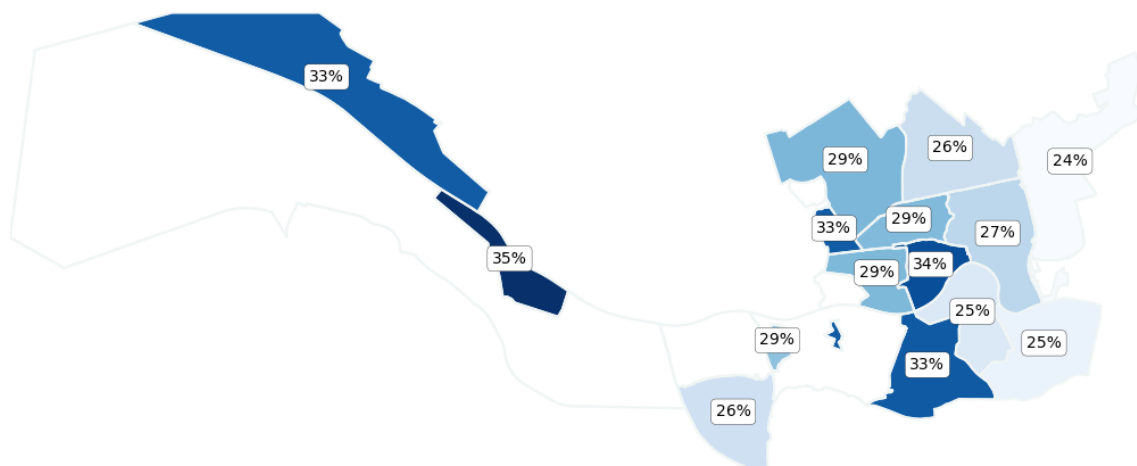
* *In deze groep vallen bijvoorbeeld kostgangers of iemand die samen met een broer of zus een huishouden vormt. Dit is een zeer kleine groep.*

1.4 Hoogste aantal niet-gebruikers in Charlois

Met 35% is het aandeel niet-gebruikers het hoogst in Rozenburg. Het aantal rechthebbenden in dit gebied is echter klein. Andere gebieden met een hoog percentage niet-gebruikers zijn Rotterdam Centrum, Charlois, Hoek van Holland en Spaanse Polder. In absolute zin telt Charlois het grootste aantal niet-gebruikers, gevolgd door Delfshaven en Feijenoord.

Figuur 1.6 Aandeel niet-gebruik bijstand naar gebieden in Rotterdam, vierde kwartaal 2020

Bron: CBS, bewerking O&S



2 Langdurig niet-gebruik van de bijstand

Wanneer iemand langer dan een jaar wel recht heeft op een bijstandsuitkering maar hier geen gebruik van maakt, spreken we van langdurig niet-gebruik. In Rotterdam behoort een derde van de niet-gebruikers tot de langdurig niet-gebruikers (33%). Dit aandeel ligt iets hoger dan in Amsterdam, daar behoort 29% van de niet-gebruikers tot de langdurig niet-gebruikers, maar ongeveer even hoog als in Nederland gemiddeld (32%).

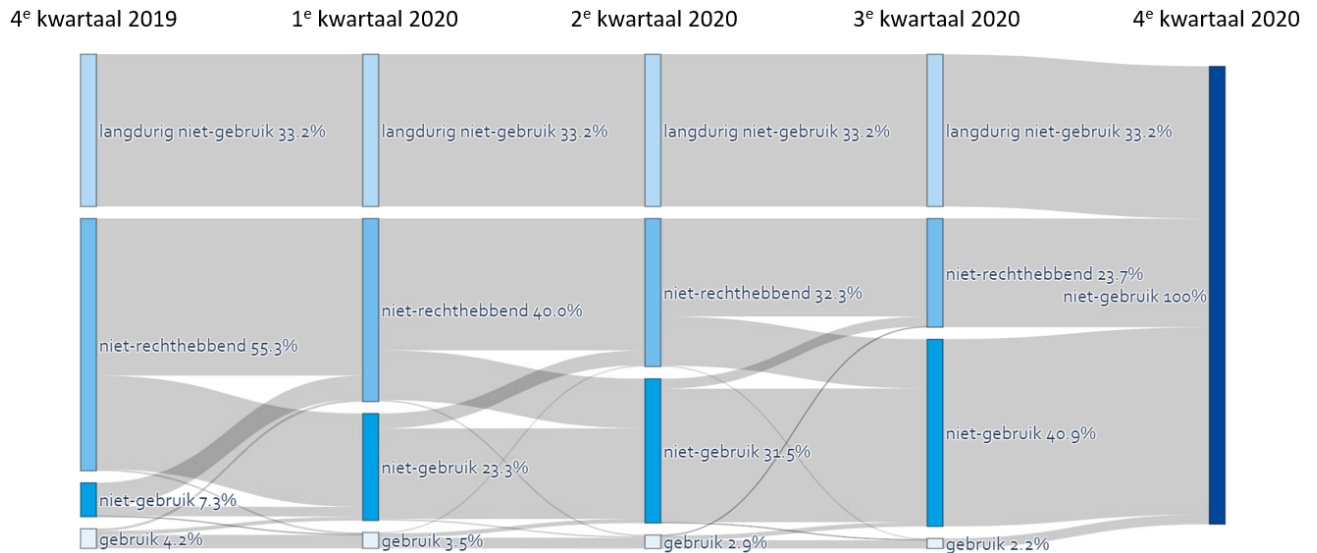
Om te bepalen wie de langdurig niet-gebruikers zijn is voor de groep niet-gebruikers in het vierde kwartaal van 2020 gekeken of zij op dat moment al meer dan een jaar tot de niet-gebruikers behoren. Hiertoe is het recht op en gebruik van de bijstand vanaf het vierde kwartaal van 2019 ieder kwartaal gemeten. Personen die op alle peilmomenten recht hebben op de bijstand maar hier geen gebruik van maken worden tot de langdurig niet-gebruikers gerekend. De duur van het niet-gebruik is dus afhankelijk van twee factoren: de duur van de periode dat men recht heeft op een bijstandsuitkering en de duur van de periode dat men hier (geen) gebruik van maakt. Mensen met een fluctuerend inkomen (soms onder en soms boven de bijstandsnorm) hebben hierdoor minder kans om tot de groep langdurig niet-gebruikers tot worden gerekend dan mensen met een stabiel inkomen onder bijstandsnorm.

De algemene bijstand wordt toegekend op huishoudniveau. Omdat huishoudens in de loop van tijd kunnen wisselen van samenstelling is de langdurigheid van het niet-gebruik echter bepaald op persoonsniveau.

2.1 Een derde niet-gebruikers is langdurig niet-gebruiker

Van alle Rotterdamse niet-gebruikers in het vierde kwartaal van 2020 behoort 33% tot de langdurig niet-gebruikers (figuur 2.1). Van de rest had de meerderheid op enig moment in het voorgaande jaar geen recht op de bijstand, bijvoorbeeld vanwege een te hoog inkomen. Bijna een kwart (24%) van de niet-gebruikers in het vierde kwartaal van 2020 had een kwartaal eerder nog geen recht op een bijstandsuitkering. Zij zijn dus nog niet lang bijstandsgerechtigd (een deel is op een eerder moment wel al rechthebbend geweest). Mogelijk zullen zij op een later moment wel gebruik van de uitkering gaan maken. Een kleine groep (4%) maakte op één of meer van de meetmomenten wel gebruik van de bijstand, maar is hier weer mee gestopt, hoewel zij nog wel (of opnieuw) recht hebben op de uitkering.

Figuur 2.1 Stroomdiagram niet-gebruik bijstand in Rotterdam op vier peilmomenten, uitgaande van de groep niet-gebruikers in het vierde kwartaal van 2020

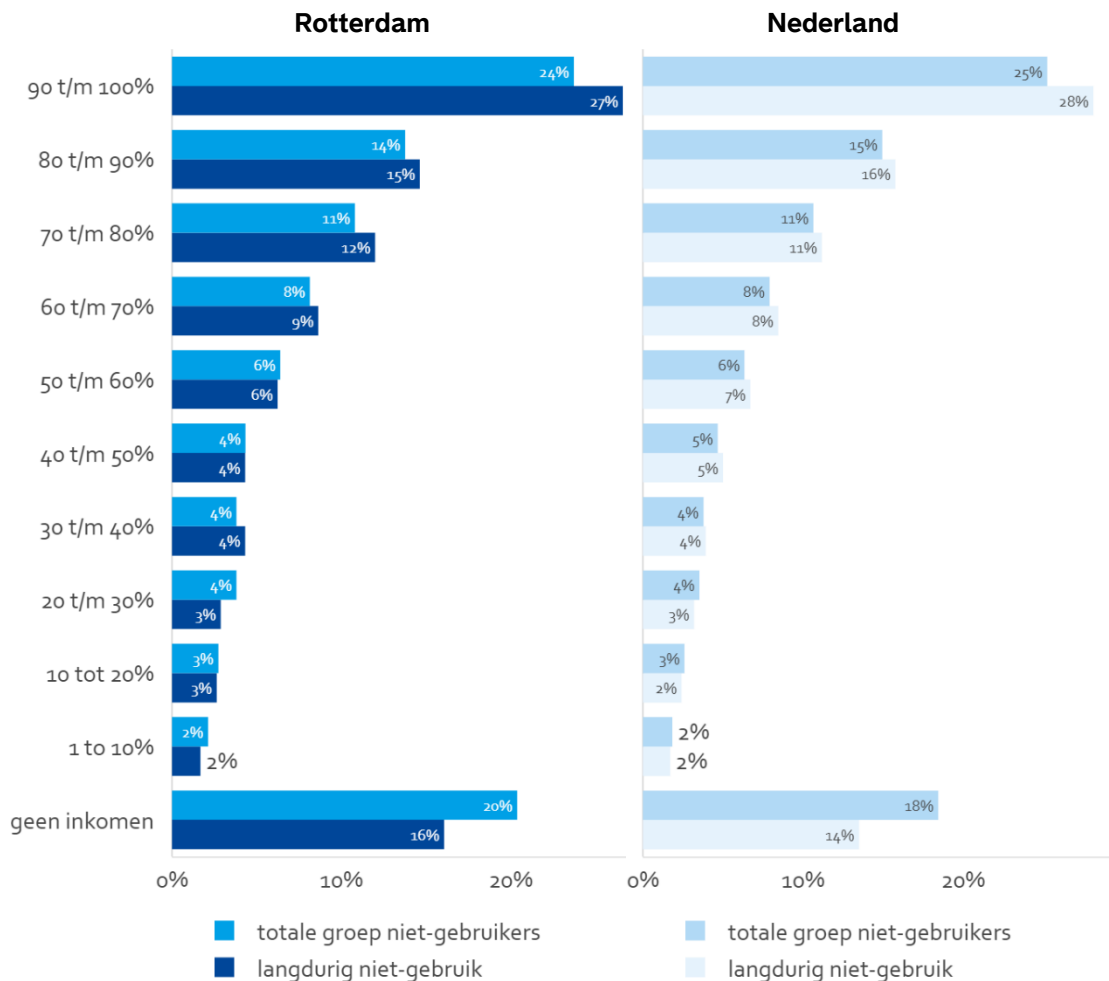


bron: CBS, bewerking O&S

2.2 Langdurig niet-gebruikers zijn naar verhouding vaker niet-gebruikers met een (relatief hoog) inkomen

Vergeleken met de totale groep niet-gebruikers bestaat de groep langdurig niet-gebruikers naar verhouding uit meer mensen met een inkomen anders dan bijstand (zie figuur 2.2). Met name het aandeel relatief hoge inkomens (60% van de bijstandsnorm of hoger) is groter onder de langdurig niet-gebruikers. Het aandeel personen zonder inkomen is onder de langdurig niet-gebruikers kleiner dan onder de totale groep niet-gebruikers. De cijfers voor Nederland komen overeen met het Rotterdamse beeld.

Figuur 2.2 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar hoogte van het inkomen t.o.v. de bijstandsnorm in vergelijking met de totale groep niet-gebruikers in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020

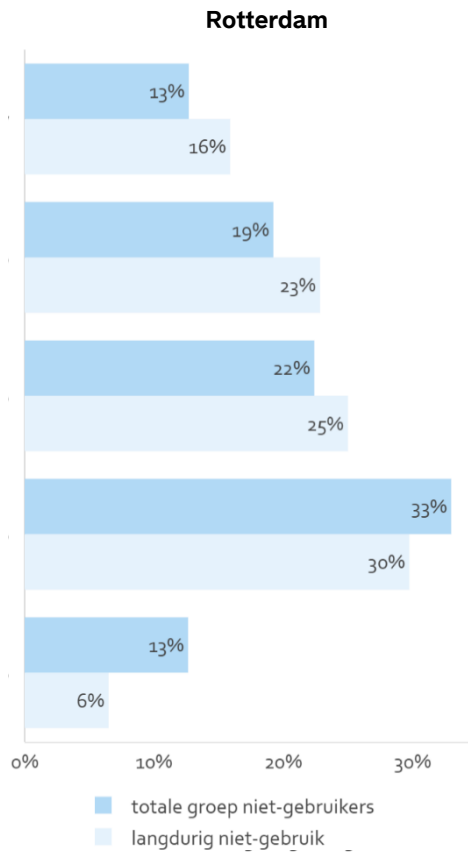


bron: CBS, bewerking O&S

2.3 Ouderen en huishoudens met kinderen oververtegenwoordigd onder langdurig niet-gebruikers

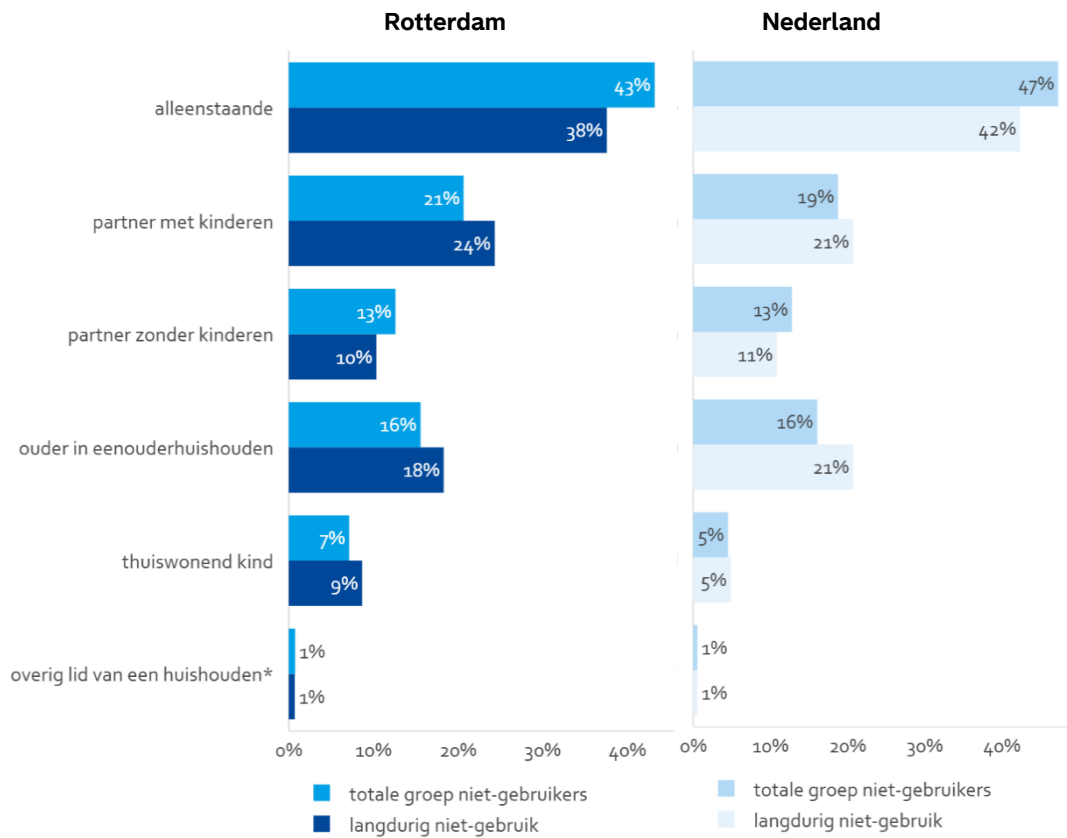
In vergelijking met de totale groep niet-gebruikers bestaat de groep langdurig niet-gebruikers uit veel ouderen en weinig jongeren (zie figuur 2.3). Zowel voor Rotterdam als Nederland gemiddeld geldt dat niet-gebruikers tot en met 36 jaar oud binnen de groep langdurig niet-gebruikers zijn ondervertegenwoordigd, terwijl oudere niet-gebruikers juist zijn oververtegenwoordigd.

Figuur 2.3 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar leeftijd in vergelijking met totale groep niet-gebruikers in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



Onder de langdurig niet-gebruikers zijn relatief veel niet-gebruikers met kinderen: zowel paren met kinderen als eenouderhuishoudens zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de totale groep niet-gebruikers (figuur 3.4). De verschillen naar huishoudsamenstelling zijn niet groot, maar het patroon in Rotterdam komt wel overeen met dat in Nederland. Uitzondering hierop vormen de niet-gebruikende thuiswonende kinderen. Zij zijn in Rotterdam licht oververtegenwoordigd onder de langdurig niet-gebruikers; landelijk is dit niet zo.

Figuur 2.4 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar plaats in het huishouden in vergelijking met totale groep niet-gebruikers in Rotterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



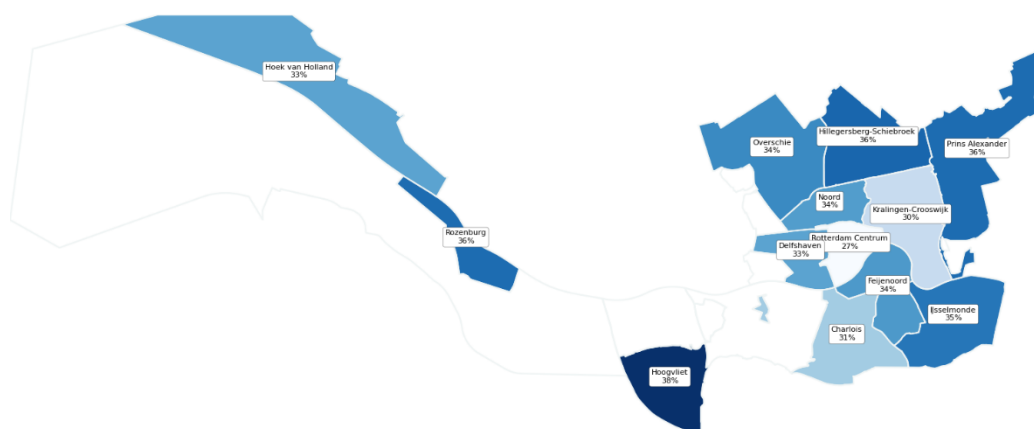
Bron: CBS, bewerking O&S

* In deze groep vallen bijvoorbeeld kostgangers of iemand die samen met een broer of zus een huishouden vormt. Dit is een zeer kleine groep.

2.4 Meeste langdurig niet-gebruikers in Feijenoord en Charlois

Het percentage niet-gebruikers dat tot de langdurig niet-gebruikers behoort varieert binnen Rotterdam van 27% (Rotterdam Centrum) tot 38% (Hoogvliet). In absolute aantallen tellen Feijenoord en Charlois de meeste langdurig niet-gebruikers.

Figuur 2.5 Aandeel langdurig niet-gebruikers van de bijstand t.o.v. de totale groep niet-gebruikers naar wijken in Rotterdam, vierde kwartaal 2020



Bron: CBS, bewerking O&S

3 Literatuurverkenning redenen van niet-gebruik van inkomensregelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag met een literatuurverkenning beantwoord. Afwijkend van de eerste vraag is deze verkenning breder gericht op het niet-gebruik van diverse inkomensondersteunende regelingen. Er is literatuur bestudeerd van het niet-gebruik van gemeentelijke en landelijke regelingen, zoals algemene bijstand, zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag, en dergelijke.

De verkenning heeft als doel inzicht te bieden in aanknopingspunten die kunnen bijdragen aan het tegengaan van het niet-gebruik van algemene bijstand.

Deelvragen hierbij zijn:

- Welke factoren bevorderen niet-gebruik?
- Wat zijn kenmerken van niet-gebruikers?

Onderzoeksmethode

Er is een literatuursearch verricht met de volgende zoektermen:

- Niet-gebruik van financiële voorzieningen
- Niet-gebruik en sociale zekerheid
- Niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen/maatregelen
- Niet-gebruik van sociale voorzieningen
- Niet-gebruik van uitkering/uitkeringen
- Niet-gebruik van bijstand
- Weigering bijstand (uitkeringen, sociale voorzieningen e.d.)
- Non-take-up social benefits

De zoektocht heeft een lijst opgeleverd van circa dertig onderzoeksrapporten en tijdschriftartikelen die vanaf 1989 tot en met 2021 zijn gepubliceerd. De inhoud van de literatuur is onderzocht op relevantie, beschreven in een format en vervolgens geanalyseerd.

Leeswijzer

Na deze inleiding volgt in paragraaf 3.2 een beschrijving van de factoren die het niet-gebruik bevorderen. Paragraaf 3.3 gaat in op de omvang en de kenmerken van groepen niet-gebruikers. Paragraaf 4.4, tenslotte, sluit af met aandachtspunten die van belang kunnen zijn bij het tegengaan van het niet-gebruik van algemene bijstand.

3.2 Determinanten van niet-gebruik

Er is sinds het laatste kwart van de vorige eeuw in Nederland het nodige onderzoek gedaan naar de achtergrond van het niet-gebruik van diverse inkomensondersteunende regelingen (subsidies, belastingtoeslagen, uitkeringen): wat zijn oorzaken en motieven van niet-gebruik? Veel onderzoek richt zich daarbij op factoren bij de niet-gebruikers, vaak vanuit een rationele-keuzebenadering. Deze benadering beziet het aanvragen van een regeling als het resultaat van de afweging tussen opbrengsten en transactiekosten. Deze kosten betreffen bijvoorbeeld de moeite die het kost om informatie over de regeling in te winnen (informatiekosten) of de inspanning die het aanvraagproces met zich meebrengt (proceskosten). Bij opbrengsten gaat het om de hoogte en duur van de (inkomens)voorziening. De uitkomst van deze afweging zou bepalen of rechthebbenden hun aanvraag doorzetten of niet.

Hoewel er het nodige empirisch bewijs is dat deze rationele calculus althans een deel van het niet-gebruik kan verklaren, schiet deze benadering tegelijkertijd tekort. Niet alleen spelen op het individuele niveau van de rechthebbende andere factoren of mechanismen een rol, daarnaast blijken factoren op 'systeemniveau', het beleidsontwerp en de uitvoeringspraktijk, het niet-gebruik te kunnen bevorderen. Van Oorschot (1989, 1991, 1996) heeft een geïntegreerd model uitgedacht, en in de loop van de tijd aangevuld en verfijnd, waarin deze verschillende 'lagen' van het verschijnsel niet-gebruik een plaats krijgen: de cliënt, het beleid en de uitvoeringspraktijk. Deze indeling gebruiken we hier voor een overzicht van mogelijke determinanten van niet-gebruik.

Daarbij moet worden aangetekend dat niet voor elke beïnvloedende factor in ruime mate empirisch bewijs is. Noch zijn er analyses bekend waarin verschillende factoren en hun invloed op niet-gebruik tegen elkaar afgewogen zijn; het is dus niet duidelijk hoe belangrijk elk van de factoren is als verklaring voor niet-gebruik (Van Mechelen en Janssens 2017). Daarbij komt dat de invloed van de verschillende factoren op niet-gebruik per regeling kan verschillen (Van Oorschot 1996).

Factoren op cliëntniveau

Als het aanvragen van een voorziening als een proces wordt gezien waarin verschillende drempels moeten worden genomen, dan blijken in dat proces diverse factoren het al dan niet nemen van deze horden te beïnvloeden.

Kennis en informatie

Allereerst blijkt, uiteraard, dat kennis over het bestaan van regelingen voorwaardelijk is om het aanvraagproces te starten (Van Oorschot 1996, SCP 2006). Niet-gebruikers blijken vaker deze kennis te ontberen. Dat lijkt vaker te gelden voor lokale regelingen dan voor landelijke regelingen (Nibud 2020). Kleinere regelingen zijn vaak minder bekend dan grotere, langdurige voorzieningen (Van Mechelen en Janssens 2017).

Ook zijn niet-gebruikers, al hebben ze weet van een regeling, zich vaker niet bewust van het feit dat ze rechthebbend zijn en kennen ze toegangscriteria voor de regeling niet. Of men is ervan overtuigd dat men geen recht heeft (Tempelman en Houkes-Hommes 2016). Recent onderzoek in Rotterdam laat zien dat aanzienlijke aandelen van rechthebbenden daar niet voor in aanmerking denken te komen, bijvoorbeeld omdat het inkomen te hoog zou zijn (Nibud 2020). Dit zou mogelijk een sterkere verklaring voor niet-gebruik kunnen zijn dan het überhaupt niet kennen van regelingen (Wildeboer Schut et al. 2008).

Andere informatie die van belang is voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is inzicht in de kosten en opbrengsten (Nibud 2020) (zie volgende factor).

Kosten en opbrengsten

Dit gaat over de 'trade off': de rationele afweging of een aanvraagproces wel de moeite loont. Een dergelijke afweging hangt uiteraard af van de inschatting en waardering van mogelijke opbrengsten van het aanvraagproces. Deze opbrengstwaardering wordt bepaald door de ervaren nood (hoe hoog is de nood) in combinatie met de hoogte van de opbrengsten (CPB 2018) en de duur van de opbrengsten (bijvoorbeeld gaat het om een kleine, eenmalige uitkering of een langer durende toelage). Als opbrengsten laag worden ingeschat of de nood niet heel hoog is, kan dat tot minder gebruik leiden (SCP 2006, Wildeboer Schut et al. 2008).

Aan de kostenkant gaat het om de moeite en tijd die men zich moet getroosten om informatie in te winnen en de aanvraagprocedure te doorlopen (formulieren invullen, wachttijden, en dergelijke). (Wildeboer Schut et al. 2008) Niet-realistische of als onaanvaardbaar ervaren toegangseisen zouden tot weerstand en niet-gebruik kunnen leiden (Warin 2014 in Belspo 2017)

Er is amper bewijs dat dergelijke kosten/baten-analyses een factor zijn in het besluit van burgers om ondersteuning wel of niet aan te vragen (Tempelman en Houkes-Hommes 2016). Waarbij wel moet worden aangetekend dat het de vraag is of burgers altijd voldoende informatie hebben om een adequate afweging te maken: weten zij wel wat mogelijke opbrengsten zijn en kennen zij de aanvraagprocedure? Of baseren ze zich op vage indrukken, onvolledige informatie uit het eigen netwerk of misinterpretaties?

Attitudes

Het gaat om opvattingen en houdingen van burgers over overheidsafhankelijkheid of het gebruik van statelijke arrangementen. De overtuiging dat overheidsafhankelijkheid 'slecht' is of burgers zich niet tot de (kwetsbare) groep rekenen waarvoor dergelijke regelingen zijn bedoeld, kan niet-gebruik in de hand werken. Zo zagen we recent dat dergelijke overtuigingen bij ondernemers, die een beroep op de TOZO-regeling deden, in individuele gevallen meespeelden (Van Toorn et al. 2021).

Een beroep doen op regelingen kan in de ogen van de burger stigmatiserend werken: schaamte voor afhankelijkheid, angst voor veroordelende reacties van het netwerk of voor vernedering door de sociale bureaucratie. Dat zou een reden voor niet-gebruik kunnen zijn. Het bewijs voor stigmatisering als factor voor niet-gebruik is indirect en niet heel sterk. (SCP 2006, Van Mechelen en Janssens 2017, Marx et al. 2018)

We zouden hieraan toe willen voegen het vertrouwen dat burgers in 'de overheid' en uitvoeringsinstanties hebben. Dit 'institutionele' vertrouwen heeft de afgelopen tijd, in een 'high trust' samenleving als de Nederlandse, een flinke deuk opgelopen, mogelijk sterker onder kwetsbare burgers (Engbersen et al. 2021). Kwetsbare groepen hebben flink geleden onder de coronacrisis en zijn ook slachtoffer geworden van hardvochtig opereren van uitvoeringsinstanties (kinderopvangtoeslagaffaire). Mogelijk zorgt een toenemend wantrouwen tot een toenemende afstand tot organisaties die toegang tot regelingen kunnen bieden.

Sociaal netwerk

Het sociaal netwerk kan zowel een hindernis als een hulp zijn. In het eerste geval kan een gedeelde afwijzende cultuur gebruik van regelingen hinderen, bijvoorbeeld vanwege het risico op stigmatisering. Aan de andere kant kunnen door informatie uit het sociaal netwerk of praktische hulp juist drempels worden geslecht bij het aanvragen van regelingen of voorzieningen. Voorts kan informatie die in het netwerk wordt verspreid ook aanleiding geven tot misverstanden (Elsen 2019). Volgens Van Mechelen en Janssens (2017) is er het nodige empirische bewijs voor de invloed van het sociaal netwerk op niet-gebruik.

Levensgebeurtenissen

Van Oorschot (1996) heeft het over 'trigger events' die reden kunnen zijn om (alsnog) gebruik te maken van regelingen. Dergelijke gebeurtenissen, denk aan ziekte, een echtscheiding of werkloosheid, kunnen een tweeledig effect hebben. Enerzijds kunnen kosten die gebeurtenissen met zich meebrengen niet-gebruikers stimuleren om alsnog een aanvraag voor een inkomensregeling te doen (uitgestelde claims). Anderzijds kunnen ingrijpende gebeurtenissen (bijvoorbeeld gezondheidsproblemen) juist tot uitstel of het afzien van aanvragen aanleiding geven.

Belemmerende factoren bij burgers

Men zou kunnen verwachten dat een beperkte taalvaardigheid, een slechte gezondheid, sociaal isolement, eerdere (negatieve) ervaringen met instanties het beroepen op regelingen zouden kunnen hinderen. Het SCP heeft in onderzoek onder minima geen aantoonbare relatie tussen deze kenmerken en niet-gebruik kunnen vinden (SCP 2006).

Factoren op beleidsniveau

Hier gaat het om kenmerken van het beleidsontwerp die samenhangen met niet-gebruik.

Universele versus selectieve regelingen

Regelingen voor specifieke groepen of situaties gaan veelal met hoger niet-gebruik gepaard dan universele regelingen. Dit kan ermee te maken hebben dat niet-gebruikers niet geassocieerd willen worden met specifieke groepen (angst voor stigma) of omdat selectiviteit vaak met complexe regelgeving en toelatingscriteria gepaard gaat. Selectiviteit kan tot gefragmenteerd beleid leiden, waardoor burgers voor verschillende kosten of situaties op verschillende regelingen een beroep moeten doen. De complexiteit van een veelheid aan regelingen, die mogelijk deels aanvullend zijn, kan niet-gebruik bevorderen (Van Oorschoot 1996).

Complexiteit van regelgeving

Als regelgeving specifiek is en toelatingscriteria ingewikkelder zijn, kan dat tot hoger niet-gebruik leiden. Aan de ene kant kan het de transactiekosten voor de rechthebbende burger verhogen (denk aan de toepassing van de inspanningsverplichting in de bijstand/participatiewet). Aan de andere kant is er een groter risico op fouten in de uitvoering bij het aanvraagproces.

Van Oorschoot (1996) wees er reeds op dat regelingen met een middelentest (inkomen of vermogen) doorgaans complexer zijn en tot een hoger niet-gebruik leiden.

Onduidelijkheid van rechten/rechthebbenden

Niet precies omschreven regelingen en rechten in combinatie met veel discretionaire ruimte voor uitvoerders kan aanleiding geven tot verschillen in interpretatie van regels door uitvoerders. Dit leidt tot onzekerheid over de uitkomsten voor burgers en kan een drempel vormen om een aanvraag te doen. (Van Oorschoot 1991).

Initiatief voor aanvraagproces ligt bij rechthebbende zelf

Als de rechthebbende burger zelf initiatief moet nemen voor het aanvragen van een inkomensvoorziening, is de kans op niet-gebruik groter. Het gaat hierbij overigens niet alleen om eigen initiatief aan het begin van de aanvraag, maar ook bij elke vervolgstap in het proces (formulieren invullen, documenten aanleveren, informatie inwinnen, etc.) (Inspectie SZW 2018).

Factoren in de beleidsuitvoering

De wijze van beleidsuitvoering speelt een cruciale rol in het niet-gebruik van regelingen, aldus van Oorschoot (1996). In de vergelijking van het gebruik van inkomensregelingen tussen twee gemeenten bleek het verschil in de uitvoering van beleid een belangrijke verklaring. Veel uitvoeringsorganen kenmerken zich door 'administratieve passiviteit' of een 'take it or leave it'-benadering. Daar waar er sprake was van meer actieve en gerichte voorlichting en advisering aan rechthebbenden was er sprake van lagere niet-gebruikcijfers.

Voorlichting en communicatie

Voorlichting en communicatie over regelgeving is van belang en kan verschil maken in de mate van niet-gebruik van regelingen (Van Oorschoot 1995). Actieve in plaats van passieve, doelgroepgerichte in plaats van algemene voorlichting kan niet-gebruik verminderen. Gebruik maken van passende informatiekanalen, de duidelijkheid van de boodschap en de wijze van presentatie (visualisering) en een algemene strategie van 'nudging' om aanvragen te doen zijn belangrijke hulpmiddelen om niet-gebruik te bestrijden (Van Mechelen en Janssens 20217).

Menging van hulp- en controlefunctie

Deze factor wordt door Van Oorschoot (1991) genoemd. Het kan de 'werkrelatie' tussen burger en uitvoerder compliceren en onder druk zetten. Soms ervaren burgers controlestappen in het aanvraagproces als vernederend (Elsen 2019).

Organisatie van het aanvraagproces

Diverse kenmerken van het aanvraagproces – of de regeling zelf – kunnen bijdragen aan een hoger niet-gebruik. Het kan daarbij gaan om de wijze waarop inkomensregelingen worden uitgekeerd, de wijze waarop het klantcontact is georganiseerd en uiteraard de organisatorische voorwaarden waaronder uitvoerders moeten werken.

Er zijn aanwijzingen dat de manier van uitkeren van inkomensregelingen het niet-gebruik beïnvloedt. Bevorderlijk zouden kunnen zijn declaratieregelingen (bonnetjes, te ingewikkeld) (Yuce 2018) of bevoorschotting of risico's op terugvordering wegens aanvraagfouten in het algemeen (Nibud 2020, SER 2021).

Daarnaast speelt de wijze waarop het klantcontact is georganiseerd een rol. Zo werken digitale en telefonische aanvraagprocessen minder goed voor kwetsbaren dan face-to-

face contact – en dat geldt ook voor wisselende contactpersonen (Inspectie SZW 2018). Deze aspecten leveren risico's op dat het aanvraagproces gaandeweg spaak loopt. Voor uitvoerders geldt dat de hoogte van de caseload een factor is. Waardoor werkers onvoldoende aandacht kunnen schenken aan de problematiek en de aanvraag van voorzieningen (Marx et al. 2018).

In dit verband worden ook wachttijden genoemd die tot het afhaken van burgers tijdens het aanvraagproces aanleiding kunnen geven. Dit kunnen doelbewuste wachttijden zijn (zoals de inspanningsperiode bij een aanvraag voor een bijstandsuitkering) of wachttijden die het gevolg zijn van dichtslibbende procedures. Er is een relatie met de tijd tussen aanvraag en toekenning en het al dan niet gebruiken van een voorziening of regeling.

Competenties van de uitvoerders

Hierbij gaat het onder meer over interpretatie van de regelgeving (Van Oorschot 1991), om bejegening en benadering van burgers (Van Mechelen en Janssens 2017) en om de mate van discretionaire bevoegdheid. Dit laatste kan aanleiding geven tot verschillen in uitkomsten en daarmee voor de burger tot onzekerheid over de uitkomsten van het aanvraagproces. Dat zou tot niet-gebruik kunnen leiden (Belspo 2017).

Diagnostiek is niet altijd voldoende, waardoor (financiële) problemen niet worden herkend (Inspectie SZW 2018). Uitvoerders hebben te weinig kennis van regelgeving (Inspectie SZW 2018)

Organisatorische samenwerking

Verwijzingen of hulp van andere organisaties naar regelingen en betrokken uitvoeringsorganisaties kan gebruik van regelingen bevorderen. Als andere organisaties problemen niet in beeld brengen of zelf expertise van regelingen ontberen, kan dat tot niet-gebruik van rechten leiden. Het ontbreken van dergelijke organisatorische samenwerking kan niet-gebruik bevorderen (Van Oorschot 1996, Inspectie SZW 2018).

3.3 Groepen met een hoog risico op niet gebruik

Deze paragraaf geeft de onderzoeksliteratuur weer over groepen met een hoog risico op niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Centraal staan de omvang en kenmerken van niet-gebruik door rechthebbenden. Het overzicht start met een algemeen beeld van risicogroepen en wordt vervolgd door een beschrijving van risicogroepen bij specifieke regelingen.

Risicogroepen in het algemeen

Uit verschillende onderzoeken, ook op Europees niveau, blijkt dat niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen onder rechthebbenden een veel voorkomend verschijnsel is. Het komt voor bij alle type regelingen en onder verschillende doelgroepen. Afhankelijk van de regeling kan het percentage niet-gebruikers oplopen tot meer dan 50 procent van de rechthebbenden. In het algemeen is het aandeel niet-gebruikers bij gemeentelijke regelingen hoger dan bij landelijke regelingen dan. Het niet-gebruik kan per gemeente verschillen.

Verder blijkt dat rechthebbende niet-gebruikers van inkomensondersteunende regelingen zich op verschillende persoonskenmerken onderscheiden van gebruikers. Het gaat hier om leeftijd, opleiding, migratieachtergrond, huishoudtype, sociale status en inkomen. In het algemeen behoren mensen van middelbare leeftijd, hoogopgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond, echtparen zonder kinderen, werkenden, en de hogere-inkomensgroepen tot de groep niet-gebruikers. Van deze groepen wordt gedacht dat ze weinig moeite hebben om rond te komen. Ze zijn vaak wel op de hoogte van de inkomensondersteunende regelingen waar ze recht op hebben maar maken er geen gebruik van.

In tegenstelling tot de hierboven genoemde groepen zijn er ook groepen rechthebbenden die de minimaregelingen harder nodig hebben om de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen financieren. Deze groepen maken vaak geen gebruik van de regelingen, omdat ze er bijvoorbeeld niet bekend mee zijn of de aanvraagprocedure niet begrijpen. Tot deze groep behoren doorgaans jongeren, ouderen, laagopgeleiden, mensen met een migratieachtergrond, werkende armen (mensen in loondienst en zelfstandige ondernemers), alleenstaanden en bijstandsontvangers.

Ook komt uit onderzoek naar voren dat er naast de genoemde persoonskenmerken nog andere kenmerken samengaan met het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Deze hebben meer met 'gewoontevorming' te maken hebben. Zo bestaat de kans dat een niet-gebruiker van meer regelingen geen gebruik maakt. En ook is de kans aanwezig dat een niet-gebruiker van een regeling in een volgend jaar daarvan weer geen gebruik maakt. In dat geval is sprake van langdurig niet-gebruik. Een ander kenmerk dat met niet-gebruik samengaat is de afstand die een niet-gebruiker heeft tot de gemeente. Zo maken bijvoorbeeld werkende armen minder vaak gebruik van inkomensondersteunende regelingen dan bijvoorbeeld bijstandsontvangers. Zij zouden moeilijker door de gemeente te bereiken zijn.

Risicogroepen naar regelingen

De onderzoeksliteratuur heeft doorgaans betrekking op een of meer specifieke inkomensregelingen, waarin groepen met een hogere kans op niet-gebruik worden beschreven.

Ook blijkt uit verschillende onderzoeken dat het niet-gebruik bij gemeentelijk regelingen vaker voorkomt dan bij landelijke inkomensondersteunende regelingen. Vergeleken met gemeentelijke regelingen is bij landelijke regelingen het percentage niet gebruikers onder rechthebbend aanzienlijk lager. Zo betreft het niet-gebruik bij de landelijke huur- en zorgtoeslagen een kwart of minder van de rechthebbende. Bij de gemeentelijk langdurigheidstoelage of aanvullende bijstand gaat het daarentegen om minstens 60 procent van de rechthebbenden (Wildeboer, 2008; Tempelman 2011).

Bij landelijke regelingen geldt in het algemeen hoe lager het inkomen, hoe hoger het gebruik. Het niet-gebruik in huishoudens met een minimuminkomen is laag, vooral onder huishoudens met kinderen. Dit geldt voor bijstandsgerechtigden maar ook voor studenten. Er lijkt een soort ondergrens te bestaan voor niet-gebruik van 2 tot 3 procent bij de groep die er maximaal recht op heeft en die concreet in beeld is bij overheids- of maatschappelijke instanties (IBO 2019). Sommige groepen met weinig inkomen, zoals werkende armen en jongeren onder de 25 jaar behoren daarentegen juist vaker tot de groep niet-gebruikers (Tempelman 2011), evenals migrantengroepen. Ook hogere inkomensgroepen hebben een relatief hoog niet gebruik.

Bij niet-gebruik van landelijke inkomensondersteunende regelingen blijkt er een kans op langdurig niet-gebruik (IBO 2019, Inspectie SZW 2021). Dat wil zeggen dat rechthebbend niet-gebruikers in een voorgaand jaar of tussentijds ook vaak geen gebruik hebben gemaakt van de betreffende regeling. Zo is bij zowel de zorgtoeslag, de huurtoeslag als het kindgebonden budget na een jaar de helft van de groep niet-gebruikers van het jaar ervoor nog steeds niet-gebruiker. Bij het kindgebonden budget en de huurtoeslag waarbij ook de situatie na 2 jaar is bekeken, resteert bij het kindgebonden budget ruim 30 procent van de initiële groep niet-gebruikers en bij de huurtoeslag 40 procent (IBO 2019). Vooral ouderen en mensen met minderjarige kinderen behoren tot de langdurige niet-gebruikers (Inspectie SZW 2021).

Niet-gebruikers van zorgtoeslag zijn vooral groepen met een relatief hoog inkomen. Dit betreft 25-65-jarigen, echtparen, mensen met een hoog eigen vermogen of een eigen huis, mensen met inkomen uit werk, en zogeheten nieuwe rechthebbenden (met uitzondering van diegenen die net 18 jaar zijn geworden). Het niet-gebruik van zorgtoeslag betreft ongeveer 17 procent van alle huishoudens (Tempelman 2011, 2016). Ook het niet-gebruik van huurtoeslag komt het meest voor onder de hogere-inkomensgroepen, maar ook onder zelfstandigen (Van Oorschot 1989), stellen ((echt)paren) en ouderen (AOW-ers) die daar wel recht op hebben. Het niet-gebruik van de huurtoeslag betreft ongeveer 10 procent van alle huishoudens (CPB 2018). Tot de niet-gebruikers van het kindgebonden

budget behoren vaak de 45-plussers, zelfstandigen, westerse niet-EU-migranten en huishoudens die veranderen van huishoudtype. Het niet gebruik van het kindgebonden budget betreft ongeveer 15 procent van alle huishoudens (CPB 2018). Bij de kinderopvangtoeslag ligt het niet-gebruik dicht bij de ondergrens van 2 tot 3 procent (IBO 2019).

Een ander kenmerk van de groep niet-gebruikers van verschillende inkomensondersteunende regelingen is het hebben van andere inkomsten. Zo is het niet-gebruik onder huishoudens met andere inkomsten zeer hoog (twee derde of meer). Het niet-gebruik loopt op onder mensen met een andere uitkering, zelfstandigen en werknemers. Bij de laatstgenoemde groep maakt het hebben van een flex- of vast contract geen verschil (Inspectie SZW 2021).

Uit een studie van Van Oorschot (1995, 1996, 2000) onder ouderen en bijstandsontvangers blijkt dat niet-gebruikers van meer regelingen waar ze wel recht op hebben geen gebruik maken en dat niet-gebruik tot een koopkrachtverlies kan leiden van 3 tot 10 procent (gepercenteerd naar netto-inkomen op jaarbasis). Een andere bevinding was dat niet-gebruik per gemeente kan verschillen. Dit wordt toegeschreven aan het al dan niet informeren door uitvoeringsinstanties over regelingen die niet onder hun mandaat vallen.

Daarop aansluitend constateert Inspectie Werk en Inkomen (2010) dat hoe verder een cliënt afstaat van de gemeente, hoe moeilijker hij te bereiken is. Men vond dat bijstandsontvangers beter bekend zijn met gemeentelijke regelingen dan klanten van UWV en SVB en dat werkende armen nog minder op de hoogte zijn van minimaregelingen. Dat mensen die verder van de gemeente afstaan vaker tot de niet-gebruikers behoren komt ook naar voren in onderzoek van het SGB0 (in nota Bestrijding van armoede onder zelfstandigen van de gemeente Rotterdam 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat zelfstandigen met uitzondering van de kortingspas veel minder gebruik maken van gemeentelijke minimaregelingen dan bijvoorbeeld bijstandontvangers. Opvallend is dat ondernemers met een minimum inkomen vaker niet op de hoogte zijn van inkomensregelingen dan ondernemers met een hoger komen.

Het SCP heeft onderzoek gedaan naar de kenmerken van rechthebbenden die geen gebruik maken van verschillende gemeentelijke inkomensregelingen (2007) als kwijtschelding lokale heffingen, aanvullende bijstand, individuele bijzondere bijstand, categoriale bijzondere bijstand (voor chronisch zieken en gehandicapten) en langdurigheidstoeslag. Uit dat onderzoek blijkt dat niet-gebruikers jonger zijn, hoger opgeleid en minder vaak alleenstaand dan gebruikers. Gebruikers en niet-gebruikers verschillen niet significant naar etniciteit. Niet gebruikers van specifiek categoriale bijzondere bijstand wonen vaker in een van de vier grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht.

De Sociaal-Economische Raad (2017) meldt dat het doorgaans de werkende armen zijn die geen gebruik maken van participatieregelingen voor kinderen. Van de huishoudens met kinderen tot 120 procent van het minimum wordt het niet-gebruik geschat op bijna 50 procent. Vooral onder werkende armen is het niet-gebruik volgens de SER hoog, waarbij het vermoeden wordt geuit dat dit ook geldt voor zelfstandigen met kinderen. IWI (2009) heeft onderzoek gedaan naar mensen die afzien van een bijstandsuitkering of deze niet toegekend krijgen. Afhakkers en aanvragers blijken vooral naar leefvorm te verschillen van mensen die wel de bijstand instromen. Geslacht, leeftijd en etniciteit komen overeen. Bij de afhakers is het vinden van werk de belangrijkste reden om van de uitkering af te zien. Andere redenen zijn niet weten dat een bijstandsuitkering mogelijk is, en het aanvragen ervan lastig vinden. De conclusie is dat de communicatie tussen deze groep en de uitvoering kennelijk te kort is geschoten.

In bovengenoemd onderzoek is ook uitgevraagd hoe mensen die geen arbeid verrichten aan een bestaansminimum komen en of ze op een andere manier maatschappelijk actief zijn. Uit de enquête blijkt dat veel mensen zonder regulier inkomen (leven van spaargeld, geld van anderen) niet aan een bestaansminimum komen. Het merendeel vindt het moeilijk om rond te komen en bijna de helft heeft een behoorlijke schuld opgebouwd. Een klein deel van de respondenten geeft aan op de een of andere wijze maatschappelijk actief te zijn. Ook het sociale leven van deze mensen staat onder druk.

3.4 Aandachtspunten voor het tegengaan van niet-gebruik van algemene bijstand

Nu is verkend welke factoren een rol kunnen spelen in het niet-gebruik van diverse financiële regelingen, willen we dit hoofdstuk afsluiten met een vertaling van die kennis naar het niet-gebruik van de algemene bijstand. Want dát was de aanleiding voor deze literatuurverkenning en de bestandsanalyse. Ruim een derde van de rechthebbenden op een algemene bijstandsuitkering dient geen aanvraag in, volgens onderzoek van de Inspectie SZW. Daarvan gaat het in een derde van de gevallen om langdurige rechten (minimaal een jaar) die niet worden verzilverd. Een derde van de niet-gebruikers leeft met een inkomen van maximaal een vijfde van de bijstandsnorm. Alle reden dus om bezorgd te zijn over de sociaaleconomische situatie van de niet-gebruikers.

In deze slotparagraaf richten we ons specifiek op aandachtspunten voor uitvoering en beleid die kunnen bijdragen aan het bestrijden van het niet gebruik van (aanvullende) algemene bijstand. In het besef dat niet alle drempels voor gebruik kunnen worden geslecht. Eén belangrijke algemene factor voor niet-gebruik is de toepassing van een middelentoets. Het spreekt voor zich dat daaraan weinig kan worden veranderd. Een ander gegeven is de afhankelijkheid van burgers van uitvoerders voor inkomensondersteuning, terwijl de laatsten ook een controlerende functie hebben (of

burgers aan de uitkeringsvoorwaarden voldoen, of er geen fraudesignalen zijn, en dergelijke).

Dat kan mogelijk wel voor een beleidsmatige drempel als de inspanningsperiode die een wachttijd en hogere 'aanvraagkosten' voor de burger met zich meebrengt.

Daarnaast is er wel een aantal lokaal manipuleerbare factoren, die kunnen helpen om het niet-gebruik te bestrijden.

Focus op moeilijk bereikbare doelgroepen.

In het algemeen gaat het hier om burgers die geen of weinig inkomen hebben. Ze zijn doorgaans niet op de hoogte van het recht op (aanvullende) bijstand of haken bij de aanvraag ervan of later in het proces af. Behalve de zelfstandigen, jongeren en Europese arbeidsmigranten uit het onderzoek van Inspectie SZW, laat de literatuurverkenning zien dat ook burgers met een minimaal inkomen uit loondienst en laagopgeleiden moeilijk bereikbare doelgroepen zijn.

Actief benaderen van burgers die onbekend zijn met het recht op (aanvullende) bijstand. Het gaat hier om burgers die niet weten dat ze recht hebben op (aanvullende) bijstand. Mogelijke maatregelen om deze doelgroepen te bereiken zijn actieve doelgroepgerichte voorlichting en communicatie en actief samenwerken met maatschappelijke organisaties die burgers kunnen doorverwijzen of (warm) begeleiden naar het gemeenteloket. Dat laatste omdat de kans op niet-gebruik groter is als de rechthebbende burger zelf het initiatief moet nemen voor het aanvragen van een inkomensvoorziening.

Verbeteren van de organisatie van het aanvraagproces voor burgers.

Hier gaat het om burgers die de aanvraagprocedure of de uitvoering van de regeling niet begrijpen, zoals de wijze waarop de bijstand wordt uitgekeerd, de wijze waarop het klantcontact (fysiek, online, telefonisch) is georganiseerd en de wachttijden. Zo kunnen wachttijden aanleiding geven tot het afhaken van burgers tijdens het aanvraagproces. Vereenvoudiging en optimalisering van de dienstverlening zoals in Rotterdam het programma Toegankelijk Toekennen beoogt, kan bijdragen aan het tegengaan van het niet-gebruik. In dit recente programma wordt onder meer nagedacht over betere digitale toegankelijkheid, vergroting van kennis bij netwerkpartners en bijvoorbeeld geautomatiseerde aanvragen, zodat de burger daar zelf het initiatief niet toe hoeft te nemen.

Verbeteren van de omgang met burgers

Het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben is in de afgelopen periode mede door de kinderopvangtoeslagaffaire tanende. Maar ook eerdere eigen slechte ervaringen van burgers met uitvoerders kunnen een rol te spelen in het afnemende vertrouwen van burgers in de gemeentelijke dienstverleners. De gemeente is zich van deze 'kloof' tussen overheid en burgers bewust. Het programma de Menselijke Maat biedt een startpunt om het beschadigde vertrouwen te herstellen.

Bevorderen van de condities waaronder uitvoerenden moeten werken.

De complexiteit en veelheid aan regelingen, onvoldoende kennis en ervaring bij uitvoerders en de ruimte die uitvoerders voelen om zelf beslissingen te nemen kunnen tot niet-gebruik leiden. Ook de hoogte van de caseload lijkt hierbij een belangrijke factor, Deze blijkt bepalend te zijn voor de mate van aandacht die uitvoerders kunnen besteden aan de problematiek en de aanvraag van voorzieningen. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om W&I als uitvoerder van de Participatiewet. Dit geldt ook voor ketenpartners die een belangrijke rol kunnen spelen in de signalering, doorverwijzing en ondersteuning bij het aanvraagproces.

Bijlage: bronnen en werkwijze data-analyse

In dit onderzoek is zo veel mogelijk dezelfde analysemethode aangehouden als gebruikt voor het landelijke onderzoek van ISZW, met dank aan de toelichting van ISZW in aanvulling op de werkwijze zoals beschreven in het landelijke rapport. Beide onderzoeken zijn gebaseerd op dezelfde CBS microdatabestanden. Om te beginnen is de groep huishoudens met recht op bijstand geïdentificeerd op basis van kenmerken van de leef- en inkomenssituatie. Vervolgens is voor de groep rechthebbenden bepaald of zij al dan niet gebruik maken van de algemene bijstand. Andere vormen van gemeentelijke inkomensondersteuning zijn buiten beschouwing gelaten. Voor een volledig overzicht van de analysemethode en de methodologische beperkingen, zie ISZW (2021). Op punten waar O&S geen inzicht heeft in de precies werkwijze van ISZW is deze methode zoveel mogelijk benaderd.

Het huidige onderzoek van O&S hanteert een andere peildatum dan het landelijke onderzoek van ISZW. De meeste resultaten in dit onderzoek beschrijven de situatie in het laatste kwartaal van 2020 (peildatum: 1 oktober). Het onderzoek van ISZW is gebaseerd op peildatum 1 januari 2018.

Onderschatting aantal huishoudens met recht op algemene bijstand

Of een huishouden recht heeft op bijstand is in dit onderzoek bepaald op basis van registerdata, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de wettelijke voorwaarden van de bijstandsuitkering. Niet alle gegevens die de gemeente gebruikt om te bepalen of iemand recht heeft op bijstand zijn echter beschikbaar in de registerdata. Zo wijkt het geschatte vermogen af van het vermogen dat meetelt voor het recht op een uitkering, omdat de registerdata geen onderscheid maken tussen het vermogen van paren of alleenstaanden en dat van andere huishoudleden, zoals thuiswonende kinderen. Ook zijn de registerdata over het hebben van een startkwalificatie niet compleet voor mensen boven de 27 jaar en mensen die een opleiding in het buitenland hebben gevolgd.

De huidige werkwijze leidt tot een onderschatting van het absolute aantal huishoudens met recht op een bijstandsuitkering. Landelijk identificeert ISZW circa 325.000 huishoudens met een bijstandsuitkering, maar op basis van elders gepubliceerde CBS gegevens zijn dit er circa 389.000 (bron: CBS Statline). Dit onderzoek is daarom niet geschikt om een schatting van het absolute aantal rechthebbenden of niet-gebruikers van de bijstand op te baseren. Het geeft wel een beeld van de verhoudingen tussen niet-gebruikers en gebruikers en de samenstelling van de groep niet-gebruikers naar achtergrondkenmerken. Om deze reden worden er in dit rapport dan ook geen absolute aantallen genoemd.

Geraadpleegde literatuur

Belgium Science Policy Office (BELSPO) (2017) De strijd tegen non-take up: een inventaris van beleidsmaatregelen en reflectie in het licht van wetenschappelijke literatuur en beleidservaringen in het VK en Zweden, POLICY BRIEF NR. 1/201

Berkhout, E., N. Bosch en P. Koot (2019) Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget. CPB-achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.

Elsen, D. (2018) Non-take-up van de verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap. Ervaringen van ouders met kinderen met een gedragsstoornis. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (masterthesis).

Engbersen, G., M. van Bochove, J. de Boom, et al. (2021) De laag vertrouwen samenleving. Maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Vijfde meting. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

Eurofound (2015), Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gaalen, C. van en D. Kunkel (2020) Bekendheid en gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de gemeente Rotterdam. Een onderzoek naar de bekendheid met en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Utrecht: NIBUD.

Gemeente Rotterdam (2010) Bestrijding van armoede onder zelfstandigen. Gebruik minimaregelingen. Handreiking.

Inspectie SZW (2018) Hobbels op weg naar inkomensondersteuning. Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW (2021) Niet-gebruik van de algemene bijstand. Onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie Werk en Inkomen (2009) Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend. Nota van bevindingen. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie Werk en Inkomen (2010). Armoedebestrijding. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Marx, I., W. Van Lancker en G. Verbist (2018) Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland. Een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut GAK. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Mechelen, N. van en J. Janssens (2017) Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. Working paper no. 17.08. Antwerpen: University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy.

Ministerie van Financiën (2019) Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën

Moll, E. en M. Vermeij (2017) Drempels voor gebruik van financiële voorzieningen: De klem van armoede. In: Sociaal Bestek 2017, editie 4, p. 18 – 20.

O&S Amsterdam (verwacht). Niet-gebruik van de algemene bijstand in Amsterdam.

Oorschot, W. J. H. van (1989). Niet-gebruik van sociale zekerheid: Overzicht van een probleemveld:
Samenvatting. (C.O.S.Z.-reeks / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid; Nr. 16a).
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Oorschot, W. J. H. van (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. Journal of European Social Policy, 1(1), 15-30.

Oorschot, W. van (1995) Tussen recht en realiteit. Over niet gebruik van sociale zekerheid. In: Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn 19 (1), p. 38-52.

Oorschot, W. van (1996) Gedeelde verantwoordelijkheid. Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. In: Sociale Wetenschappen 1996.

Sociaal-Cultureel Planbureau (2006) De onbereikte minima. Niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, eerste resultaten. Werkdocument 123. Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau.

Sociaal-Economische Raad (2017), Opgroeien zonder armoede. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal-Economische Raad (2021) Werken zonder armoede. Verkenning 21/10. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011) Niet gebruik inkomensondersteunende maatregelen. Eindrapport. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tempelman, C. en A. Houkes-Hommes (2016) What stops Dutch households from taking up much needed benefits? In: The Review of Income and Wealth, series 2, number 4, december 2016. DOI: 10.1111/roiw.12197

Toorn, M. van, F. Moors, T. Wentink en J. Anschutz (2021) Zoektocht naar herstel. Onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis voor Rotterdamse zelfstandigen. Rotterdam: gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek & Business Intelligence.

Wildeboer Schut, J.M., S. Hoff en B. Bakker (2008) Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. In: Over Werk. Tijdschrift van het steunpunt WSE. Nr. 3-4, p. 179 – 183.

Yuce, H. (2018) Niet-gebruik van regelingen. Een onderzoek naar het niet-gebruik van regelingen van de gemeente Katwijk voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen uit de gemeente Katwijk. Leiden: afstudeerscriptie Hogeschool Leiden.



Gemeente
Amsterdam



Gemeente
Rotterdam