Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Niet-gebruik van de algemene bijstand

Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak

30 april 2021

Inhoudsopgave

Infographic 4

Samenvatting 6

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 10
1.2 Toezichtkader 10
1.3 Algemene bijstand 11
1.4 Onderzoeksvragen 11
1.5 Methodologie deel 1: data-analyse 11
1.6 Methodologie deel 2: interviews 13
1.7 Leeswijzer 13

2 Niet-gebruik: omvang en kenmerken van het inkomen 14
2.1 Omvang niet-gebruik 14
2.2 Kenmerken van het inkomen 15

3 Kenmerken niet-gebruikers 18
3.1 Kenmerken totale groep niet-gebruikende huishoudens 18
3.2 Kenmerken niet-gebruikende huishoudens met weinig tot geen inkomen 22
3.3 Verklarend model 24

4 Langdurig niet-gebruik 26
4.1 Omvang langdurig niet-gebruik 26
4.2 Kenmerken langdurig niet-gebruikers 27

5 Beeld gemeenten en aanpak 30
5.1 Beeld niet-gebruik 30
5.2 Aanpak niet-gebruik 30
5.3 Belemmeringen in aanpak niet-gebruik 31

6 Nawoord 33

Bijlage I Selectiecriteria keuze regeling 34

Bijlage II Beschrijving methode 36

Bijlage III Absolute aantallen totale groep niet-gebruikers 43

Bijlage IV Verklarend model 45

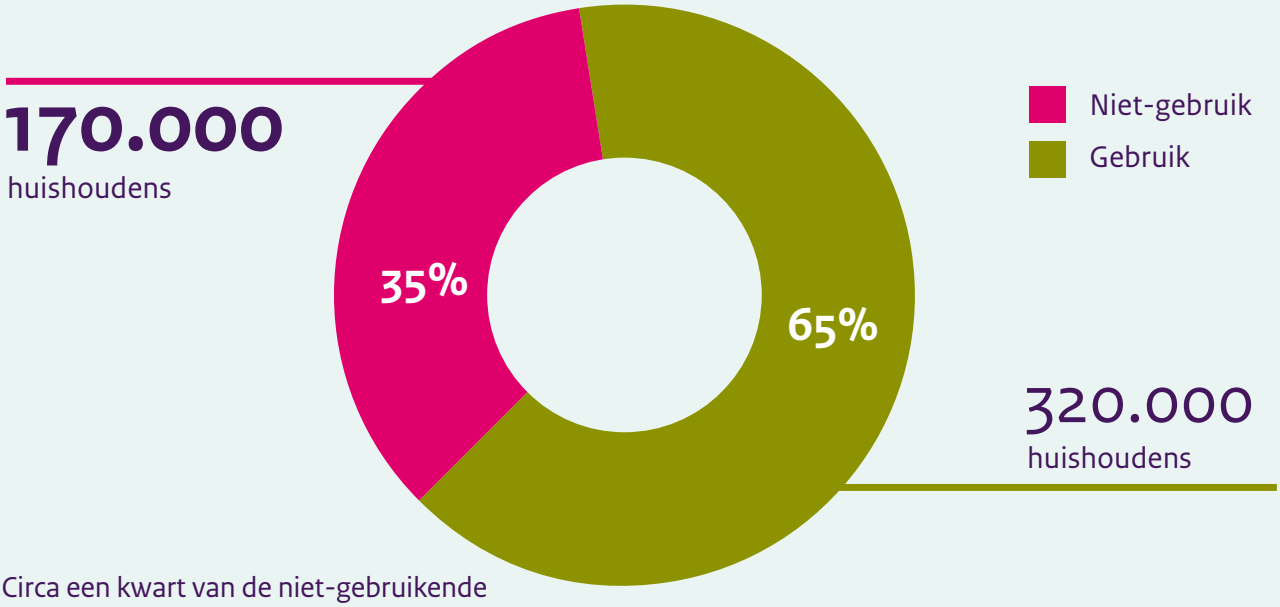
Bijlage V Bestuurlijke reactie 47

Literatuurlijst 50

Infographic

Onderzoek niet-gebruik algemene bijstand

Omvang niet-gebruik



Circa een kwart van de niet-gebruikende huishoudens heeft geen inkomen.

Beeld en aanpak niet-gebruik gemeenten

Geen tot slecht zicht op omvang niet-gebruik algemene bijstand. Inschatting doelgroepen met hoog niet-gebruik laat zien dat huishoudens met inkomen niet altijd in beeld zijn als risicogroep.

Weinig aandacht voor niet-gebruik algemene bijstand.

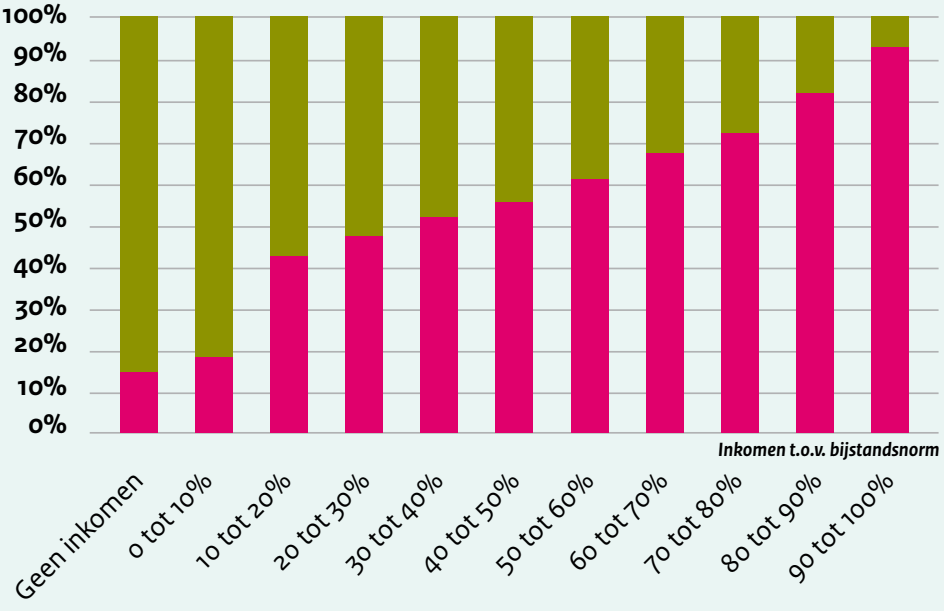
Aanpak voornamelijk passief, gericht op informatieverstrekking. Minderheid zoekt niet-gebruiker proactief op.

Obstakels in aanpak

1. Identificeren niet gebruikers lastig door AVG
2. Participatiewet is ingewikkeld
3. Zoekperiode voor jongeren

Kenmerken groepen met hoog niet-gebruik

Inkomen t.o.v. de bijstandsnorm is de sterkste voorspeller van niet-gebruik



Niet-gebruik fors hoger naarmate het inkomen stijgt t.o.v. bijstandsnorm

Niet-gebruik hoogst bij jongeren <27 jaar: **70%** *en daalt bij oplopen leeftijd*

Niet-gebruik hoog onder Europese migranten: **57%**

Niet-gebruik hoogst onder zelfstandigen: **86%**

Langdurigheid niet-gebruik

Van de totale groep niet-gebruikers is

33%

langdurig niet-gebruiker*

gedurende minimaal 1 jaar niet-gebruiker

Langdurig niet-gebruikers vs totale groep niet-gebruikers:

- Zijn ouder
- Hebben vaker een inkomen

Samenvatting

De algemene bijstand (Participatiewet) is het laatste inkomensvangnet dat we in Nederland hebben en is daarom van cruciale betekenis bij het garanderen van bestaanszekerheid en het voorkomen van armoede. Dit doel komt onder druk te staan wanneer rechthebbenden geen gebruik maken van hun recht op algemene bijstand. De Inspectie heeft met behulp van analyse van CBS-microdata onderzoek gedaan naar de omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand per 1 januari 2018 en de achtergrondkenmerken van deze niet-gebruikende huishoudens.[1] De Inspectie koos voor deze peildatum vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig waren voor de analyse.[2] De Inspectie gaat ervan uit dat per 2021 (ten tijde van het verschijnen van deze rapportage) deze cijfers nog steeds representatief zijn omdat niet-gebruik een structureel probleem is.[3] Ook is op persoonsniveau onderzocht in welke mate het niet-gebruik langdurig is.[4] Inzicht in omvang en duur van het niet-gebruik en kenmerken van de niet-gebruikers helpt beleidsmakers en de uitvoering om rechthebbenden beter te bereiken en zo armoede te voorkomen, zeker wanneer dit kan worden aangevuld met inzicht in de oorzaken van niet-gebruik. Daarnaast heeft de Inspectie middels interviews bij zeven gemeenten verkend wat het beeld in de uitvoering zelf is van het niet-gebruik en wat gemeenten doen om niet-gebruik tegen te gaan.

Op 1 januari 2018 telde Nederland 170 duizend huishoudens die waarschijnlijk recht hadden op algemene bijstand en hier geen gebruik van maakten, dit komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens. Een derde van de groep niet-gebruikende huishoudens heeft in het geheel geen of een zeer beperkt (geregistreerd) inkomen, tot maximaal 20% van de bijstandsnorm. De grootste groep niet-gebruikers, twee op de drie, betreft dus huishoudens met een inkomen tussen 20% en 100% van deze norm. De rechthebbende groep met inkomen heeft recht op een gedeeltelijke uitkering die het inkomen aanvult tot de norm. Van alle onderzochte kenmerken hangt de hoogte van het inkomen het sterkst samen met het niet-gebruik van de bijstand: niet-gebruik neemt duidelijk toe naarmate huishoudens een hoger inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm hebben. Verder geldt dat indien er sprake is van een inkomensbron, het niet-gebruik het hoogst is onder zelfstandigen. Ook leeftijd is een sterke voorspeller van niet-gebruik. Niet-gebruik is het hoogst onder jongeren tot en met 26 jaar en neemt af naarmate de rechthebbende een hogere leeftijd heeft. Daarnaast constateert de Inspectie een hoge kans op niet-gebruik onder thuiswonende meerderjarige kinderen en personen met een Europese migratieachtergrond. Tot slot, onder jongeren tot en met 26 jaar, thuiswonende kinderen, personen met een Europese migratieachtergrond en zelfstandigen bevinden zich naar verhouding veel niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen.

De Inspectie heeft ook onderzocht in welke mate er sprake was van langdurig niet-gebruik. Daarvoor is gekeken of personen die per 1 januari 2018 niet-gebruiker zijn ook niet-gebruiker waren op 1 oktober, 1 juli en 1 januari 2017. Dit levert een indicatie op van de personen die gedurende een jaar vóór het peilmoment ook niet-gebruiker zijn, oftewel langdurig niet-gebruikers. Een derde van de niet-gebruikers op 1 januari 2018 is langdurig niet-gebruiker, dit betreft 65 duizend personen. Het hebben van een te hoog inkomen is de belangrijkste reden waarom men een jaar voor 1 januari 2018 nog geen recht had op bijstand. Van de groep langdurig niet-gebruikers groep hadden 20 duizend personen geen inkomen of slechts een inkomen tot 20% van de bijstandsnorm. Het aandeel ouderen is hoger onder de groep langdurig niet-gebruikers in vergelijking met de totale groep niet-gebruikers. Ook het aandeel personen

1 Bijstand is een recht op huishoudniveau. De Inspectie volgt hierin de definitie van de Participatiewet.

2 De huidige coronacrisis vraagt om extra aandacht voor niet-gebruik gezien de grotere behoefte aan inkomensondersteuning. Gezien deze grotere behoefte is het aannemelijk dat de absolute omvang van het niet-gebruik in 2021 sowieso groter is dan in 2018.

3 Bijstand is een recht op huishoudniveau. De Inspectie volgt hierin de definitie van de Participatiewet.

4 Het langdurig niet-gebruik is onderzocht op persoonsniveau, omdat huishoudens gedurende het jaar kunnen veranderen.

met kinderen is hoger. Tot slot is het aandeel personen met een inkomen hoger onder de groep langdurig niet-gebruikers, met uitzondering van het aandeel personen met een inkomen vlak onder de bijstandsnorm.

De gesproken gemeenten geven aan geen tot weinig zicht te hebben op de omvang van niet-gebruik van de bijstand binnen hun gemeente. De aanpak van niet-gebruik bij deze gemeenten beperkt zich tot informatieverstrekking, grotendeels door het delen van informatie op hun website. Burgers worden in de meeste gesproken gemeenten niet actief benaderd. Hier lijken meerdere redenen aan ten grondslag te liggen. Niet-gebruik van de bijstand heeft tot nu toe nauwelijks beleidsaandacht gekregen binnen gemeenten: gemeenten zetten in op mensen uit de bijstand krijgen. In sommige gemeenten worden acties ingezet om (potentieel) niet-gebruikers op te sporen, bijvoorbeeld door samenwerking met het UWV, woningbouwverenigingen en energieleveranciers waardoor potentiele niet-gebruikers bij gemeenten in beeld komen.

Naast dat de gesproken gemeenten aangeven weinig aandacht te hebben voor niet-gebruik noemen ze zelf drie belemmeringen in de aanpak van niet-gebruik: 1) De komst van de AVG heeft het moeilijker gemaakt niet-gebruikers te identificeren en bereiken. 2) De Participatiewet wordt soms als ingewikkeld ervaren waardoor voorlichting lastig is en het niet gemakkelijk is integraal met professionals op aanverwante terreinen samen te werken. 3) De zoekperiode voor jongeren is risicovol omdat daardoor jongeren uit beeld kunnen verdwijnen.

De meeste gemeenten schatten in dat binnen hun gemeente met name jongeren en mensen met een westerse migratieachtergrond een hoog niet-gebruik kennen. Een beperkter deel van de gemeenten noemt de mensen die bewust afzien van hun recht op bijstand, mensen met een inkomen en zelfstandigen als mogelijke niet-gebruikers. Deels komt het beeld bij gemeenten zelf van de groepen met een verhoogde kans op niet-gebruik overeen met de bevindingen uit de data-analyses, hoewel het zicht op deze groepen zeker niet bij alle gemeenten afdoende is om het niet-gebruik gericht tegen te kunnen gaan.

Reflectie door Inspectie SZW

Bestaanszekerheid is één van de pijlers van het stelsel van Werk & Inkomen. De Inspectie vindt het zorgelijk dat veel huishoudens als gevolg van niet-gebruik van de bijstand onder het sociaal minimum uitkomen en roept daarom op tot een meer proactieve aanpak van niet-gebruik. De huidige coronacrisis noopt tot extra aandacht voor het bereiken van rechthebbenden. Meer mensen lopen momenteel het risico vanwege een verslechterde arbeidsmarktpositie in armoede te vervallen.

De Inspectie vindt de langdurig niet-gebruikers en de niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen tot de meest precaire groepen behoren, ook al zal een deel van deze groep er bewust voor kiezen om af te zien van bijstand. De vraag die daarbij rijst is hoe deze huishoudens rond kunnen komen. Een kwart van de niet-gebruikende huishoudens met weinig tot geen inkomen bestaat uit thuiswonende kinderen, het aannemelijk is dat in ieder geval een deel van deze groep wordt onderhouden door de ouder(s). De Inspectie vraagt ook aandacht voor de personen met meer inkomen (tot 100% van de bijstandsnorm). Immers, het sociaal minimum representeert het minimum om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Een aanvulling tot aan dit minimum voorkomt dat mensen in armoede vervallen. Aangezien het hebben van een inkomensbron de belangrijkste voorspeller is van niet-gebruik, is het des te opvallender dat deze groep, met uitzondering van de zelfstandigen, niet door alle geïnterviewde gemeenten wordt genoemd als risicogroep. Dit impliceert dat het niet-gebruik van mensen met een inkomen mogelijk nog onvoldoende bekend is bij gemeenten.

De Inspectie signaleert dat niet-gebruik van de algemene bijstand nog te weinig onderkend wordt bij gemeenten. De eerste stap naar een proactieve aanpak is bewustwording van het probleem. In het geval van de SVB ziet de Inspectie dat bewustzijn van het bestaan van niet-gebruik leidt tot verschillende manieren waarop burgers actief worden benaderd om op die manier het gebruik van regelingen te

stimuleren, zodat iedereen krijgt waar hij of zij recht op heeft. De gemeentelijke aanpak van niet-gebruik lijkt, afgaande op de gevoerde gesprekken, vrij basaal en passief te zijn, dat is niet verrassend gezien de geringe aandacht voor niet-gebruik.

De Inspectie vermoedt op basis van de analyse dat lokaal beleid wel degelijk van invloed is op het tegengaan van niet-gebruik. Uit de analyse komt immers naar voren dat er sprake is van significante verschillen in niet-gebruik van de algemene bijstand tussen gemeenten, die niet te verklaren zijn door verschillen in de bevolkingssamenstelling van die gemeenten. Naast verschillen in type werk of cultuur, zou het kunnen dat een verschil in gemeentelijk beleid rondom de uitvoering van de bijstand hieraan ten grondslag ligt. In de literatuur wordt bevestigd dat de aanpak van de uitvoering ertoe doet. Corden noemt dat elk aspect van de uitvoering invloed heeft op het niet-gebruik,[5] Van Oorschot en de SVB specificeren dit en benoemen het belang van een actieve rol van de uitvoering bij de aanpak van niet-gebruik bijvoorbeeld in het persoonlijk opsporen van niet-gebruikers.[6, 7]

Een aantal gemeenten die de Inspectie heeft geïnterviewd noemen de komst van de AVG als belemmering voor de aanpak van niet-gebruik van de bijstand, omdat de AVG de mogelijkheden voor informatiedeling, bestandskoppelingen en daarmee het in beeld krijgen van niet-gebruikers beperkt. De onmogelijkheid om binnen de privacywetgeving gebruik te maken van bestandskoppelingen wordt niet alleen in deze rapportage maar ook door de Algemene Rekenkamer gesignaleerd in hun rapportage over ouderdomsregelingen.[8] Mogelijk kan vanuit het Rijk nog meer worden meegedacht onder welke voorwaarden voldaan kan worden aan de privacywetgeving bij het actief in kaart brengen van niet-gebruikers. Er zijn ook recente positieve ontwikkelingen. Zo is er per 1 januari 2021 vanwege de wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening meer mogelijk geworden qua informatiedeling. Deze wijziging geeft woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars de mogelijkheid om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met gemeenten. Door deze wijziging komen mogelijk ook niet-gebruikers van de bijstand eerder bij gemeenten in beeld. Daarnaast wijst de Inspectie op de kansen die er op dit moment liggen om zelfstandigen beter te bereiken, de coronacrisis heeft er middels de noodmaatregelen voor gezorgd dat zij beter bij gemeenten in beeld zijn.[9]

De Inspectie vraagt zich ook af welke rol de financieringssystematiek speelt bij het niet-gebruik van de bijstand. Gemeenten financieren bijstandsuitkeringen uit de gebundelde uitkering van artikel 69 van de Participatiewet. De financieringssystematiek beoogt uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Door de Inspectie is al vaker gewezen op de gerichtheid op kostenbeheersing op de korte termijn die uitgaat van de prikkel in deze systematiek.[10] Ook het Sociaal Cultureel Planbureau heeft hier in haar eindevaluatie van de Participatiewet op gewezen.[11]

Voor zover bekend is het niet-gebruik van de bijstand niet eerder middels data-analyse in kaart gebracht. De aannames en operationalisering van het vraagstuk maken dat de uitkomsten een zo precies mogelijke benadering zijn van de omvang van de problematiek. Daarnaast heeft de Inspectie zoals gezegd met zeven gemeenten gesproken, wat een eerste indicatie heeft opgeleverd van mogelijke knelpunten in de uitvoering bij het tegengaan van niet-gebruik. In 2018 heeft de Inspectie een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de toegang en uitvoering van onder andere de algemene bijstand.[12] Daaruit bleek dat burgers veelal niet actief worden geattendeerd op een inkomensondersteunende voorziening. De doorverwijzing bleek problematisch, professionals op aanverwante terreinen hebben veelal een gebrek

5 Corden, A. (1995b). *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*. London: HMSO Social Policy Research Unit.

6 Oorschot, W. van (2000). Te nemen of te laten…: over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen, In de marge. *Het Sociaal Debat*, deel 1. Den Haag: Elsevier.

7 SVB (2018). *Naar een lager niet-gebruik.* Amstelveen: SVB.

8 Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

9 Inspectie SZW (2021a). *Impact coronacrisis op stelsel van werk en inkomen.* Den Haag: Inspectie SZW.

10 Inspectie SZW (2019). *Evaluatie beschut werk.* Den Haag: Inspectie SZW.

11 Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Den Haag: SCP

12 Inspectie SZW (2018). *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen.*

aan kennis van de regeling of ze voelden onwennigheid om financiële zaken uit te vragen waardoor de doorverwijzing naar een W&I-professional achterwege bleef. Daarnaast was er maar in beperkte mate sprake van samenwerking en gegevensoverdracht. Dit beeld herkent de Inspectie grotendeels op basis van de interviews met de gemeenten. Nader onderzoek is nodig om het perspectief van gemeenten volledi ger in beeld te krijgen, wat van belang is om niet-gebruik van de bijstand aan te kunnen pakken in uitvoering en beleid.

Ook nader onderzoek onder niet-gebruikers zelf kan hieraan bijdragen, omdat hiermee beter zicht kan worden verkregen op de redenen van het niet-gebruik. Uit de interviews met gemeentelijke functionarissen komt weliswaar naar voren dat de voorwaarden voor het recht op bijstand veelal als bekend worden verondersteld, maar de Inspectie betwijfelt op basis van bestaande literatuur over niet-gebruik of dit een gerechtvaardigd uitgangspunt van gemeenten is.[13] Zeker bij jongeren lijkt onwetendheid toch wel een substantiële rol te spelen bij het hoge niet-gebruik onder deze leeftijdsgroep.[14] Ook andere redenen kunnen een rol spelen.

Meerdere gemeenten gaven aan dat mogelijk een deel van de niet-gebruikers mensen betreft die bewust afzien van hun recht op bijstand. Mensen zijn vrij om van hun recht op bijstand af te zien. Het wordt echter problematisch als mensen bewust geen aanvraag doen omdat zij opzien tegen de aanvraag, bijvoorbeeld uit angst voor de complexiteit van de aanvraag of omdat ze bang zijn voor terugbetalen bij wisselende inkomsten. Uit onze gegevens blijkt dat de inkomsten aardig kunnen fluctueren. Dat zou de terughoudendheid die mensen in die situatie hebben dan inderdaad kunnen verklaren. Ook beperkingen in het doenvermogen spelen mogelijk een rol bij het afzien van een uitvraag. Daarnaast kan schaamte van invloed zijn op het afzien van een aanvraag, het aanvragen van een voorziening als bijstand kan als stigmatiserend worden ervaren.[15]

Tot slot, de Inspectie vraagt zich af of de door enkele gemeenten benoemde benadering van burgers mogelijk debet is aan de aversie van burgers om een bijstandsaanvraag in te dienen. Enerzijds zouden gemeenten pro- actiever kunnen handelen en meer kunnen opereren vanuit vertrouwen, zonder daarbij de balans in relatie tot rechtmatigheid uit het oog te verliezen. Anderzijds is de Participatiewet complex en het fraudebeleid is vooralsnog streng. De focus op rechtmatigheid zou mensen kunnen afschrikken, speelt niet-gebruik in de hand en ondermijnt daarmee mogelijk de doeltreffendheid van de algemene bijstand. In welke mate dergelijke overwegingen daadwerkelijk meespelen bij niet-gebruikers is op basis van de bevindingen in dit rapport nog onvoldoende hard te maken en zal zodoende nog nader moeten worden onderzocht. Dit zou goed passen bij de actuele aandacht voor de balans tussen rechtmatigheid en doeltreffendheid. Tegengaan van niet-gebruik van de bijstand vergt in elk geval een gezamenlijke aanpak van zowel het Rijk als gemeenten.

13 Corden, A. (1995b). *Changing Perspectives on Benefit Take-Up*. London: HMSO Social Policy Research Unit.

14 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

15 Inspectie SZW (2018). *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen.*

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Inkomensondersteuning is een belangrijk instrument om armoede tegen te gaan en te verzachten.[16] Het doel van deze (aanvullende) voorzieningen is het voorkomen dat het inkomen van burgers en huishoudens onder het sociaal minimum terechtkomt. De doeltreffendheid van inkomensondersteuning staat in de weg wanneer burgers geen gebruik maken van de voorziening(en) waar ze wel voor in aanmerking komen. Niet-gebruik tegengaan draagt bij aan het voorkomen van armoede. Hiervoor is inzicht nodig in het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen.

Niet-gebruik is een hardnekkig probleem, diverse onderzoeken hebben aangetoond dat onderbenutting structureel voorkomt.[17, 18, 19] Bij niet-gebruik wordt onderscheid gemaakt tussen volledig en partieel niet-gebruik.[20] Bij volledig niet-gebruik ontvangt de rechthebbende de voorziening helemaal niet, bij partieel niet-gebruik ontvangt de rechthebbende de voorziening slechts gedeeltelijk. Ook is er onderscheid tussen permanent en tijdelijk niet-gebruik. Bij permanent niet-gebruik ontvangt de rechthebbende niets (of te weinig) gedurende de gehele periode waarin diegene recht heeft op de voorziening, bij tijdelijk niet gebruik is hier een deel van de periode sprake van. De Inspectie richt zich in dit onderzoek op volledig niet-gebruik.

De Inspectie brengt het niet-gebruik van de algemene bijstand (Participatiewet) in kaart. Deze regeling is gekozen op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria (zie Bijlage I), waarbij is gekeken naar de aanwezigheid van kenmerken die niet-gebruik bevorderen, de waarschijnlijke omvang van de populatie rechthebbenden, al dan niet een precaire doelgroep, de hoogte van het gederfde bedrag bij volledig niet-gebruik, al dan niet recent onderzoek over verschenen en of het mogelijk is om de regeling middels data- analyse te onderzoeken.[21] De Inspectie evalueert na de oplevering van dit rapport of het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen structureel op basis van data-analyse onderzocht kan worden.

1.2 Toezichtkader

Dit onderzoek is onderdeel van het meerjarenprogramma Toezicht SUWI van de Inspectie SZW. De wettelijke taak met betrekking tot het toezicht op het stelsel van werk en inkomen is verankerd in artikel 37 Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Inspectie SZW houdt structureel toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering binnen het stelsel van werk en inkomen. Inkomensondersteuning is één van de thema's binnen het programma Toezicht SUWI. Bij inkomenson-

16 Onder inkomensondersteuning verstaat Inspectie SZW het geheel landelijke regelingen en het geheel aan gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen.

17 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

18 Oorschot, W. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschap*, 39, 1-32.

19 Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.* SCP-publicatie 2007/11. Den Haag: SCP.

20 Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.* SCP-publicatie 2007/11. Den Haag: SCP.

21 Deze selectiecriteria zijn grotendeels ontleend aan de selectiecriteria uit het SCP-rapport Geld op de plank (Wildeboer Schut & Hoff, 2007)

dersteuning verstaat de Inspectie onder doeltreffend het volgende: diegenen die recht hebben op een voorziening krijgen deze ook. Een belangrijke indicator is dat er zo min mogelijk sprake is van niet-gebruik.

1.3 Algemene bijstand

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat iedereen naar vermogen in de samenleving deelneemt (participeert) en zoveel mogelijk in zijn eigen onderhoud voorziet. Het voornaamste doel is om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of daarbij te ondersteunen, bij voorkeur naar betaald werk. Als iemand niet in staat is in zijn levensonderhoud te voorzien en geen aanspraak kan maken op een andere, voorliggende voorziening, dan kan recht bestaan op een bijstandsuitkering. De Participatiewet geeft een (aanvulling op het) inkomen tot het toepasselijke "sociaal minimum" (artikel 7). De bijstand is het laatste vangnet.

1.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat het niet-gebruik van de algemene bijstand centraal. Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de waarschijnlijke omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand is en de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers. Daarnaast focust de Inspectie zich ook op de langdurigheid van het niet-gebruik door te kijken of het niet-gebruik tijdelijk of langdurig van aard is. De langdurigheid van het niet-gebruik brengt de Inspectie in kaart omdat slechts een korte tijd geen gebruik maken van een uitkering minder problematisch is dan wanneer iemand langdurig niet-gebruiker is.[22] Ook verkent de Inspectie wat gemeenten doen om het niet-gebruik tegen te gaan. Dit leidt tot volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de waarschijnlijke omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand?
2. Wat zijn de achtergrondkenmerken van (niet-)gebruikers?
3. In welke mate is er sprake van langdurig niet-gebruik?
4. Wat doen gemeenten om het niet-gebruik tegen te gaan?

Onderzoeksvraag 1, 2 en 3 zijn beantwoord middels data-analyse (zie 'Methodologie deel 1: data-analyse'). Onderzoeksvraag 4 is beantwoord met behulp van interviews (zie 'Methodologie deel 2: interviews').

1.5 Methodologie deel 1: data-analyse

Een burger heeft recht op een algemene bijstandsuitkering als deze voldoet aan de wettelijke voorwaarden. De volgende voorwaarden gelden:

- Men woont rechtmatig in Nederland;
- Men is 18 jaar of ouder;
- Men heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt;
- Men heeft niet genoeg inkomen (eigen of partner) of eigen vermogen om in zijn levensonderhoud te voorzien;
- Men kan geen beroep doen op een andere voorziening of uitkering;
- Men zit niet in de gevangenis of een huis van bewaring;
- Men houdt zich aan de verplichtingen.

22 SVB (2018). *Naar een lager niet-gebruik.* Amstelveen: SVB.

De Inspectie bepaalde het waarschijnlijke aantal rechthebbenden van de algemene bijstand door een data- analyse met CBS-microdata. Figuur 1 laat zien welke stappen zijn ondernomen om te bepalen of iemand recht heeft op de algemene bijstand.

Figuur 1: Ondernomen data-analyse stappen om recht op bijstand te bepalen



De onderzoekspopulatie bestond uit alle personen tussen de 18 jaar en de AOW-leeftijd die in Nederland stonden ingeschreven op 1 januari 2018. De Inspectie koos voor deze peildatum vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig zijn voor de analyse. Het onderzoek kijkt niet naar mensen boven de AOW-leeftijd, omdat het CBS op dit moment al bezig is met een onderzoek naar het niet-gebruik van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO).[23] Mensen waarvan de partner de AOW-leeftijd heeft bereikt werden ook niet mee genomen, omdat ook zij recht hebben op AIO. Tot slot werden de overige niet gerechtigden, zoals studenten en stakers, uit het analysebestand gefilterd. Uiteindelijk leiden deze datahandelingen tot een bestand met *potentieel* rechthebbenden.

Bijstand is een recht op huishoudniveau. Daarom is niet-gebruik op huishoudniveau in kaart gebracht en niet op persoonsniveau. Een gezamenlijk huishouden volgens de Participatiewet-definitie bestaat uit maximaal twee personen. Mensen vormen alleen een gezamenlijk huishouden als zij volgens het CBS partners zijn. Op een adres kunnen dus meerdere huishoudens voorkomen. Aan de hand van inkomens- en vermogensgegevens werd vervolgens bepaald of iemand volgens de data recht had op bijstand. Binnen de groep rechthebbenden werd vervolgens de uitsplitsing gemaakt naar gebruikers en niet-gebruikers.

Vervolgens is onderzocht of mensen al langdurig geen gebruik maken van de algemene bijstand. Dit deed de Inspectie op persoonsniveau en niet zoals de eerdere analyse op huishoudniveau. Het langdurig niet-gebruik is onderzocht op persoonsniveau, omdat huishoudens gedurende het jaar kunnen veranderen. Het langdurig niet-gebruik heeft de Inspectie in kaart gebracht door de groep niet-gebruikers op 1 januari 2018 te volgen op drie peildatums. De drie extra peildatums zijn:

- 1 oktober 2017
- 1 juli 2017
- 1 januari 2017

23 Als de persoon de AOW-leeftijd passeert dan heeft de persoon geen recht meer op de algemene bijstand, maar op een AIO-uitkering.

Op deze peildatums werd gekeken of de persoon toen ook al niet-gebruiker was, nog niet rechthebbend was of toen wel een bijstandsuitkering had.[24]

Om de bandbreedte van het niet-gebruik aan te geven werd in dit onderzoek een brede definitie en een smalle definitie gehanteerd. In de ruime definitie wordt vrijwel iedereen meegenomen. In de smalle definitie werden jongeren zonder startkwalificatie en mensen die korter dan drie maanden in Nederland stonden ingeschreven niet meegenomen. Een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methode is te vinden in Bijlage II.

1.6 Methodologie deel 2: interviews

Na het uitvoeren van de data-analyse hebben er interviews plaatsgevonden met beleidsmedewerkers van zeven gemeenten die zich bezighouden met de Participatiewet. Deze gemeenten zijn random geselecteerd waarbij bij de selectie rekening is gehouden met de gemeentegrootte zodat er in ieder geval zowel kleine (<50.000 inwoners), grote (>50.000 inwoners) als G4-gemeenten in de selectie zaten. Topic-lijsten zijn opgesteld en dienden als leidraad tijdens de interviews. In de interviews was aandacht voor het eigen beeld bij de gemeenten van het niet-gebruik van de bijstand, het percentage niet-gebruik in die specifieke gemeente, wat gemeenten doen om niet-gebruik tegen te gaan en welke eventuele belemmeringen daarbij een rol spelen.

1.7 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand. Hierbij is in kaart gebracht hoeveel huishoudens volgens de data recht hadden op een bijstandsuitkering en hoeveel daar daadwerkelijk gebruik van maakten. Er is een uitsplitsing gemaakt van het niet-gebruik naar een aantal kenmerken van het inkomen. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de kenmerken van niet-gebruikende huishoudens. Daarnaast is er in dit hoofdstuk extra aandacht voor de achtergrondkenmerken van de rechthebbenden met geen tot een zeer laag inkomen. Hoofdstuk 4 gaat over de mate waarin sprake is van langdurig niet-gebruik van de bijstand en besteedt aandacht aan de achtergrondkenmerken van langdurig niet-gebruikers. Ten slotte laat hoofdstuk 5 zien wat het beeld in de uitvoering zelf is van het niet-gebruik en wat gemeenten doen om niet-gebruik tegen te gaan.

24 Het recht is getoetst op huishoudniveau, dus als een paar rechthebbend is dan zijn beide personen rechthebbend en zijn er twee observaties.

2 Niet-gebruik: omvang en kenmerken van het inkomen

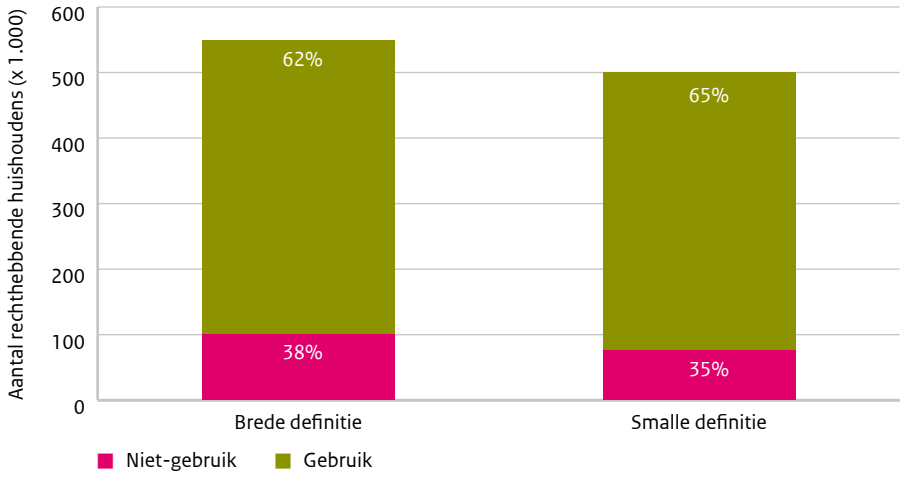
In dit hoofdstuk presenteert de Inspectie de waarschijnlijke omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand op basis van de uitgevoerde data-analyse. Vervolgens kijkt de Inspectie ook naar een aantal kenmerken van het inkomen van niet-gebruikende huishoudens.

2.1 Omvang niet-gebruik

Figuur 2 laat zien wat de waarschijnlijke omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand is volgens de smalle en brede definitie. In de brede definitie wordt (vrijwel) iedereen meegenomen. In de smalle definitie worden jongeren zonder startkwalificatie en mensen die korter dan drie maanden in Nederland stonden ingeschreven niet meegenomen. In de praktijk heeft een groot deel van deze twee groepen namelijk geen recht op bijstand (zie bijlage II). Volgens de brede definitie kent Nederland 551 duizend huishoudens die recht hebben op een bijstandsuitkering, 38% van deze huishoudens ontvangt geen bijstandsuitkering, oftewel 208 duizend huishoudens. Wanneer de Inspectie de smalle definitie hanteert daalt het aantal huishoudens dat recht heeft op bijstand naar 490 duizend. Dit komt voornamelijk door het buiten beschouwing laten van de jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie. Volgens de smalle definitie zijn er 170 duizend huishoudens die waarschijnlijk recht hebben op bijstand en hier geen gebruik van maken, dit komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens.

De Inspectie SZW gaat bij de verdere weergave van de resultaten uit van de smalle definitie omdat op deze manier het risico wordt beperkt dat mensen ten onrechte als rechthebbend worden aangemerkt. Dit zorgt voor een lichte onderschatting van het niet-gebruik bij jongeren tot 27 jaar en mensen die korter dan drie maanden in Nederland verblijven.

Figuur 2: Absolute en relatieve (niet-)gebruik bijstand per huishouden – brede versus smalle definitie



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

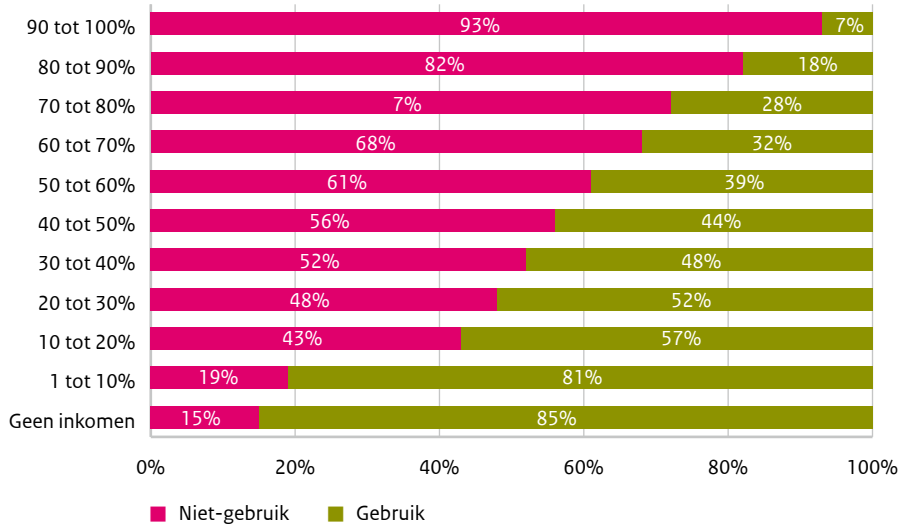
** In de smalle definitie worden de jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie en mensen die korter dan drie maanden in Nederland zijn niet meegenomen.*

2.2 Kenmerken van het inkomen

Niet-gebruik fors hoger naarmate het inkomen stijgt

Een bijstandsuitkering is bedoeld om het huishoudinkomen aan te vullen tot het sociaal minimum (bijstandsnorm). Dit impliceert dat de bijstandsuitkering waar huishoudens recht op hebben lager is naarmate het inkomen uit andere bronnen hoger ligt. Figuur 3 laat zien dat rechthebbenden minder snel gebruik maken van de bijstand naarmate ze een hoger inkomen hebben. Het huishoudinkomen is afgezet ten opzichte van de voor het huishouden geldende bijstandsnorm. Het niet-gebruik van huishoudens zonder (geregistreerd) inkomen[25] anders dan bijstand is 15%, daar waar het niet-gebruik 93% is onder huishoudens met een inkomen ter hoogte van 90 tot 100% van de bijstandsnorm. Het ligt voor de hand dat hoe hoger het inkomen is, hoe vaker rechthebbenden bewust af zullen zien van het aanvragen van bijstand, omdat de baten (aanvulling inkomen tot bijstandsnorm) onvoldoende opwegen tegen de kosten (administratie lasten, verplichtingen, etc.). Het hoge niet-gebruik in de groepen met een hoger percentage inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm zal deels ook te verklaren zijn omdat dit relatief vaak groepen zijn waar wisselende inkomsten ervoor zorgen dat men de ene maand wel en de andere maand geen recht heeft op bijstand. De genoemde kosten-baten afweging zal hierbij nog eerder tot het afzien van aanvraag leiden. De zogeheten transactiekosten wegen dan niet op tegen de moeite die het kost om de uitkering te krijgen. Dit speelt met name bij relatief kleine bedragen waar wellicht de tijd en moeite van de aanvraag van de uitkering niet opwegen tegen het financiële voordeel. Daarnaast kan men bang zijn dat de uitkering terugbetaald dient te worden. Risicomijdende huishoudens zullen daarom geen bijstandsuitkering aanvragen.[26] De systematiek van de bijstand kan belemmerend werken, niet alleen als het aanvraagproces als ingewikkeld wordt ervaren maar ook doordat een bijstandsuitkering niet met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd. De Inspectie vermoedt dat in alle categorieën enige mate van zwartwerken voorkomt.

Figuur 3: Niet-gebruik bijstand naar het percentage inkomen t.o.v. de bijstandsnorm



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

Uit de interviews blijkt dat enkele gemeenten ook zien dat het niet-gebruik oploopt naarmate het inkomen stijgt. Een gemeente noemt dat ze dit vooral zien bij mensen met wisselende inkomsten: *"Het systeem is bureaucratisch. Als een briefje niet goed is ingevuld, wordt de uitkering geblokkeerd, terwijl de huur wel moet worden betaald. Mensen laten zo'n aanvullende uitkering dan maar zitten, het is te lastig en onzeker."* Deze gemeente haalt aan dat hierin ook de toon van de brieven en beschikkingen mogelijk een rol speelt.

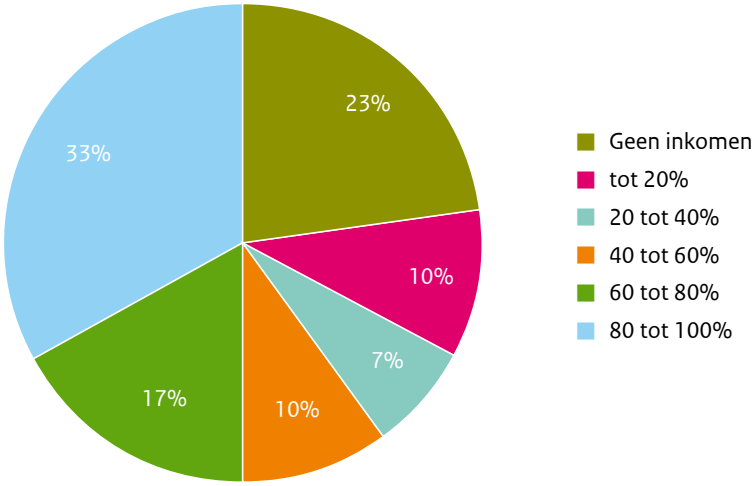
25 'Zonder inkomen' houdt in dat er of €0 inkomen geregistreerd staat; 'zonder geregistreerd inkomen' houdt in dat er geen inkomen bekend is.

26 CPB (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. Den Haag: CPB.

Communicatie met een meer juridische toon in plaats van een meer alledaags taalgebruik kan mensen afschrikken om een bijstandsuitkering aan te vragen, dit geldt niet alleen voor mensen met wisselende inkomsten maar ook voor andere rechthebbenden.

Figuur 4 laat zien dat de helft van de niet-gebruikende huishoudens een inkomen heeft van minimaal 60% van de bijstandsnorm. Met name de groep niet-gebruikende huishoudens met een inkomen van minimaal 80% van de bijstandsnorm is relatief groot (33%).[27] De andere helft van de niet-gebruikers heeft een inkomen onder de 60% van de bijstandsnorm, bestaande uit ruim een kwart met een inkomen onder de 60% van deze norm (maar wel een inkomen) en 23% die in het geheel geen inkomen heeft. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een groot deel van de niet-gebruikers de beschikking heeft over dusdanig andere inkomstenbronnen, dat slechts recht bestaat op een in omvang beperkte inkomensaanvulling. Daarnaast is een aanzienlijke groep van niet-gebruikers met inkomsten die fors onder het sociaal minimum liggen. In paragraaf 3.2 zullen we nader inzoomen op de groep niet-gebruikers zonder noemenswaardig inkomen.

Figuur 4: verdeling niet-gebruikende huishoudens naar het percentage inkomen t.o.v. de bijstandsnorm



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Een overzicht van de absolute getallen is terug te vinden in Bijlage III.*

Niet-gebruik hoger bij een inkomstenbron; hoogst onder zelfstandigen

Uit Figuur 4 blijkt dat het grootste deel (zo'n driekwart) van de niet-gebruikende huishoudens wel andere inkomsten heeft. Het gaat om inkomsten uit een dienstbetrekking, als zelfstandige of vanuit een andere uitkering. Figuur 5 presenteert het absolute en relatieve gebruik en niet-gebruik van deze groepen met alternatieve inkomstenbronnen. De figuur laat ten eerste zien dat het absolute aantal niet-gebruikende huishoudens met een huishoudlid dat werknemer is onder deze groepen het grootst is, daarna volgen de huishoudens met een huishoudlid met uitkering (anders dan bijstand) en huishoudens met een huishoudlid dat zelfstandige is. Ten tweede illustreert Figuur 4 het niet-gebruik naar inkomensbron. Voor alle drie de onderscheiden inkomensbronnen geldt dat het niet-gebruik relatief hoog is, afgezet tegen het landelijk gemiddelde niet-gebruik percentage (35%). Dit is in lijn met de bevindingen bij Figuur 2, waar geconcludeerd werd dat niet-gebruik vooral bij huishoudens met substantiële andere inkomsten relatief vaak voorkomt.

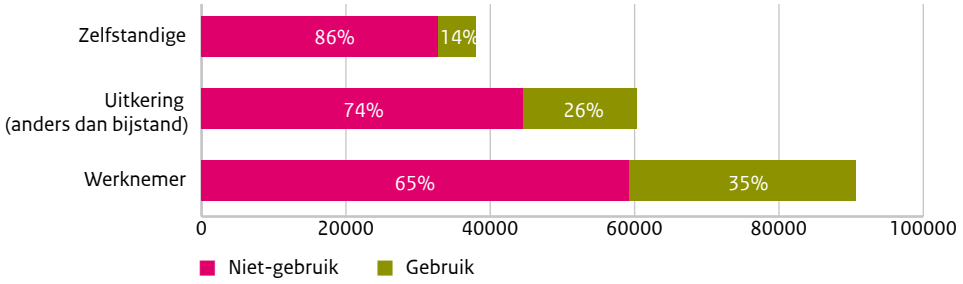
Het aandeel niet-gebruik is het hoogst onder huishoudens met een huishoudlid dat zelfstandige is: 86%. Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat zij dit veelal een lastige groep vinden om te bereiken. Mede doordat zelfstandigen zelf vaak denken geen recht te hebben op bijstand. Daarnaast noemen deze

27 In de categorie 80 tot 100% van de bijstandsnorm kunnen ook huishoudens in zitten die net geen recht hebben. De methode die de Inspectie gebruikt in dit onderzoek is een zo precies mogelijk benadering. Er blijft echter een foutmarge waardoor het percentage in deze categorie in het echt mogelijk iets lager of hoger kan uitpakken.

gemeenten ook dat zelfstandigen soms te trots zijn om bijstand aan te vragen, waardoor ze een dergelijke aanvraag lang uitstellen. Dit wordt bevestigd in een rapportage van de Inspectie naar zelfstandigen en bestaanszekerheid.[28]

Maar ook onder degenen die gebruik maken van een andere uitkering dan bijstand is het niet-gebruik met 74% fors. Dit zijn huishoudens met personen met bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheid-, ziektewet-, Wajong- of WW-uitkering die daarmee een inkomen onder het sociaal minimum hebben. Voor deze uitkeringen geldt wel dat deze mensen mogelijk (deels) recht hebben op een voorliggende voorziening, namelijk een toeslag op basis van de Toeslagenwet. Het hoge niet-gebruik onder mensen met een uitkering (anders dan bijstand) kan daardoor deels een indicatie van niet-gebruik van de Toeslagenwet zijn in plaats van niet-gebruik van de algemene bijstand. Dit is aannemelijk omdat uit een enquête van de Inspectie SZW onder uitkeringsgerechtigden[29] blijkt dat 51% van de Wajongers en 53% van de WW'ers onbekend is met het bestaan van de Toeslagenwet. Een nuancering hierbij is dat lang niet alle Wajongers en WW'ers recht hebben op een toeslag. Het is niet bekend hoe groot de bekendheid van de Toeslagenwet is, specifiek onder rechthebbenden hiervan.

Figuur 5: percentage niet-gebruik bijstand per huishouden naar inkomensbron



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een persoon een inkomen ontvangt uit de inkomensbronnen werknemer, uitkering anders dan bijstand en als zelfstandige. Onder uitkering (anders dan bijstand) vallen o.a. uitkeringen als WW, ZW, Wajong. In een huishouden kunnen dus meerdere inkomensbronnen aanwezig zijn.*

*** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

Ook werknemers kennen een hoog niet-gebruik (65%). Absoluut gezien is dit de grootste groep. Extra uitsplitsingen op het niet-gebruik van de werknemers tonen aan dat het percentage niet-gebruik onder werknemers met een vast contract (66%) niet substantieel afwijkt van het percentage niet-gebruik onder werknemers met een tijdelijk contract (65%) en een oproep- of uitzendcontract (67%). Absoluut gezien is onder de werknemers die niet-gebruiker zijn de groep met een uitzend- of oproepkrachtcontract het grootst (22 duizend), daarna volgen de werknemers met een tijdelijk contract (18 duizend) en de werknemers met een vast contract (17 duizend).

28 Inspectie SZW (2020). *Zzp'ers en bestaanszekerheid, een verkenning.* Den Haag: Inspectie SZW.

29 Inspectie SZW (2021b). *Klantenenquête 2021.* Den Haag: Inspectie SZW. (nog niet openbaar)

3 Kenmerken niet-gebruikers

Dit hoofdstuk richt zich op de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers van de algemene bijstand. Daarnaast wordt extra aandacht besteed aan de achtergrondkenmerken van de groep niet-gebruikers met geen tot een zeer laag inkomen. Het hoofdstuk sluit af met het beschrijven van de belangrijkste resultaten uit een toets van het verklarend model, dit model brengt de samenhang in kaart tussen de (achtergrond)kenmerken en de kans om geen gebruik te maken van de algemene bijstand.

3.1 Kenmerken totale groep niet-gebruikende huishoudens

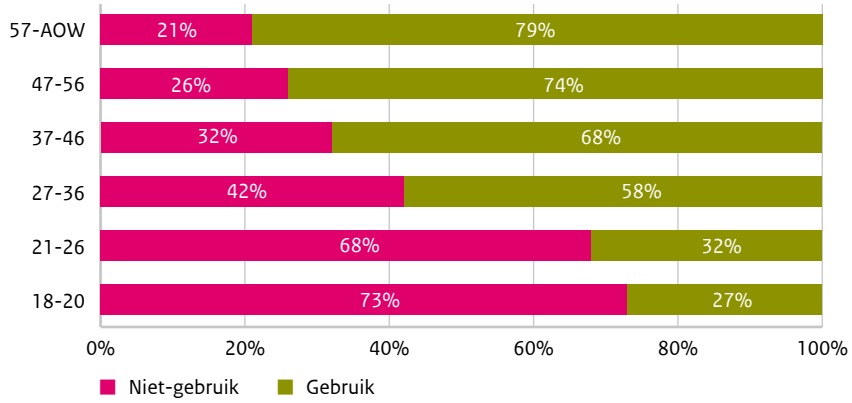
Niet-gebruik hoog onder jongeren

Figuur 6 laat zien dat het niet-gebruik sterk afneemt naarmate de leeftijd stijgt. Vooral het hoge niet-gebruik onder huishoudens met een huishoudlid in de leeftijd van 18 tot en met 26 jaar valt op: circa 70%. Dit betreft zo'n 32 duizend huishoudens. De groep huishoudens met een huishoudlid in de leeftijd van 27 tot en met 36 jaar kent weliswaar een lager niet-gebruik dan jongeren tot en met 26 jaar, absoluut gezien gaat het om een grotere groep niet-gebruikende huishoudens (57 duizend). Dit geldt ook voor de andere leeftijdscategorieën boven de 27 jaar. Dit komt omdat het aantal rechthebbenden in deze categorieën hoger ligt. Dat neemt niet weg dat het aandeel niet-gebruik veel hoger is onder rechthebbende jongeren dan onder oudere rechthebbenden. Dit kan deels verklaard worden door minder bekendheid van de bijstand onder jongeren dan onder ouderen, wat toe te schrijven is aan een leereffect. Als personen eenmaal bekend zijn met de bijstand dan blijven zij bekend met deze regeling en zullen deze aanvragen naarmate men ouder wordt en hiervoor in aanmerking komt.[30]

In de interviews geven verschillende gemeenten aan dat jongeren niet altijd weten dat ze recht hebben op een bijstandsuitkering. Ten onrechte wordt soms door jongeren gedacht dat ze geen gebruik kunnen maken van een bijstandsuitkering, wat mede een gevolg kan zijn van het feit dat er voor jongeren andere voorwaarden en hoogtes gelden dan voor ouderen. Een gemeente geeft hiervoor de volgende verklaring: *"Het beeld is vaak, ook bij professionals, dat jongeren geen recht hebben. Dat klopt niet, ze hebben vaak wel recht op een lager bedrag. De beeldvorming is mede veroorzaakt door de zoekperiode, dan denkt men dat er helemaal geen recht is. Jongeren worden niet altijd goed geïnformeerd."* Een gemeente spreekt het vermoeden uit dat sommige jongeren geen uitkering aanvragen omdat ze zich in het informele circuit begeven.

30 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

Figuur 6: aandeel niet-gebruik bijstand naar leeftijdscategorie



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een personen de desbetreffende leeftijdscategorie valt, hierdoor kunnen de totalen verschillen per kenmerk. Bijvoorbeeld, een paar van 26 en 30 jaar telt mee in de categorie '21-26' en in de groep '27-36'.*

*** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

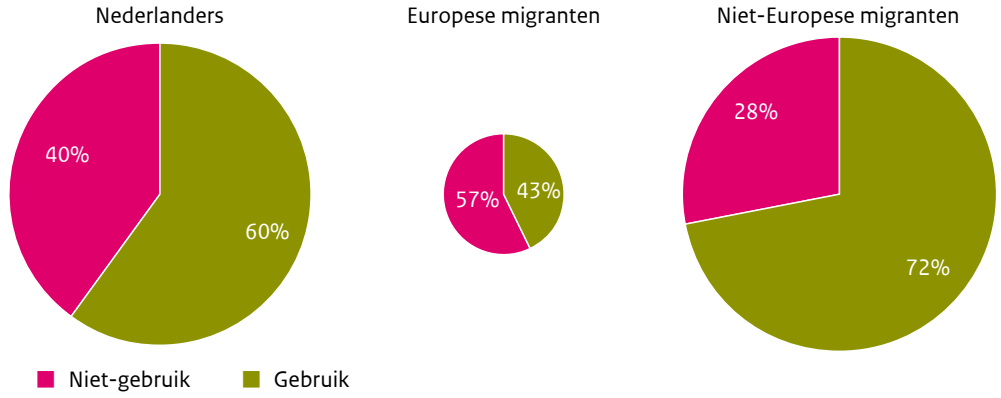
Niet-gebruik hoog onder Europese migranten

Figuur 7 illustreert dat het percentage niet-gebruik onder huishoudens met een huishoudlid met een Europese migratieachtergrond weliswaar het hoogst is (57%), maar absoluut gezien gaat het om een beperkte groep huishoudens (21 duizend). Hierbij is het belangrijk te beseffen dat dit personen betreft die langer dan drie maanden in Nederland verblijven. De oorzaak van het hoge niet-gebruik onder huishoudens met een huishoudlid met een Europese migratieachtergrond komt volgens de gesproken gemeenten doordat deze groep meer moeilijkheden ervaart dan Nederlanders. Ze zijn over het algemeen minder goed de taal machtig en ze weten slechter hun weg te vinden in de Nederlandse regelingen. Daarnaast kan het meespelen dat door een bijstandsaanvraag het verblijfsrecht ter discussie kan komen te staan.

Het niet-gebruik onder huishoudens met een huishoudlid met een niet-Europese migratieachtergrond is veruit het laagst (28%). In de interviews met gemeenten wordt hier een duidelijke verklaring voor gegeven. Deze groep betreft veelal statushouders. Zij worden vanaf binnenkomst begeleid bij het opstarten in Nederland door het Centraal Orgaan opvang asielzoeker (COA) en organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland.

Hierdoor zijn zij vaak beter op de hoogte van hun rechten dan personen met een Europese migratieachtergrond (en Nederlanders), die deze begeleiding niet krijgen. Echter, omdat de groep rechthebbende huishoudens met een niet-Europese migratieachtergrond relatief groot is, zijn er absoluut gezien alsnog 67 duizend niet-gebruikende huishoudens. Dit is net iets minder dan het absolute aantal niet-gebruikende huishoudens met een Nederlands huishoudlid (88 duizend).

Figuur 7: Aandeel niet-gebruik bijstand naar herkomst



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een personen de desbetreffende migratieachtergrond heeft, hierdoor kunnen de totalen verschillen tussen kenmerken.*

*** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

**** De grootte van de cirkels geeft de verhouding van de absolute omvang van de groep weer.*

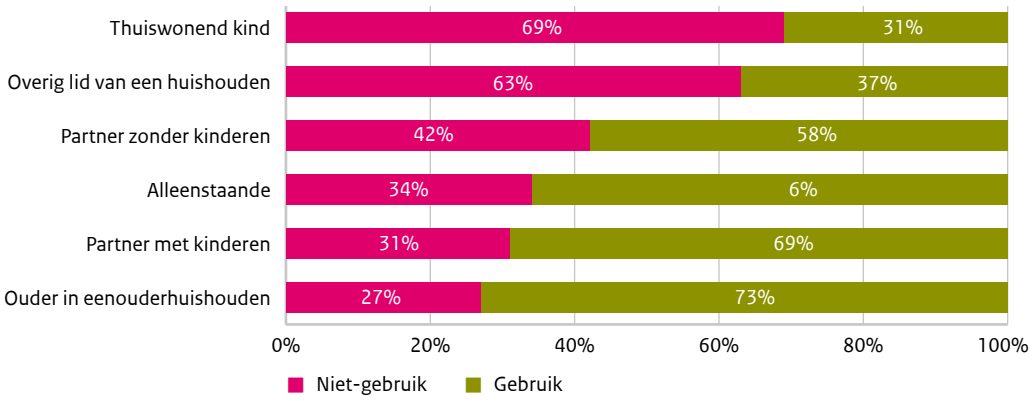
Niet-gebruik hoog onder thuiswonende kinderen en alleenstaanden

Figuur 8 laat zien dat het aandeel niet-gebruik onder thuiswonende meerderjarige kinderen 69% is, dit betreft 20 duizend thuiswonende kinderen. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat meerdere gemeenten vermoeden dat jongeren niet snel een uitkering zullen aanvragen als zij bij hun ouders wonen, deels omdat zij niet altijd beseffen dat ze ook recht kunnen hebben op een bijstandsuitkering. Zij vermoeden dat veel van deze jongeren door hun ouders onderhouden worden. Het is de vraag in hoeverre deze groep daadwerkelijk onder het sociaal minimum leeft. Ze uiten de verwachting dat de jongeren die op kamers wonen en geen inkomen hebben wel eerder een uitkering zullen aanvragen. Alleenstaanden kennen een gemiddeld niet-gebruik (34%). Bedacht moet worden dat veel rechthebbenden alleenstaand zijn, de helft van de totale groep niet-gebruikers alleenstaand is (86 duizend). Verder ligt het niet-gebruik van partners met kinderen en van ouders in eenouderhuishoudens onder het gemiddelde van 35%. Dit is wat de Inspectie verwacht, aangezien gezinnen met kinderen meer aandacht krijgen in het armoedebeleid en als gevolg daarvan wellicht eerder in beeld zijn.[31] Ook kan het zijn dat de noodzaak hoger is om bijstand aan te vragen wanneer men kinderen heeft. Het niet-gebruik onder de groep 'overig lid van een huishouden'[32] is relatief hoog, dit betreft echter slechts een klein aantal huishoudens (3 duizend).

31 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

32 'Overig lid van een huishouden': het gaat hier om personen die anders dan als partner, ouder of thuiswonend kind deel uitmaken van een huishouden, bijvoorbeeld een kostganger of twee broers die samen een huishouden vormen.

Figuur 8: aandeel niet-gebruik bijstand naar plaats in het huishouden



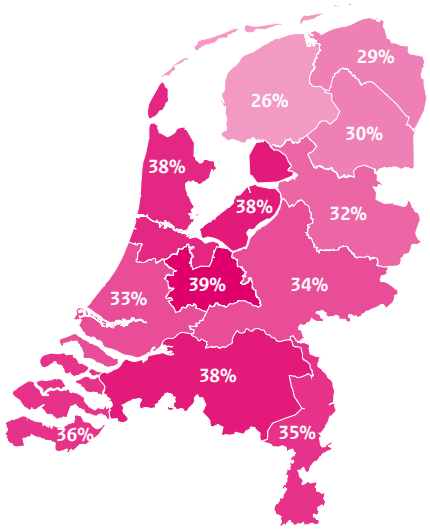
Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

Regionale verschillen niet-gebruik

De uitvoering van de algemene bijstand is belegd bij gemeenten. Het percentage niet-gebruik per gemeente kan sterk verschillen. Ruim twee derde van de gemeenten zit boven het landelijk niet-gebruik percentage van 35%, in 17 gemeenten (4% van alle gemeenten) ligt het aandeel niet-gebruik zelfs boven de 50%. De verschillen kunnen deels te verklaren zijn doordat de populaties van gemeenten verschillen in achtergrondkenmerken, maar het kan bijvoorbeeld ook zijn dat een verschil in politieke kleur maakt dat beleidsmatig andere keuzes worden gemaakt. Aggregatie naar provincie-niveau laat zien dat er ook duidelijke verschillen zijn in het niet-gebruik tussen provincies (Figuur 9). De noordelijke provincies (Friesland, Groningen en Drenthe) kennen een lager niet-gebruik dan de overige provincies.

Figuur 9: Percentage niet-gebruik bijstand per provincie



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Een overzicht van de absolute aantallen is terug te vinden in Bijlage III.*

3.2 Kenmerken niet-gebruikende huishoudens met weinig tot geen inkomen

Uit hoofdstuk 2 bleek dat een omvangrijke groep (circa 56 duizend) niet-gebruikende huishoudens een zeer laag inkomen heeft, dit staat gelijk aan 11% van de rechthebbenden. Zij hadden in januari 2018 geen inkomen (39 duizend) of een inkomen van hooguit 20% van de bijstandsnorm (16 duizend). De vraag die daarbij rijst is hoe deze huishoudens zonder bijstandsuitkering rond kunnen komen. De Inspectie onderzoekt in deze paragraaf welke doelgroepen een hoog niet-gebruik kennen onder huishoudens met weinig tot geen inkomen.

Ten eerste vallen de huishoudens op in de leeftijd van 18 tot en met 26 jaar. Bijna de helft van de groep niet-gebruikende jongeren heeft weinig tot geen inkomen (15 duizend). Naarmate de leeftijdscategorie stijgt wordt de verhouding niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen ten opzichte van de totale groep niet-gebruikers binnen die leeftijdscategorie beduidend kleiner.

Tabel 1: Leeftijd, niet-gebruik en weinig tot geen inkomen

	18-26 jaar	27-46 jaar	47-66 jaar
Rechthebbenden	45.800	262.700	223.200
Niet-gebruikers	31.600	97.800	53.400
Niet-gebruikers geen/weinig inkomen	14.500	30.100	14.100
% Niet-gebruikers t.o.v. rechthebbenden	69%	37%	24%
% Niet-gebruikers geen/weinig inkomen t.o.v. rechthebbenden	32%	11%	6%

Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een personen in de desbetreffende leeftijdscategorie valt, hierdoor kunnen de totalen verschillen tussen kenmerken.*

Ten tweede springen de thuiswonende kinderen in het oog. Tabel 2 laat zien dat driekwart van de niet-gebruikende thuiswonende kinderen weinig tot geen inkomen heeft (15 duizend). Dit hangt samen met de lagere leeftijd van de huishoudens met weinig tot geen inkomen. Mogelijk wordt een aanzienlijk deel van deze groep nog onderhouden door de ouders. Bij niet-gebruikende huishoudens met partners zonder kinderen heeft 17% weinig tot geen inkomen (5 duizend). Bij alleenstaanden bevindt het aandeel niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen zich rondom het landelijk gemiddelde gemiddeld (alleenstaanden: 10%; landelijk: 11%), wel gaat hier absoluut gezien om een grote groep (25 duizend). Het aandeel niet-gebruikers met weinig tot geen inkomen is lager indien er kinderen in het huishouden aanwezig zijn.

Tabel 2: Plaats in het huishouden, niet-gebruik en weinig tot geen inkomen

	Thuis-wonend kind	Alleen-staand	Partner met kinderen	Partner zonder kinderen	Ouder in eenouder-gezin	Overig lid van een huishouden
Rechthebbenden	29.100	254.300	60.600	26.900	114.300	5.000
Niet-gebruikers	20.200	86.100	19.000	11.200	30.600	3.200
Niet-gebruikers geen/ weinig inkomen	14.500	25.000	2.600	4.600	6.900	2.300
% Niet-gebruikers t.o.v. rechthebbenden	69%	34%	31%	42%	27%	63%
% Niet-gebruikers geen/weinig inkomen t.o.v. rechthebbenden	50%	10%	4%	17%	6%	46%

Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

Ten derde is te zien dat niet-gebruikende huishoudens met een Europese migratieachtergrond vaker dan het landelijk gemiddeld weinig tot geen inkomen hebben (21%). Voor niet-gebruikende huishoudens met een Nederlandse achtergrond of niet-Europese migratieachtergrond zit dit op het landelijk gemiddelde. Absoluut gezien hebben 34 duizend niet-gebruikende huishoudens met weinig tot geen inkomen een migratieachtergrond. Dit hangt mogelijk samen met het gegeven dat mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de lage inkomensklasse in Nederland.[33]

Tabel 3: Herkomst, niet-gebruik en weinig tot geen inkomen

	Nederlander	EU-migrant	Migrant buiten EU
Rechthebbenden	223.700	36.300	240.600
Niet-gebruikers	88.400	20.800	66.600
Niet-gebruikers geen/weinig inkomen	23.600	7.500	26.100
% Niet-gebruikers t.o.v. rechthebbenden	40%	57%	28%
% Niet-gebruikers geen/weinig inkomen t.o.v. rechthebbenden	11%	21%	11%

Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een personen de desbetreffende migratieachtergrond heeft, hierdoor kunnen de totalen verschillen tussen kenmerken.*

33 CBS (2020). *Jaarrapport Integratie 2020*. Den Haag: CBS.

Ten vierde vallen de zelfstandigen op onder de niet-gebruikende huishoudens met weinig inkomen die de beschikking hebben over een alternatieve inkomstenbron. Het aandeel is met weinig inkomen onder zelfstandigen is 18% (7 duizend), dit is een stuk hoger dan bij de overige alternatieve inkomstenbronnen. Dit sluit aan bij bevindingen uit eerder onderzoek van de Inspectie naar zelfstandigen en bestaanszekerheid, waaruit bleek dat ondernemers niet snel aankloppen bij anderen voor financiële tegemoetkomingen. Ook waren ze slecht bekend met de gemeentelijke mogelijkheden.[34]

Tabel 4: Inkomensbron, niet-gebruik en weinig tot geen inkomen

	Werknemer	Zelfstandige	Uitkering (anders dan bijstand)
Rechthebbenden	90.600	38.000	60.300
Niet-gebruikers	59.200	32.800	44.500
Niet-gebruikers geen/weinig inkomen	4.000	7.000	1.200
% Niet-gebruikers t.o.v. rechthebbenden	65%	86%	74%
% Niet-gebruikers geen/weinig inkomen t.o.v. rechthebbenden	4%	18%	2%

Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Het gaat om huishoudens waarvan minstens een persoon een inkomen ontvangt uit de inkomensbronnen werknemer, uitkering anders dan bijstand en als zelfstandige. Hierdoor kunnen de totalen verschillen tussen kenmerken. Onder uitkering (anders dan bijstand) vallen o.a. de uitkering WW, ZW, Wajong.*

3.3 Verklarend model

De Inspectie heeft een verklarend model geschat om te zien welke kenmerken individueel samenhangen met niet-gebruik van de algemene bijstand, het model bevestigt de uitkomsten per individueel kenmerk zoals besproken middels beschrijvende statistiek in hoofdstuk 2 en 3. Het model corrigeert voor alle andere kenmerken. Het verklarende model is te vinden in Bijlage IV.

De kans op niet-gebruik van de bijstand is 66 procentpunt hoger voor rechthebbenden met een inkomen van 90 tot 100% van de bijstandsnorm ten opzichte van rechthebbenden zonder inkomen. De kans om geen gebruik te maken van de bijstand neemt af naarmate huishoudens een lager inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm hebben. Mensen maken dus minder snel gebruik van bijstand naarmate ze een hoger inkomen hebben. Hieruit blijkt dat inkomen sterk samenhangt met het niet-gebruik van de bijstand.

Daarnaast is leeftijd een sterke individuele voorspeller van niet-gebruik van de algemene bijstand. De kans op niet-gebruik ligt 43 procentpunt lager voor rechthebbenden in de leeftijd van 57 tot AOW in vergelijking met de groep 18- tot en met 20-jarigen. Ook is te zien dat de kans op niet-gebruik 26 procentpunt hoger is voor thuiswonende meerderjarige kinderen ten opzichte van alleenstaanden. Het verklarend model laat zien dat het niet-gebruik onder jongeren niet alleen door thuiswonend zijn kan worden verklaard.

Als er sprake is van een inkomensbron is te zien dat zelfstandigen ook een sterke samenhang vertonen met niet-gebruik van de algemene bijstand, het niet-gebruik is voor deze groep 34 procentpunt hoger dan voor huishoudens zonder inkomen.

De aanwezigheid van een minderjarig kind in het huishouden verlaagt de kans op niet-gebruik van de bijstand, dit geldt het sterkst voor huishoudens met een jong kind (0 tot en met 5 jaar), bij hen neemt de kans op niet-gebruik met 6 procentpunt af.

34 Inspectie SZW (2020). *Zzp'ers en bestaanszekerheid, een verkenning.* Den Haag: Inspectie SZW.

Verder is de kans op niet-gebruik 16 procentpunt hoger voor mensen met een Europese migratieachtergrond in vergelijking met Nederlanders.

Tot slot is opvallend dat wanneer er gecontroleerd wordt voor alle achtergrondkenmerken, er nog steeds een (kleine) samenhang is tussen provincie en niet-gebruik van de algemene bijstand. Dit betekent dat het lagere niet-gebruik in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe niet (volledig) wordt verklaard door de beschouwde achtergrondkenmerken van de huishoudens maar dat er nog andere verklaringen zijn. Een wezenlijk verschil in beleid rondom de uitvoering van de bijstand door gemeenten zou hieraan ten grondslag kunnen liggen, net als verschillen in type werk of cultuur.

4 Langdurig niet-gebruik

In dit hoofdstuk presenteert de Inspectie de cijfers omtrent de langdurigheid van niet-gebruik van de bijstand. Daarvoor is gekeken of personen die per 1 januari 2018 niet-gebruiker zijn ook niet-gebruiker waren op 1 oktober 2017, 1 juli 2017 en 1 januari 2017. Dit levert een indicatie op van de personen die gedurende een jaar vóór het peilmoment ook niet-gebruiker zijn, die personen noemen we langdurig niet-gebruikers. Daarnaast is aandacht voor de achtergrondkenmerken van de groep niet-gebruikers die langdurig geen gebruik maakt van een bijstandsuitkering. Anders dan in hoofdstuk 2 en 3 gaat de Inspectie voor het bekijken van de langdurigheid van niet-gebruik uit van gegevens op persoonsniveau in plaats van huishoudniveau. De gegevens worden op persoonsniveau bekeken omdat huishoudens gedurende het jaar kunnen wijzigen. Het is daarom niet mogelijk om de huishoudens die bestonden op 1 januari 2018 gedurende het jaar te volgen. Doordat de resultaten in dit hoofdstuk op persoonsniveau worden weergegeven wijken de totalen van de figuren in dit hoofdstuk af van de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 waar de bevindingen op huishoudniveau worden weergegeven.

4.1 Omvang langdurig niet-gebruik

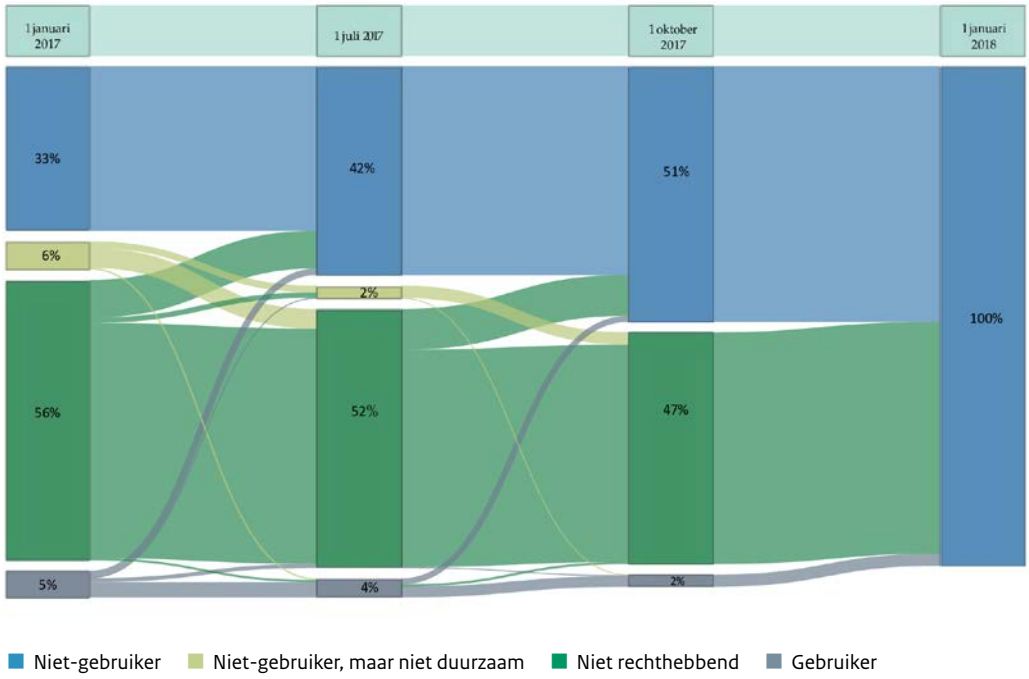
Figuur 10 laat zien dat 33% van de niet-gebruikers op 1 januari 2018 langdurig niet-gebruiker was, dit betreft 65 duizend personen. Langdurig niet-gebruikers waren op alle peilmomenten rechthebbend en maakten op die momenten geen gebruik van een bijstandsuitkering. Het gemiddelde inkomen van deze groep blijft op de vier peilmomenten redelijk stabiel. Een kleinere groep (6%) is niet-gebruiker op 1 januari 2017 maar was dit niet langdurig omdat zij per 1 juli en/of 1 oktober niet-rechthebbend of gebruiker waren.

Verder is te zien dat 5% van de niet-gebruikers op 1 januari 2018, op 1 januari 2017 nog gebruiker was. Dit is een opvallende groep, want zij zijn immers in beeld als gebruiker maar stoppen met hun bijstandsuitkering terwijl zij hier op 1 januari 2018 nog wel recht op hadden. Het blijkt dat dit een groep is die in januari 2017 niet veel inkomen had. In januari 2018 verdienen zij gemiddeld aanzienlijk meer dan een jaar daarvoor. Zij zijn dan nog steeds rechthebbend, maar maken geen gebruik meer van de bijstand. De inkomensstijging lijkt hieraan ten grondslag te liggen. Waarom zij de bijstandsuitkering stopzetten kan de Inspectie niet zeggen op basis van deze gegevens. Mogelijk hebben ze de bijstandsuitkering niet meer nodig. Het kan ook zijn dat ze denken dat ze geen recht meer hebben op bijstand en preventief de uitkering stopzetten om eventuele terugbetalingen te voorkomen. Daarnaast kan het zijn dat er sprake was van uitstroom vanwege handhaving of dat de verplichtingen die aan de bijstand verbonden zijn zwaarder wegen dan het ontvangen van een kleine aanvullende uitkering.

Daarnaast is te zien dat op 1 januari 2017 56% van de niet-gebruikers van 1 januari 2018 nog geen recht had op bijstand. Daar liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Van de groep niet-rechthebbenden in januari 2017 had 68% een te hoog inkomen, 14% studeerde, 9% woonde niet meer in Nederland en 9% had een andere reden (bijvoorbeeld leeftijd jonger dan 18 jaar). Het hebben van een te hoog inkomen is dus duidelijk de belangrijkste reden waarom men een jaar voor 1 januari 2018 nog geen recht heeft op bijstand.

Figuur 10 laat ook iets anders opvallends zien. Ongeveer de helft van de niet-gebruikers van 1 januari 2018 heeft op 1 oktober 2017 geen recht op bijstand. Dit lijkt grotendeels te liggen aan een fluctuerend inkomen. In januari 2017 hebben zij een inkomen boven de bijstandsnorm, maar in januari 2018 is dit inkomen gezakt onder de bijstandsnorm. De grootte van de groep niet-gebruikers blijft vervolgens op de overige peilmomenten (1 juli 2017 en 1 januari 2017) redelijk stabiel.

Figuur 10: stroomdiagram niet-gebruik algemene bijstand op 4 peilmomenten uitgaande van de niet-gebruikers per 1 januari 2018



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

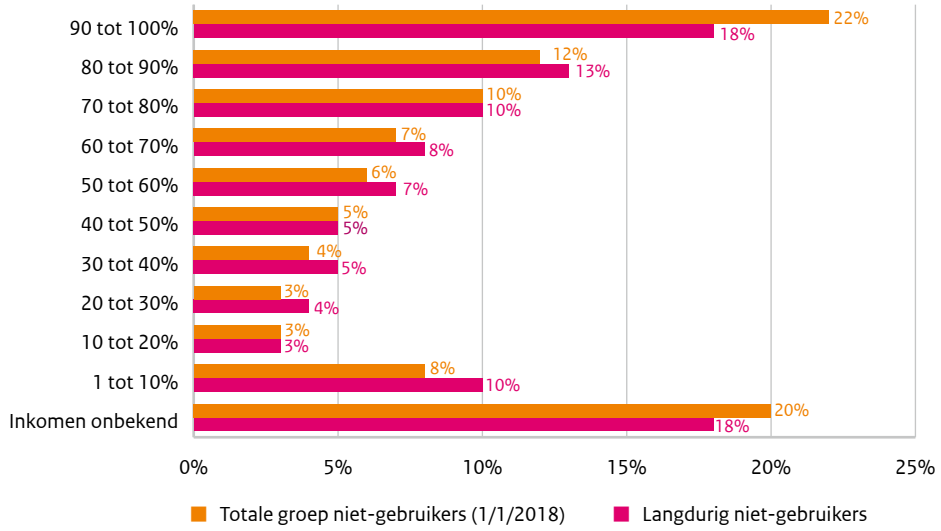
** Het gaat in dit plaatje om personen.*

4.2 Kenmerken langdurig niet-gebruikers

Personen met inkomen over het algemeen iets vaker langdurig niet-gebruiker

Figuur 11 vergelijkt het inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm van de langdurig niet-gebruikers met de totale groep niet-gebruikers op het peilmoment 1 januari 2018. 20 duizend van de 65 duizend langdurig niet-gebruiker hebben weinig tot geen inkomen, zij hebben een inkomen tot 20% van de bijstandsnorm. Het aandeel met weinig tot geen inkomen is daarmee iets lager dan onder de totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018. Figuur 11 laat verder zien dat langdurig niet-gebruikers iets minder vaak een inkomen hebben van 90% tot 100% ten opzichte van de bijstandsnorm in vergelijking tot de totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018. Dit is niet verrassend omdat deze categorie direct grenst aan de bijstandsnorm. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt te zijn dat deze personen op een of meerdere peilmomenten in 2017 een inkomen boven de bijstandsnorm hadden, waardoor ze niet langdurig rechthebbend zijn. Verder zitten er iets minder personen zonder inkomen in de groep langdurig niet-gebruikers.

Figuur 11: verdeling langdurig niet-gebruikers naar percentage inkomen t.o.v. de bijstandsnorm in vergelijking met totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018



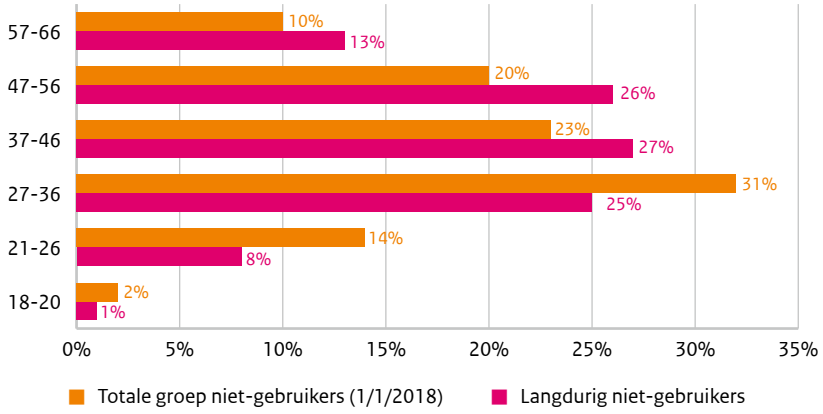
Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Totalen wijken af van de figuren in hoofdstuk 2 en 3 omdat de resultaten hier op persoonsniveau worden weergegeven in plaats van op huishoudniveau.*

Ouderen vaker langdurig niet-gebruiker

Figuur 12 laat zien dat er relatief meer personen ouder dan 37 jaar zijn onder de langdurig niet-gebruikers. Dit kan mogelijk komen doordat het inkomen niet substantieel meer wijzigt wanneer men ouder is in tegenstelling tot wanneer men jonger is. Veel ouderen die rechthebbend zijn, zijn daarom mogelijk vaker langdurig niet-gebruiker.[35]

Figuur 12: verdeling langdurig niet-gebruikers naar leeftijdscategorie in vergelijking met totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

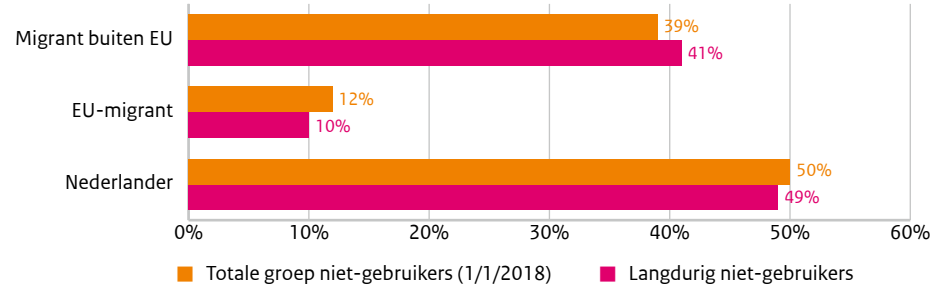
** Totalen wijken af van de figuren in hoofdstuk 2 en 3 omdat de resultaten hier op persoonsniveau worden weergegeven in plaats van op huishoudniveau.*

35 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

Zelfde verdeling naar herkomst bij langdurig niet-gebruikers

Figuur 13 toont dat de verdeling naar herkomst niet verschilt voor de groep langdurig niet-gebruikers in vergelijking met de totale groep niet-gebruikers op het peilmoment 1 januari 2018. De verhoudingen zijn vrijwel gelijk gebleven. Van de groep langdurig niet-gebruikers bestaat 49% uit Nederlanders, 41% bestaat uit personen met een niet-Europese migratieachtergrond en de 10% bestaat uit personen met een Europese migratieachtergrond.

Figuur 13: verdeling langdurig niet-gebruikers naar herkomst in vergelijking met totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018



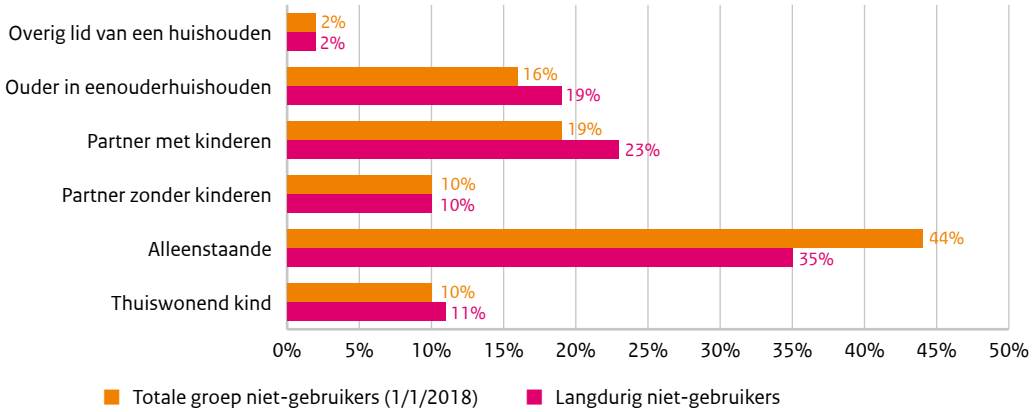
Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Totalen wijken af van de figuren in hoofdstuk 2 en 3 omdat de resultaten hier op persoonsniveau worden weergegeven in plaats van op huishoudniveau*

Alleenstaanden minder vaak langdurig niet-gebruiker; personen met kinderen vaker langdurig niet-gebruiker

Figuur 14 laat zien dat het aandeel alleenstaanden kleiner is onder langdurig niet-gebruikers in vergelijking met de totale groep niet-gebruikers op het peilmoment 1 januari 2018. Dit percentage is 35% tegen 44% op het peilmoment. Tegelijkertijd is te zien dat partner met kinderen en ouders in eenouderhuishouden vaker langdurig niet-gebruiker zijn. Het inkomen van alleenstaanden lijkt meer te fluctueren dan het inkomen van personen met kinderen. Dit maakt dat alleenstaanden minder vaak langdurig rechthebbend zijn in tegenstelling tot personen met kinderen.

Figuur 14: verdeling langdurig niet-gebruikers naar plaats in het huishouden in vergelijking met totale groep niet-gebruikers per 1 januari 2018



Bron: Inspectie SZW, op basis van CBS Microdata

** Totalen wijken af van de figuren in hoofdstuk 2 en 3 omdat de resultaten hier op persoonsniveau worden weergegeven in plaats van op huishoudniveau*

5 Beeld gemeenten en aanpak

Dit hoofdstuk schetst het beeld dat enkele gemeenten zelf hebben van het niet-gebruik van de algemene bijstand binnen hun eigen gemeente, wat deze gemeenten doen om niet-gebruik tegen te gaan en welke belemmeringen ze hierbij ervaren. Deze bevindingen zijn gebaseerd op interviews met beleidsmedewerkers van zeven gemeenten.

5.1 Beeld niet-gebruik

De beleidsmedewerkers geven allen aan dat zij geen tot slecht zicht hebben op de omvang en kenmerken van niet-gebruikers van de bijstand binnen hun gemeente. Eén van de gesproken gemeenten heeft zelf onderzoek laten doen naar redenen van aanvragers om voortijdig te stoppen met een aanvraag, waaruit naar voren kwam dat aanvragers het of te veel gedoe vonden of dat zij bij nader inzien geen recht bleken te hebben. Uit het onderzoek kwam niet naar voren dat veel bijstandsuitkeringen ten onrechte niet tot stand kwamen.

Ondanks dat de beleidsmedewerkers zich niet kunnen beroepen op cijfers, gaven zij wel redelijk eenduidig aan welke doelgroepen vermoedelijk vaker geen gebruik maken van de bijstand. Deels komt het beeld bij gemeenten zelf van de groepen met een verhoogde kans op niet-gebruik overeen met de bevindingen uit de data-analyses.

Na de confrontatie met de hoogte van niet-gebruik in de eigen gemeente gaven de beleidsmedewerkers een inschatting van de doelgroepen met een vermoedelijk hoog niet-gebruik. Ten eerste noemen alle beleidsmedewerkers de jongeren. Veel jongeren denken dat ze geen recht hebben op bijstand. Ten tweede noemen bijna alle beleidsmedewerkers mensen met een westerse migratieachtergrond omdat zij de weg naar bijstand niet goed weten te vinden vanwege gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en omdat zij in tegenstelling tot mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond minder goed in beeld zijn doordat zij bij binnenkomst niet begeleid worden. Ten derde vermoeden enkele gemeenten dat het niet-gebruik oploopt naarmate het uitkeringsbedrag waar men recht op heeft lager is. Zij vermoeden dat dit ligt aan het hebben van wisselende inkomsten of dat de juridische toon van de communicatie van de gemeente mensen afschrikt. Ten vierde geven enkele gemeenten aan dat zelfstandigen vermoedelijk ook vaker niet-gebruiker zijn, omdat dit een lastige groep is om te bereiken. Mede doordat zelfstandigen zelf vaak denken geen recht te hebben op bijstand of doordat ze soms te trots zijn om bijstand aan te vragen. Tot slot geven meerdere gemeenten aan dat sommige mensen geen bijstandsuitkering willen aanvragen. Aan deze houding kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen die allemaal te maken hebben met het behouden van een zekere onafhankelijkheid. Dit kan variëren van weerzin om de aanvraag in te vullen, zelf willen kiezen hoe men het inkomen ophoogt, van spaargeld leven, tot het al gebruik maken van een andere uitkering en niet met twee instanties te maken willen hebben.

5.2 Aanpak niet-gebruik

De meeste beleidsmedewerkers geven aan geen specifieke acties in te zetten waarbij niet-gebruikers actief worden opgespoord. Wel geven zij allen aan dat zij rechthebbenden informeren middels het aanbieden van algemene informatie over het aanvragen van een bijstandsuitkering op hun website. Een aantal beleidsmedewerkers geeft aan dat het opsporen van niet-gebruikers van minimaregelingen vaker onderwerp van gesprek is dan van niet-gebruikers van de algemene bijstand. Een beleidsmedewerker geeft aan zich niet bewust te zijn dat je ook op het bereik van de bijstand kan sturen, het is in de afgelopen jaren geen onderwerp van gesprek is geweest. Dit wordt ook aangegeven door een andere beleidsmedewerker die stelt dat dit zo is omdat de bijstand als bekend wordt verondersteld. Andere

beleidsmedewerkers geven aan meer op de kant van de beheersing te zitten. Zij gaan bij het uitvoeren van de Participatiewet uit van wantrouwen en focussen zich meer op mensen uit de bijstand krijgen in plaats van erin: *"Er was juist inzet op handhavingsonderzoeken om te kijken of er mensen inzaten die er niet in thuishoorden. Bovendien was men van mening dat mensen die het echt nodig hebben, zich toch wel melden. Wat moeten ze anders? Dan komen ze op straat."*

Naast het aanbieden van algemene informatie over het aanvragen van bijstand op de website, zetten een paar gemeenten ook op andere manieren informatieverstrekking in om de niet-gebruiker te bereiken. Een gemeente maakt gebruik van een digitale en papieren gids die zij actief onder de aandacht brengen met daarin alle mogelijkheden voor inkomensondersteuning, onderwijs en werk. In deze gids is ook aandacht voor de bijstand. Andere gemeenten maken ook gebruik van een dergelijke gids, maar daarin is dan vooral aandacht voor minimaregelingen en niet voor de bijstand.

Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat hun gemeente betrokken organisaties in het sociaal domein informeert over de bijstand, zodat ze in staat zijn om mensen door te sturen naar de gemeente als dit nodig is. Er lijkt namelijk vaak sprake lijkt te zijn van multiproblematiek waardoor de niet-gebruikers ook via andere instanties binnen het sociaal domein in beeld kunnen komen. Daarnaast noemen drie gemeenten dat wijkteams doorverwijzen wanneer zij bij huisbezoeken armoede signaleren en er mogelijk recht op bijstand is.

Enkele gemeenten maken gebruik van samenwerking met andere partijen, waarbij de (potentieel) niet-gebruiker actief wordt opgezocht. Ten eerste met het UWV binnen hun arbeidsmarktregio, waarbij het UWV actief doorverwijst naar de gemeente voordat de WW-periode is afgelopen om zo de dienstverlening tijdig te kunnen starten. De volgende reden wordt hiervoor gegeven: *"Zodat mensen zich daarop kunnen voorbereiden en een afweging kunnen maken of ze daar zin in hebben. Want de beeldvorming is dat er veel moet en dat het ingewikkeld is en ze hebben soms een verkeerd beeld van hun rechten. Dit gebeurt aan de hand van een telefoontje, waarbij ook aanvraaghulp kan worden geboden."* Ten tweede werkt één van deze gemeenten daarnaast nog actief samen met de woningbouwverenigingen en de energieleveranciers. Bij het niet betalen van de huur en/of de energiekosten krijgt de gemeente via deze organisaties een signaal. Zij treffen dan regelmatig zelfstandigen aan: *"Dat zijn regelmatig ZZP'ers, zij hebben vaak het idee nergens recht op te hebben. Bovendien is de hoogte van hun inkomen vaak onduidelijk en lopen privé- en bedrijfskosten door elkaar."*

5.3 Belemmeringen in aanpak niet-gebruik

Een aantal gemeenten geeft aan dat de komst van de AVG beperkingen met zich heeft meegebracht. Het uitwisselen van gegevens is hierdoor minder goed mogelijk geworden. Hierdoor is het ook lastiger geworden om mogelijke niet-gebruikers te identificeren en te bereiken. Eén gemeente schetst dit probleem als volgt: *"Vroeger kon de gemeente mensen op basis van CBS-gegevens aanschrijven en met hen spreken over hun (inkomens) situatie, maar sinds de komst van de AVG is dat niet meer mogelijk. Maar misschien is gerichte communicatie over de algemene bijstand toch nodig, want 35% is best een hoog percentage."*

Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat de Participatiewet zelf een obstakel kan zijn omdat deze ingewikkeld is. Dit maakt enerzijds voorlichting lastig gezien de vele normen die de Participatiewet kent: *"Ga maar eens uitleggen wie wanneer ergens recht op heeft. Daarom worden vooral de welzijnsstichtingen zo goed mogelijk geïnformeerd. Zeker als er dingen veranderen. Dan kunnen die stichtingen inwoners bereiken, zij komen vaker op huisbezoek."* Een beleidsmedewerker geeft aan dat doordat de Participatiewet als ingewikkeld wordt ervaren het soms lastig is om integraal te werken met mensen die werkzaam zijn op aanverwante terreinen.

Tot slot benadrukken enkele gemeenten dat de zoekperiode van vier weken voor jongeren een belemmering vormt in de aanpak van niet-gebruik. Het risico is dat jongeren in de zoekperiode geheel uit beeld verdwijnen dan wel verder in de financiële problemen komen: *"Want je kunt niets voor ze doen tijdens die periode, maar jongeren hebben echt geen geld als ze de studie afbreken. Soms kunnen ouders het oplossen, vaak niet."*

De zoekperiode dient volgens de geïnterviewde geen doel omdat veel jongeren die bijstand aanvragen kwetsbaar en hulpbehoevend zijn en niet zomaar zelf een baan kunnen vinden. Met de uit beeld verdwenen jongeren worden door deze gesproken gemeenten vaak geen contact meer gezocht.

6 Nawoord

De Inspectie SZW heeft kennisgenomen van de gezamenlijke reactie van Divosa en VNG. De Inspectie deelt de mening van Divosa en VNG dat nader onderzoek naar de motieven naar niet-gebruik nodig is. Toch zijn er nu al acties mogelijk, zoals Divosa en VNG ook noemen. De Inspectie onderschrijft de oproep van de VNG en Divosa aan de verschillende betrokken partijen om hierin hun verantwoordelijkheid te nemen. De Inspectie mengt zich niet in een politieke discussie, wel denkt zij dat het goed is dat Divosa en VNG afwegingen over niet-gebruik en de rol van de overheid daarbij aankaarten. Het gaat de Inspectie hierbij niet om niet-gebruik in geïsoleerde zin, maar om een actieve rol van de overheid in een samenhangende benadering van bestaanszekerheid. Dat hoort ook hulp bij het vinden van een baan of passende scholing bij. Ook om die reden is het wenselijk dat deze mensen in beeld bij hun gemeente komen, zeker als het om jongeren gaat die hun hele toekomst nog voor zich hebben. De Inspectie vindt het daarom een positieve ontwikkeling dat Divosa en VNG mogelijkheden bij gemeenten zien om bestandkoppelingen breder te benutten en vindt het een realistische stap om met behulp van experts op het gebied van gegevensuitwisseling te verkennen of dit ook voor de groep 23- tot 27-jarigen ingezet kan worden.

De Inspectie sluit zich tevens aan bij het punt van Divosa en VNG dat voorlichting niet alleen een taak is voor gemeenten, maar ook een taak is voor het Rijk, UWV, werkgevers en andere belangenorganisaties. Divosa en VNG herkennen verder het knelpunt van de Inspectie over de mogelijk perverse prikkel in de financieringssystematiek, een punt dat ook nadrukkelijk naar voren werd gebracht in de evaluatie van de Participatiewet door het SCP. De Inspectie wil hier nog wel aan toevoegen dat gemeenten op de lange termijn zelf ook baat hebben bij het investeren in de niet-gebruikers omdat dit hoge maatschappelijke kosten op aanpalende terreinen (bijv. schuldhulpverlening) kan voorkomen dan wel beperken. Divosa en VNG benoemen daarnaast het zorgpunt of de Participatiewet wel compatibel is met de flexibele arbeidsmarkt en opperen dat het mogelijk zou moeten worden om met terugwerkende kracht een uitkering aan te vragen. De Inspectie vindt dit een interessante denkrichting gezien bijvoorbeeld het hoge niet-gebruik onder zelfstandigen en het hoge risico op wisselende inkomsten binnen deze groep. De Inspectie blijft tot slot graag in gesprek met stakeholders over dit belangrijke thema.

Bijlage I Selectiecriteria keuze regeling[36]

1. De aanwezigheid van kenmerken die niet-gebruik bevorderen

Een centraal selectiecriterium is de mate waarin een bepaalde regeling kenmerken bevat die – direct of indirect – bijdragen aan een hoge mate van niet-gebruik:

a. Aanwezigheid van een middelentoets;
De aanwezigheid van een middelentoets is volgens Van Oorschot een van de belangrijkstekenmerken die de kans op niet-gebruik verhogen. Toetsing op de aanwezigheid van eigen inkomsten en vermogen kan mensen ervan weerhouden een regeling aan te vragen, niet alleen omdat zij het als een schending van hun privacy ervaren maar ook omdat het te ontvangen bedrag erdoor kan worden verlaagd en daardoor niet langer wordt gezien als de moeite waard.

b. Een aanvullend karakter;
Wanneer een voorziening een aanvullend karakter heeft, is de noodzaak voor het aanvragen ervan per definitie minder groot dan wanneer de voorziening een basisinkomensbescherming biedt. In het eerste geval zijn er in principe immers nog andere inkomensbronnen in het huishouden aanwezig, zodat niet-gebruik geen al te grote gevolgen hoeft te hebben. Zowel de behoefte aan de aanvullende voorziening als de gepercipieerde baten ervan zullen daarom relatief gering zijn.

c. Vage toekenningscriteria;
Vaagheid van de toekenningscriteria kan potentiële rechthebbenden ervan weerhouden de desbetreffende regeling aan te vragen. Men moet relatief veel moeite doen om uit te zoeken of men recht heeft op de voorziening, zodat de 'kosten' van het aanvragen al gauw als te hoog worden gezien.
Bovendien verhogen deze kenmerken de kans op een foutieve beslissing door de uitvoeringsinstantie.

d. Initiatief volledig bij cliënt;
Indien een cliënt zelf het initiatief moet nemen om een claim in te dienen, is de kans op niet-gebruik van de desbetreffende inkomensvoorziening beduidend groter dan wanneer er sprake is van (semi)automatische toekenning. De cliënt moet in het eerste geval immers meer moeite doen, en eventuele psychologische belemmeringen spelen een grotere rol dan wanneer de uitkerende instantie het initiatief neemt.

e. Het voorzien in de vergoeding van incidentele uitgaven;
Vergoedingen van incidentele uitgaven (of van een grote variëteit aan uitgaven) zijn eveneens ontvankelijk voor niet-gebruik. Voor een eenmalige vergoeding wegen de baten lang niet altijd op tegen de kosten van het aanvragen, terwijl men bij regelingen die zich op een diversiteit aan uitgaven richten, moet uitzoeken of de benodigde vergoeding er wel onder valt. In beide gevallen zal een deel van de potentiële rechthebbenden het te veel moeite vinden om een claim in te dienen.

2. De waarschijnlijke omvang van de populatie gerechtigden

Maatschappelijk gezien heeft niet-gebruik groter gevolgen naarmate de doelgroep van een bepaalde regeling groter is. Eenzelfde percentage niet-gebruik treft in dat geval immers een groter aantal personen of huishoudens dan bij een relatief kleine doelgroep. Het heeft de voorkeur onderzoek naar niet-gebruik te richten op regelingen met een omvangrijke rechthebbende populatie.

36 Deze selectiecriteria zijn grotendeels ontleend aan de selectiecriteria uit het SCP-rapport Geld op de plank (Wildeboer Schut & Hoff, 2007)

3. Precaire doelgroep

Indien een huishouden met een ruim inkomen niet gebruikmaakt van een bepaalde voorziening omdat men daar geen behoefte aan heeft, kan er niet worden gesproken van een zorgwekkende situatie. Van belang zijn vooral die regelingen die zich richten op de mensen met lage inkomens, en die er bij niet-gebruik toe leiden dat zij in een kwetsbare inkomenspositie belanden.

4. Hoogte gederfde bedrag bij volledig niet-gebruik

Het ligt voor de hand dat regelingen waarin in geval van niet-gebruik het gederfde bedrag slechts zeer gering is, nauwelijks bijdragen aan het tegengaan van armoede. Dit betekent echter niet dat van regelingen die wel relatief grote bedragen uitkeren, de gederfde inkomsten van niet-gebruikers per definitie omvangrijk zijn. Als gevolg van de aanwezigheid van een middelentoets kan ook in dat geval het bedrag waarop iemand recht heeft, gering zijn. Dit geldt dan uiteraard voor de hogere inkomens; personen of huishoudens met een laag inkomen ontvangen in principe het volle pond, en vormen tevens de groep voor wie het gederfde bedrag bij niet-gebruik hoog is.

5. Onlangs verschenen onderzoek

Indien er recentelijk nog onderzoek is verschenen naar een betreffende regeling, dan is het minder relevant om ook weer naar deze regeling te kijken.

6. Uitvoerbaarheid onderzoek/vaststelbaarheid voorwaarden

Ook speelt een rol dat sommige regelingen zeer complex zijn, waardoor het lastig is het recht volledig te achterhalen. Voor het huidige onderzoek naar niet-gebruik gaat de voorkeur daarom uit naar regelingen met relatief goed na te bootsen toekenningscriteria.

Bijlage II Beschrijving methode

In deze bijlage staat beschreven welke brondata zijn gebruikt voor dit onderzoek. Ook wordt nader ingegaan op de opbouw van het analysebestand en de methode die wordt gebruikt om de rechthebbenden van de algemene bijstand te bepalen.

Wettelijke voorwaarden voor een algemene bijstandsuitkering
Een burger heeft recht op een algemene bijstandsuitkering als men voldoet aan de wettelijke voorwaarden hiervan. De volgende voorwaarden gelden:

- Men woont rechtmatig in Nederland;
- Men is 18 jaar of ouder;
- Men heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt;
- Men heeft niet genoeg inkomen (eigen of partner) of eigen vermogen om in zijn levensonderhoud te voorzien;
- Men kan geen beroep doen op een andere voorziening of uitkering;
- Men zit niet in de gevangenis of een huis van bewaring;
- Men houdt zich aan de verplichtingen.

Stappen data-analyse
De voorwaarden worden getoetst door middel van data-analyses met CBS-microdata. Figuur 15 laat zien welke stappen zijn ondernomen om te bepalen of iemand recht heeft op de algemene bijstand.

Als peildatum neemt de Inspectie 1 januari 2018. De Inspectie koos voor deze peildatum vanwege de beschikbaarheid en volledigheid van de databestanden die nodig zijn voor de analyse. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat onderbenutting structureel voorkomt.[37,38] De Inspectie gaat ervan uit dat per 2021 (ten tijde van het verschijnen van deze rapportage) deze cijfers nog steeds representatief zijn De huidige coronacrisis vraagt juist om extra aandacht voor niet-gebruik gezien de grotere behoefte aan inkomensondersteuning, het is aannemelijk dat hierdoor de absolute omvang van het niet-gebruik in 2021 groter is.

37 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

38 Oorschot, W. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. Sociale Wetenschap, 39, 1-32.

Figuur 15: Ondernomen data-analyse stappen om recht op bijstand te bepalen



De onderzoekstappen uit Figuur 15 zijn doorlopen met behulp van de volgende CBS-bestanden:

- **GBAHUISHOUDENSBUS:** Bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de Basis Registratie Personen voorkomen hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben.
- **GBAPERSOONSTAB:** Bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de Basis Registratie Personen.
- **GBAADRESOBJECTBUS:** Bevat gegevens over adressen van personen die vanaf 1 januari 1995 in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven (hebben ge)staan.
- **VEHTAB:** Bevat vermogensgegevens van huishouden op 1 januari van het onderzoeksjaar.
- **INPATAB:** Bevat Inkomen op jaarbasis van personen op 1 januari van het onderzoeksjaar.
- **INHATAB:** Bevat Inkomen op jaarbasis van de huishoudens op 1 januari van het onderzoeksjaar.
- **SPOLISBUS:** Bevat kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over banen en lonen van werknemers bij Nederlandse bedrijven over een bepaald verslagjaar of deel van een verslagjaar.
- **SECMBUS:** Bevat gegevens over de sociaaleconomische categorie (SECM) van personen in een bepaalde maand.
- **SECMMAANDBEDRAGEN-bestanden:** Bevat gegevens over inkomsten per maand.
- **BIJSTANDPERSOONBUS:** Dit bestand bevat gegevens over kenmerken van de periodes waarin personen een of meerdere bijstands- of bijstandsgerelateerde uitkeringen hadden.
- **HOOGSTEOPLTAB:** Dit bestand bevat gegevens over het opleidingsniveau van personen.

Stap 1: Bepalen wie rechtmatig in Nederland woont op 1 januari 2018
We beginnen met de mensen die rechtmatig in Nederland wonen. De mensen die rechtmatig in Nederland wonen bepalen we door te kijken in de Basisregistratie Personen (BRP). Hiervoor gebruiken we de GBAPERSOONTAB, GBAADRSEOBJECTBUS en de GBAHUISHOUDENSBUS.

Stap 2: huishoudens en aantal kostendelers bepalen
Vervolgens gebruiken we de GBAHUISHOUDENSBUS om de huishoudsamenstelling te bepalen. Het bestand geeft per persoon de positie in het gezin aan. We gebruiken de positie in het gezin om partners te definiëren. Als er binnen een gezin twee partners zijn, dan zijn zij een huishouden. We gebruiken de positie in het gezin onder andere ook om minderjarige thuiswonende kinderen te definiëren.

Vervolgens bepalen we het aantal kostendelers dat op een adres woont. Dit doen we door binnen een adres het aantal mensen te tellen. De volgende personen tellen niet mee als het gaat om de kostendelersnorm:

- Studenten
- Commerciële relaties
- Personen tot 21 jaar

Commerciële relaties kunnen we niet goed bepalen, dus deze groep laten wij buiten beschouwing. Dit leidt tot een onderschatting van het aantal rechthebbenden omdat het aantal kostendelers in werkelijkheid lager ligt dan in het bestand. Maar dit effect is waarschijnlijk beperkt, omdat het aantal bijstandsgerechtigden met een inwonende huurder waarschijnlijk laag is.

Het SCP[39] en SEO[40] verwijderen institutionele huishoudens zoals verzorgingshuizen en penitentiaire inrichtingen als zij naar niet-gebruik kijken. Dat doen wij ook en dit heeft een beperkte invloed op de schatting.

Wij verwijderen ook overige huishoudens (particuliere huishoudens die uitsluitend bestaan uit overige leden[41]). Gevolg: dit kan leiden tot een onderschatting omdat wij aannemen dat zij geen recht hebben.

Stap 3: Huishoudinkomen berekenen
Het inkomen uit de maand januari halen we uit de SECMMAANDBEDRAGEN-bestanden. De SECM-componenten bevatten maandbedragen, die gebaseerd zijn op een jaarbedrag aan inkomen uit een betreffende bron, die evenredig zijn verdeeld over de daadwerkelijke maanden dat een persoon de betreffende bron aan inkomen had. Het inkomen als zelfstandig ondernemer en uit overige arbeid betreft het jaarbedrag aan winst (verlies wordt niet meegenomen) gedeeld door twaalf. Gevolg: Het maandbedrag kan hiermee licht afwijken van het daadwerkelijk ontvangen bedrag in de maand.

Het maandelijkse inkomen wordt berekend door het maandelijks inkomen uit de verschillende inkomensbronnen bij elkaar op te tellen. De verschillende inkomensbronnen zijn:

- Werknemer
- Zelfstandige
- Pensioen
- Overig actief
- Ziekte/Arbeidsongeschiktheidsuitkering
- Werkloosheidsuitkering
- Overige sociale voorziening.

Als de persoon een partner heeft, dan tellen we het inkomen van de partner hierbij op. Hierdoor verkrijgen we het maandelijkse inkomen op huishoudniveau.

Huishoudens waarvan de INHATAB en de INPATAB aangeven dat het inkomen onbekend is verwijderen we uit het bestand. Dit doen we omdat de SECMMAANDBEDRAGEN-bestanden zijn gebaseerd op deze bestanden. Als het inkomen over het jaar 2018 onbekend is in deze bestanden dan is het onmogelijk om het inkomen te bepalen. Het verwijderen van mensen met een onbekend inkomen in geheel 2018 leidt tot een onderschatting van de groep rechthebbenden. Mensen die alleen in januari 2018 een onbekend inkomen hebben, nemen we wel mee.

39 Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Den Haag: SCP (SCP-publicatie 2007/11).

40 SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733-615-4. Amsterdam: SEO.

41 Het gaat bijvoorbeeld om twee broers die samen één huishouding vormen, of een pleegkind.

Stap 4: Vermogen bepalen
Naast het inkomen is ook het vermogen belangrijk. Het vermogen halen we uit de VEHTAB. De VEHTAB heeft als peildatum 1 januari van het betreffende jaar. We gebruiken de vermogensbestanden om te toetsen of mensen niet te veel vermogen hebben.

CBS heeft gegevens over vermogen op adresniveau en niet op persoonsniveau. Dit zorgt ervoor dat we het vermogen van paren niet kunnen onderscheiden van het vermogen van andere inwoners op het adres, zoals thuiswonende kinderen. Gevolg: Het vermogen van inwoners op een adres wordt bij elkaar opgeteld. Hierdoor schatten we het vermogen te hoog in. Dit leidt tot een onderschatting van het aantal rechthebbenden.

Daarnaast verschillen de gezinnen in de vermogensbestanden soms van de gezinnen in de GBA-bestanden. Dit geldt voor ongeveer 2,5% van de mensen die op 1 januari 2018 in Nederland wonen. Om het vermogen binnen het huishouden gelijk te trekken kiezen we altijd voor het vermogen van de referentiepersoon in het GBA- huishouden.

Het vermogen bepalen we aan de hand van de variabele 'VEHWVEREXEWH' (vermogen zonder woning). Het vermogen is de waarde van de bezittingen minus de hoogte van de schulden. Het CBS heeft alleen niet de beschikking over alle schulden. Daarom is het vermogen van sommige huishoudens in sommige gevallen hoger dan het in werkelijkheid is. Gevolg: Dit leidt tot een onderschatting van het aantal rechthebbenden.

In de schulden-variabele van het CBS zitten ook de studieschulden, maar studieschulden tellen niet als schulden als volgens de participatiewet omdat het mogelijk is om ze kwijt te schelden. Daarom maken we een variabele aan voor het vermogen zonder studieschuld.

Als laatst houden we ook rekening met de overwaarde op het huis. De overwaarde wordt bepaald door de variabele 'VEHW1121WONH' (waarde woning) minus de variabele 'VEHW1210SHYH' (hypotheekschuld) te doen. Als er namelijk voldoende overwaarde in de woning zit, dan heeft de persoon recht op een lening en niet op een bijstandsuitkering. Mensen met een lening worden in de bestanden van het CBS niet aangemerkt als ontvangers van de bijstand. Daarom nemen wij mensen met een overwaarde boven 50.800 euro[42] niet mee in onze analyse.

De waarde van de auto telt ook als vermogen. Hier hebben we echter geen informatie over. Dit laten we dus buiten beschouwing. Gevolg: Dit leidt tot een overschatting van het aantal rechthebbenden.

Stap 5: Scholieren, stakers en mensen met onbetaald verlof verwijderen
Daarnaast gelden nog een aantal redenen waardoor mensen geen recht hebben op bijstand. De persoon mag bijvoorbeeld niet gedetineerd zijn. Ook mag de persoon niet op school zitten en studiefinanciering ontvangen. Om te bepalen of iemand studeert en studiefinanciering ontvangt, maken we gebruik van de SECMBUS. In de SECM zit een code die aangeeft of iemand studeert. Dus als mensen studeren dan verwijderen wij ze uit de populatie. Gedetineerden zijn al uit het bestand verwijderd door de koppeling met de inkomensgegevens (institutionele huishoudens).

De Participatiewet kent een scholingsverplichting voor personen jonger dan 27 jaar, indien een jongere nog recht heeft op studiefinanciering dan moet de gemeente beoordelen of het volgen van onderwijs een reële optie is en dus als voorliggende voorziening moet worden beschouwd. Uitgangspunt is dat een jongere minimaal beschikt over een startkwalificatie. In principe zijn jongeren tot 27 jaar verplicht om een startkwalificatie te halen voordat zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Een startkwalificatie is het minimale onderwijsniveau dat nodig is om duurzaam mee te doen op de arbeidsmarkt. Dit is een mbo- diploma op minimaal niveau 2 of een havo- of vwo-diploma. Echter, gemeenten gaan hier in de praktijk niet eenduidig mee om. Wij hanteren daarom een ruime definitie waarbij we alle jongeren meenemen en een smalle definitie waarbij wij uitgaan dat iemand zonder startkwalificatie geen recht

42 Dit is het maximale eigen vermogen in het eigen huis (box 1) op 1 januari 2018

heeft. Dit bepalen we door gebruik te maken van het bestand 'Hoogsteopleidingstab'. Hierin staat of iemand een startkwalificatie heeft. Het bestand Hoogsteopleidingstab is niet volledig, maar voor jongere leeftijden bijna wel. Het CBS geeft aan dat de dekking voor mensen onder de 27 jaar boven de 90%ligt. Voor bijvoorbeeld eerste generatie Syrische migranten is de opleiding onbekend.

Als iemand geen inkomen heeft door een staking of door onbetaald verlof, dan heeft diegene geen recht op een bijstandsuitkering. Dit kunnen we checken door de SPOLISBUS te koppelen. De SPOLISBUS bevat informatie over banen en lonen van werknemers bij Nederlandse bedrijven. We kijken of iemand voor de variabele 'SCDINCINKVERM' de code S (stakingsdagen) of O (onbetaald verlof) heeft op de peildatum 1 januari. Mensen met deze code halen we uit het bestand. Ook verwijderen we de partner van de persoon die onbetaald verlof heeft op de peildatum. Zij hebben namelijk ook geen recht.

Er gelden nog een aantal regels die we niet kunnen controleren:

- In militaire dienst zijn;
- Langer dan 4 weken buiten Nederland verblijven;
- Jonger dan 27 jaar is én door zijn houding en gedrag zijn verplichtingen niet willen nakomen.

Gevolg: Mensen die aan deze voorwaarden voldoen worden niet geïdentificeerd. Dit zorgt voor een lichte overschatting van het aantal rechthebbenden.

Stap 6: Gegevens over bijstandsuitkeringen toevoegen
Als laatst voegen we de BIJSTANDPERSOONBUS toe aan het bestand. Het bestand bevat op persoonsniveau informatie over de ontvangst van bijstands-, IOAW- en IOAZ- uitkering op de peildatum. Mensen met een andere bijstandsuitkering dan de algemene bijstand verwijderen we uit het bestand.

Stap 7: Jongeren en AOW'ers verwijderen
Personen jonger dan 18 zijn niet rechthebbend. Daarom zijn mensen die jonger zijn dan 18 uit het bestand verwijderd. Ook verwijderen we huishoudens met een AOW-gerechtigde in het huishouden. Zij hebben mogelijk recht op een AIO-uitkering. Het niet-gebruik van de AIO wordt al onderzocht door SZW, SVB en CBS.

Stap 8: Tijdelijke migranten verwijderen
Veel verschillende factoren bepalen of een migrant recht heeft op bijstand. Bij een korter verblijf dan drie maanden heeft een migrant meestal geen recht op bijstand. Daarom nemen we mensen die op 1 oktober 2017 nog niet in Nederland woonden niet mee in onze analyse als we uitgaan van de smalle definitie.

Resultaat: analysebestand
Het resultaat is een analysebestand met potentieel rechthebbenden. Door de bijstandsnorm en vermogensgrens vast te stellen kunnen we het recht op bijstand toetsen.

Voor mensen ouder dan 21 bepalen we de inkomensgrens door de kostendelersnorm toe te passen:

$$\left(\frac{(0.4 + A * 0.3)}{A}\right) * Norm$$

Waar A het aantal kostendelers is en Norm het minimumloon. In 2018 is het minimumloon 1417,32. Het persoonlijk inkomen is bruto, daarom moet de netto norm ook een bruto norm worden. Dit gebeurt als volgt:

$$(I - H) * (1 + B)$$

Waar I de hierboven berekende inkomensgrens is, H de algemene heffingskorting en B is de belastingschijf. In dit onderzoek gaan we uit van een algemene heffingskorting van 188,75 euro en een bruterings-

percentage van 57,6%. Het bruteringspercentage komt overeen met het bruteringspercentage dat gehanteerd wordt in het bijstandsverdeelmodel. Het bruteringspercentage wordt aangeleverd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.[43]

Voor mensen onder de 21 hangt de inkomensgrens niet af van het minimumloon, maar van de kinderbijslag. Ook geldt voor hun de kostendelersnorm niet. Voor mensen onder de 21 is de inkomensgrens 244,91 euro. Als paren een minderjarig kind hebben dan wordt de norm verhoogd met 141,73 euro per persoon. De 141,73 euro geldt niet voor eenouderhuishoudens.

Tot nu toe zijn de normen op persoonsniveau, voor paren moeten de normen bij elkaar opgeteld worden. Dit doen we door de inkomensgrenzen van personen in een paar bij elkaar op te tellen.

In de wet staan afwijkende normen voor paren waarvan een partner jonger is dan 21 en de andere partner 21 of ouder is. Ook voor mensen met een niet rechthebbende partner, bijvoorbeeld als de partner studeert, gelden afwijkende normen. Hier wordt ook rekening mee gehouden.

De vermogensgrens hangt af van de leefvorm. De vermogensgrens per leefvorm staat in Tabel 5.

Tabel 5: Maximaal toegestaan vermogen in de bijstand in 2018

Wie	Maximaal toegestaan vermogen in 2018
Alleen en geen kinderen jonger dan 18 jaar	€ 6.020
Geen partner, maar met een of meer kinderen jonger dan 18 jaar	€ 12.040
Partner, samenwonend of gehuwd	€ 12.040

Vervolgens kunnen we bepalen of iemand recht heeft op de bijstand. Het inkomen moet lager liggen dan de inkomensgrens en het vermogen moet lager liggen dan de vermogensgrens. Als de persoon voldoet aan de voorwaarden dan is diegene rechthebbend. Als iemand een bijstandsuitkering ontvangt dan is de persoon een gebruiker. Als de persoon geen gebruik maakt van de bijstand dan is de persoon een niet-gebruiker.

Daarna vertalen we de achtergrondkenmerken op persoonsniveau naar achtergrondkenmerken op huishoudniveau. Dit doen we door binnen het huishouden te kijken hoe vaak het desbetreffende achtergrondkenmerk voorkomt. Vervolgens delen we aantal keer dat het achtergrondkenmerk voorkomt door het aantal huishoudleden. Op die manier bepalen we de fractie van het huishouden dat het desbetreffende achtergrondkenmerk heeft. Dit is van belang voor de regressieanalyse. Voor de beschrijvende statistiek zeggen we dat een huishouden een bepaald achtergrondkenmerk heeft als de fractie groter is dan 0.

Als laatste veranderen we het bestand van persoonsniveau naar huishoudniveau. Dit betekent dat er maar één observatie is per huishouden.

Duurzaamheid niet-gebruik
Om de duurzaamheid van het niet-gebruik in kaart te brengen kijken we naar drie extra peilmomenten:

- 1 januari 2017
- 1 juli 2017
- 1 oktober 2017

43 SEO (2020). *Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2020: Herschatting en verdeling van de budgetten.* SEO-rapport nr. 2019-73. ISBN 978-90-5220-016-3. Amsterdam: SEO.

Per peilmoment bepalen we de groep rechthebbenden volgens dezelfde methode. De methode hebben we hierboven beschreven. Alleen het minimumloon, kinderbijslag, heffingskorting, maximale overwaarde en vermogensgrens verandert per peilmoment. De gehanteerde bedragen staan beschreven in Tabel 3.

Tabel 6: Bedragen per peilmoment

Wie	1 januari 2017	1 juli 2017	1 oktober 2017
Minimumloon	€ 1403,98	€ 1409,31	€ 1409,31
Kinderbijslag	€ 242,6	€ 243,52	€ 243,52
Extra bijdrage voor kinderen als het paar jonger dan 21 is	€ 140,4	€ 140,93	€ 140,93
Heffingskorting	€ 187,83	€ 187,83	€ 187,83
Alleen en geen kinderen jonger dan 18 jaar	€ 5.940	€ 5.940	€ 5.940
Geen partner, maar met een of meer kinderen jonger dan 18 jaar	€ 11.880	€ 11.880	€ 11.880
Partner, samenwonend of gehuwd	€ 11.880	€ 11.880	€ 11.880
Maximaal eigen vermogen in het eigen huis, box 1	€ 50.100	€ 50.100	€ 50.100

Per peilmoment is in kaart gebracht of de persoon, die behoort tot een huishouden dat rechthebbend is maar niet-gebruiker van de algemene bijstand op 1 januari 2018, nog steeds niet-gebruiker is. Als de persoon op alle drie de peilmomenten niet-gebruiker is dan spreken we van langdurig niet gebruik. Als degene op een peilmoment geen niet-gebruiker is dan maken we onderscheid naar gebruiker en niet rechthebbend.

Langdurig niet-gebruik is in kaart gebracht op persoonsniveau, omdat huishoudens over tijd kunnen veranderen.

Regressiemodel

Op basis van het analysebestand met alle rechthebbende op 1 januari 2018 wordt een verklarend model geschat. Het model verklaart de kans op het niet gebruik van de bijstand. Het model wordt geschat op alle rechthebbenden. Het model stelt vast welke achtergrondvariabelen van invloed zijn op het niet-gebruik van de bijstand. De afhankelijke variabele is of iemand al dan niet gebruik maakt van de bijstand. Het model wordt geschat met een linear probability model en de standaardfouten zijn geclusterd op gemeenteniveau. De schattingen staan in Tabel 1 in Bijlage IV.

Bijlage III Absolute aantallen totale groep niet-gebruikers

Tabel 7: aantal niet-gebruikende huishoudens per achtergrondkenmerk per 1 januari 2018

Wie	Aantal	% t.o.v. totale groep per kenmerk
Inkomen t.o.v. bijstandsnorm	**170.209**	
Geen inkomen	39.379	23%
1 tot 10%	11.484	7%
10 tot 20%	4.948	3%
20 tot 30%	5.254	3%
30 tot 40%	6.803	4%
40 tot 50%	8.095	5%
50 tot 60%	9.508	6%
60 tot 70%	12.121	7%
70 tot 80 %	15.855	9%
80 tot 90%	20.207	12%
90 tot 100%	36.555	21%
Inkomensbron	**141.147**	
Wezenpensioen e.d.	4.703	3%
Werknemer	59.210	42%
Uitkering (anders dan bijstand)	44.480	32%
Zelfstandige	32.754	23%
Leeftijdscategorie	**182.784**	
18-20	4.317	2%
21-27	27.252	15%
27-36	57.091	31%
37-46	40.716	22%
47-56	35.318	19%
57-66	18.090	10%
Herkomst	**175.808**	
Nederlander	88.428	50%
EU-migrant	20.801	12%
Migrant buiten EU	66.579	38%
Plaats in het huishouden	**170.209**	
Thuiswonend kind	20170	12%
Alleenstaand	86064	51%
Partner zonder kinderen	10888	7%
Partner met kinderen	18753	11%
Ouder in eenouderhuishouden	30550	18%
Overig lid	3155	2%

Wie	Aantal	% t.o.v. totale groep per kenmerk
Provincie	**170.209**	
Friesland	4805	3%
Groningen	6371	4%
Drenthe	3505	2%
Overijssel	9302	5%
Zuid-Holland	43682	26%
Gelderland	16342	10%
Limburg	10951	6%
Zeeland	3111	2%
Noord-Brabant	21519	13%
Noord-Holland	34534	20%
Flevoland	4644	3%
Utrecht	11443	7%

Bijlage IV Verklarend model

Om het niet gebruik van de bijstand te verklaren is een regressiemodel geschat (zie Tabel 8). De analyse laat zien of de kenmerken individueel samenhangen met niet-gebruik van de algemene bijstand, gecorrigeerd voor alle andere kenmerken. De dataset is dusdanig groot dat wij uitgaan van een significantieniveau van 1%.

Tabel 8: Regressieanalyse niet-gebruik algemene bijstand (N=490.206)

		Coëfficiënt	Standaardfout
Inkomen t.o.v. bijstandsnorm	Geen inkomen	Ref.	
	1-10%	.100*	.003
	10-20%	.156*	.005
	20-30%	.190*	.007
	30-40%	.230*	.009
	40-50%	.267*	.006
	50-60%	.323*	.006
	60-70%	.385*	.007
	70-80%	.439*	.007
	80-90%	.536*	.007
	90-100%	.654*	.006
Inkomensbron	Geen inkomen	Ref.	
	Wezenpensioen e.d.	-.031*	.006
	Uitkering overig	.103*	.004
	Werknemer	.053*	.004
	Zelfstandige	.340*	.005
Leeftijd in jaren	18-20	Ref.	
	21-26	-.107*	.006
	27-36	-.267*	.010
	37-46	-.337*	.014
	47-56	-.391*	.015
	57-AOW	-.432*	.016
Herkomst	Nederlander	Ref.	
	EU-migrant	.155*	.008
	Migrant buiten EU	-.033*	.003
Plaats in het huishouden	Alleenstaand	Ref.	
	Thuiswonend kind	.263*	.010
	Partner zonder kinderen	-.075*	.003
	Partner met kinderen	-.079*	.003
	Ouder in eenouderhuishouden	-.030*	.003
	Overig lid	.368*	.010
Kinderen in het huishouden	Geen kind	Ref.	

		Coëfficiënt	Standaardfout
	Kind 0 t/m 5 jaar	-.056*	.003
	Kind 6 t/m 11 jaar	-.034*	.003
	Kind 12 t/m 16 jaar	-.013*	.003
Overig inkomen in huishouden	0 euro	Ref.	
	1-1500 euro	.037*	.008
	1500 euro >	.164*	.058
Vermogen	Negatief	.088*	.003
	0-2000 euro	Ref.	
	2000-4000 euro	.042*	.003
	4000-6000 euro	.093*	.004
	6000 euro >	.190*	.005
Provincie	Friesland	Ref.	
	Groningen	.018	.008
	Drenthe	.018	.012
	Overijssel	.037*	.008
	Flevoland	.090*	.010
	Gelderland	.050*	.010
	Utrecht	.087*	.009
	Noord-Holland	.093*	.008
	Zuid-Holland	.080*	.008
	Zeeland	.069*	.022
	Noord-Brabant	.076*	.009
	Limburg	.050*	.011
R2	0.487		

Bijlage V Bestuurlijke reactie

Inspectie SZW
T.a.v. de heer H. de Groot
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 april 2021
Kenmerk
TISA/U202100289
Telefoon
06 36 39 63 62
Bijlage(n)

Onderwerp
Conceptrapport niet - gebruik van algemene bijstand

Geachte heer De Groot,

Hartelijk dank voor het toezenden van uw onderzoek naar niet-gebruik van de algemene bijstand. Uit uw onderzoek blijkt dat ongeveer 35% van de huishoudens met een inkomen onder de bijstandsnorm geen gebruik maakt van deze regeling. Voor een flink deel van die groep is het niet-gebruik ook langer dan drie maanden. Dit zijn hoge cijfers voor een regeling die het laatste vangnet behoort te zijn voor mensen die onder het minimum dreigen te raken. Dat baart ons zorgen, maar roept ook vragen op. Wij maken graag gebruik van de gelegenheid om op dit onderzoek te reageren.

Wat is het verhaal achter de cijfers?
De cijfers over het niet-gebruik zijn hoog. Dit vraagt om nader onderzoek, zoals de Inspectie ook schrijft. Wat is het verhaal achter deze cijfers? Hoe komen deze mensen nu rond? Hebben ze lage lasten of andersoortige (maar niet geregistreerde) inkomsten? Waarom kloppen deze personen niet bij de gemeente aan? Niet-gebruik is niet per se een gebrek aan bestaanszekerheid en verdient inderdaad nader onderzoek.

Niet-gebruik heeft meerdere oorzaken
De Inspectie vermoedt dat vooral jongeren niet bekend zijn met de bijstand. Mogelijk geldt dat ook voor mensen die werk hebben. Divosa en VNG onderschrijven dat er ook andere dingen kunnen spelen. Van ‘het is te ingewikkeld’, en ‘ik verwacht binnenkort werk te hebben’ tot aan ‘dit is niet voor mij want ik heb een baantje’ en ‘oh, ik had vorige maand toch minder inkomsten dan verwacht, maar nu is het te laat om voor die maand nog bijstand aan te vragen’. Ook schaamte kan een rol spelen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

De opdracht was: beroep op bijstand beperken
Gemeenten hebben de opdracht gekregen om het aantal mensen in de bijstand zo laag mogelijk te houden. En mede onder druk van jarenlange tekorten op het bijstandsbudget en de financieringssystematiek van de bijstand, zijn gemeenten de afgelopen jaren streng geweest ‘aan de poort’. Mensen krijgen niet zomaar een uitkering. Er wordt eerst over werk gesproken en dan pas over een uitkering. En jongeren hebben een zoektermijn. Dit beleid kan mensen ontmoedigen om een uitkeringsaanvraag in te dienen, zoals de Inspectie ook schrijft.

De politieke vraag die niet gesteld is
Dit onderzoek werpt ook een politieke vraag op, die de Inspectie niet stelt. Moet de overheid alle mensen die onder het minimum zitten, stimuleren om een uitkering aanvragen? Willen we bijvoorbeeld dat jongeren die thuis wonen en die tijdelijk geen inkomen hebben en door hun ouders onderhouden worden, gestimuleerd worden om altijd bij de gemeente aan te kloppen voor inkomensondersteuning? Of zijn dit soort vormen van samenredzaamheid/zelfredzaamheid juist lovenswaardig? Wat is nu precies de taak van gemeenten? En wat is het maatschappelijk effect dat bereikt moet worden?

Het zal u niet verbazen dat wij pleiten voor vervolgonderzoek voordat we op basis van deze cijfers conclusies kunnen trekken voor wat er werkelijk aan de hand is en wat er echt nodig is. Als er meer inzicht is in het verhaal achter deze cijfers, kunnen we samen met alle betrokkenen gaan bekijken wat de vervolgacties kunnen zijn. Een aantal denkrichtingen vanuit onze kant zetten we hieronder op een rijtje.

Wat kunnen gemeenten doen?

- **Mogelijkheden voor bestandskoppeling benutten:** De Inspectie SZW ziet een rol voor gemeenten in het persoonlijk opsporen van niet-gebruikers, waar mogelijk via bestandskoppelingen. Dat is zeker een route die gemeenten zouden kunnen verkennen met ondersteuning van experts op het gebied van gegevensuitwisseling. Een eerste stap zou gericht kunnen zijn op jongeren zonder werk en uitkering. Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om de gegevens te ontvangen van jongeren tot 23 jaar zonder werk, zonder uitkering en zonder startkwalificatie (zgn. spookjongeren). Kijk als eerste stap of deze groep uitgebreid kan worden tot bijvoorbeeld jongeren tot 27 jaar.
- **Balans zoeken tussen doelmatigheid en bestaanszekerheid:** Een lastige, maar belangrijke rol van gemeenten is dat zij bij de aanvraag van een uitkering de juiste balans moeten zoeken tussen de financiële zekerheid die mensen nodig hebben versus de verplichting om te zoeken naar werk (of meer te gaan werken). Een te sterke focus op de verplichtingen in de bijstand, kan mensen afschrikken en het niet-gebruik vergroten. Maar een minder strenge toegang kan weer leiden tot een niet noodzakelijk beroep op de bijstand omdat de prikkel om werk te zoeken wordt weggenomen. Het Rijk kan gemeenten hierbij ondersteunen door nog eens naar de financieringssystematiek van de bijstand te kijken.
- **Voorlichting geven:** De Inspectie stelt dat vooral jongeren niet altijd bekend zijn met de bijstand. Gezien de uitkomsten van het onderzoek speelt ook de vraag of mensen die inkomsten hebben uit werk of een andere uitkering, weten dat zij hun inkomen kunnen laten aanvullen tot bijstandsniveau. Hier ligt overigens niet alleen een taak voor gemeenten, maar ook voor het Rijk, UWV, werkgevers en organisaties voor werknemers en zelfstandigen.

Wat kan het Rijk doen?

- **Financiële prikkel in de bijstand onderzoeken.** De Inspectie SZW stipt terecht aan dat de financiële prikkel in de bijstand, gemeenten stimuleert om de poort naar de bijstand zo dicht mogelijk te houden. Het zou goed zijn te onderzoeken of deze financieringssystematiek zijn doel niet voorbij schiet. Welke 'beloning' krijgen gemeenten die het niet-gebruik succesvol weten terug te dringen? Een passende financiering helpt gemeenten om de balans te vinden tussen de focus op werk en het bieden van bestaanszekerheid.
- **Participatiewet en WW compatibel maken met de flexibele arbeidsmarkt.** Tot slot zou de Rijksoverheid kunnen onderzoeken of de Participatiewet en de WW nog wel aansluiten bij de flexibele arbeidsmarkt waar losse baantjes en nulurencontracten legio zijn. Naast het aanpakken van de ver doorgevoerde flexibilisering van de arbeidsmarkt, zou het bijvoorbeeld ook mogelijk moeten worden om met terugwerkende kracht een uitkering aan te vragen. Wie bijvoorbeeld een oproepcontract heeft en in een bepaalde periode te weinig uren kan werken, kan dan achteraf nog aanspraak maken op de bijstand als het inkomen onder het minimum is gezakt. Ook kan de Rijksoverheid onderzoeken of de Participatiewet wel aansluit bij wat zzp'ers met lage of sterk wisselende inkomsten nodig hebben om zo zelfstandig mogelijk in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien en hun ondernemersrisico's af te dekken.

Wat kunnen werkgevers doen?

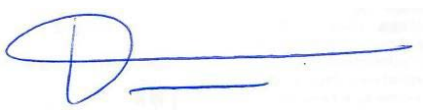
- **Voldoende inkomen bieden.** Naast de overheid, zijn ook werkgevers aan zet. Die kunnen bijdragen door werknemers voldoende uren te bieden zodat zij rond kunnen komen. Vanuit het project Simpel Switchen krijgt Divosa signalen dat, hoewel het wettelijk gezien niet mag, er nog steeds werkgevers zijn die hun werknemers laagbetaalde nulurencontracten aanbieden en ze verplichten om altijd op afroep beschikbaar te zijn. Werknemers kunnen er daardoor geen baan bij nemen, maar weten nooit of ze aan het einde van de maand voldoende hebben verdiend. En zoals al eerder aangegeven, je kunt geen bijstand en WW aanvragen met terugwerkende kracht. Bied mensen perspectief.

Wij denken uiteraard weer graag met de Inspectie mee als het gaat om vervolgonderzoek.

Met vriendelijke groet,

Leonard Geluk, VNG

Erik Dannenberg, Divosa





Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- CBS (2020). *Jaarrapport Integratie 2020*. Den Haag: CBS.
- Corden, A. (1995). *Changing Perspectives on Benefit Take-Up.* London: HMSO Social Policy Research Unit.
- CPB (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland.* Den Haag: CPB.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Den Haag: SCP.
- Inspectie SZW (2018). *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2019). *Evaluatie beschut werk.* Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2020). *Zzp'ers en bestaanszekerheid, een verkenning.* Den Haag:
- Inspectie SZW. Inspectie SZW (2021a). *Impact coronacrisis op stelsel van werk en inkomen.* Den Haag:
- Inspectie SZW. Inspectie SZW (2021b). *Klantenenquête 2021.* Den Haag: Inspectie SZW. (nog niet openbaar)
- Oorschot, W. van (1995b). Tussen recht en realiteit: Over niet-gebruik van sociale zekerheid, *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn,* 19, 1, 38-52.
- Oorschot, W. (1996). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschap,* 39, 1-32.
- Oorschot, W. van (2000). Te nemen of te laten...: over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen, In de marge. *Het Sociaal Debat,* deel 1. Den Haag: Elsevier.
- SEO (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.* SEO-rapport nr. 2011-31. ISBN 978-90-6733- 615-4. Amsterdam: SEO.
- SEO (2020). *Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2020: Herschatting en verdeling van de budgetten.* SEO-rapport nr. 2019-73. ISBN 978-90-5220-016-3. Amsterdam: SEO.
- SVB (2014). *SVB realiseert lager niet-gebruik.* Amstelveen: SVB.
- SVB (2018). *Naar een lager niet-gebruik.* Amstelveen: SVB.
- Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.* SCP-publicatie 2007/11. Den Haag: SCP.

Dit is een uitgave van:

Inspectie SZW

Vormgeving en productie
Xerox / Osage

© Rijksoverheid | 30 april 2021