

# Van elke drie huishoudens met recht op bijstand, maakt er één geen gebruik van

Wie een inkomen heeft dat lager is dan het bestaansminimum en over een beperkt eigen vermogen beschikt, heeft volgens de Participatiewet recht op aanvulling vanuit de algemene bijstand. Veel mensen maken echter geen gebruik van dat recht. Wie zijn dat?

## IN HET KORT

- Bijstandsgerechtigden die geen bijstand ontvangen, zijn vaker jong, zelfstandige en hebben een Europese migratieachtergrond.
- Niet-gebruik komt vaker voor wanneer er sprake is van een in omvang beperkte uitkering.
- Niet-gebruik van bijstand door thuiswonende kinderen wordt niet goed verklaard door financiële en persoonskenmerken.

## IRIS VAN BEUKERING

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

## WILLIAM LUITEN

Onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek

## HUBERT ZUURBIER

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

## JOSETTE VAN DER PAUW

Onderzoeker bij de Nederlandse Arbeidsinspectie

Dit artikel bouwt voort op de resultaten uit Inspectie SZW (2021). Tijdens het onderzoek was William Luiten

De algemene bijstand is het laatste inkomensvangnet dat we in Nederland hebben (kader 1). De algemene bijstand is daarom van cruciale betekenis om bestaanszekerheid te garanderen en armoede te voorkomen. Dit doel komt onder druk te staan wanneer burgers onbewust of onbedoeld geen gebruik maken van hun recht op algemene bijstand.

Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is een hardnekkig en structureel probleem (Van Oorschot, 1996; Tempelman et al., 2011; Wildeboer Schut en Hoff, 2007). De aandacht voor niet-gebruik is doorgaans beperkt, en staat niet in verhouding tot de politieke en maatschappelijke aandacht voor misbruik van regelingen (Warin en Hamel, 2010).

Ten onrechte wordt er vaak gedacht dat niet-gebruik voornamelijk speelt bij huishoudens die zich prima kunnen redden, en die vrijwillig zouden afzien van een uitkering (Van Oorschot, 1995). Inzicht in de kenmerken van niet-gebruikers helpt beleidsmakers en de uitvoering, om rechthebbers beter te bereiken en zo armoede te voorkomen.

Volgens eerder onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn niet-gebruikers relatief vaak 18- tot 34-jarigen, hoogopgeleiden, en mensen met een westerse migratieachtergrond (Wildeboer Schut en Hoff, 2007). En uit onderzoek naar het niet-gebruik van andere inkomensondersteunende regelingen (zorgtoeslag, huurtoeslag, langdurigheidstoeslag en individuele bijzondere bijstand) is

gedetacheerd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

het bekend dat het niet-gebruik hoger is onder werkenden, mensen met relatief hogere inkomens ten opzichte van de bijstandsnorm, en onder jongeren (Tempelman et al., 2011).

Aan dit eerdere onderzoek voegen wij toe middels een structurele data-analyse van niet-gebruikers van de algemene bijstand. Voor zover we weten is dat nog niet eerder gebeurd. Om een completer beeld te krijgen, hebben we de data-analyse aangevuld met interviews.

## Beschrijvende statistiek

We hebben met microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek eerst in kaart gebracht wie volgens de wettelijke voorwaarden recht heeft op algemene bijstand in januari 2018, en daarna een onderscheid gemaakt tussen gebruikers en niet-gebruikers. De analyse is uitgevoerd op huishoudensniveau en er is rekening gehouden met de kosten-deelnorm, zie kader 1.

Omdat de landelijke regels omtrent personen jonger dan 27 zonder een startkwalificatie (geen mbo-niveau 2 of hoger) en arbeidsmigranten niet eenduidig zijn, komen er in de praktijk verschillen voor tussen gemeenten. Daarom zijn mensen jonger dan 27 die geen startkwalificatie hebben en mensen die korter dan drie maanden in Nederland wonen, niet meegenomen in de analyse.

Op 1 januari 2018 bleken 490.000 huishoudens recht te hebben op bijstand, maar 35 procent van deze huishoudens maakte van dit recht geen gebruik. Alleenstaanden vormden de grootste groep van de rechthebbenden. Het niet-gebruik was relatief het hoogst onder thuiswonende kinderen (figuur 1).

Wat betreft het niet-gebruik gaat het voornamelijk om mensen met een beperkt recht (figuur 2), waarbij de helft van de niet-gebruikende huishoudens recht heeft op minder dan veertig procent van de bijstandsnorm. Daarnaast heeft een derde van de niet-gebruikers nauwelijks inkomen, dus hebben zij recht op bijna het gehele bedrag.

## Regressieresultaten

We hebben per leefsituatie een regressiemodel geschat op de kans dat iemand geen gebruik maakt van de bijstand, maar er wel recht op heeft. Het model controleert voor inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm, leeftijd, migratieachtergrond, inkomstenbron, vermogen, inkomen van overige personen op hetzelfde adres (bijvoorbeeld ouders van thuiswonende kinderen), provincie-effecten,

gemeente-effecten, aantal inwoners en stedelijkheid. Voor de schatting gebruiken we een *linear probability model* en clusteren we de standaardfouten op gemeenteniveau.

### Weinig aanvulling voor alleenstaande ouders

Voor alle huishoudens geldt dat ze vaker gebruikmaken van bijstand als hun inkomen verder onder de bijstandsnorm ligt. Dit resultaat ligt voor de hand. Rechthebbenden zullen vaker bewust af zien van het aanvragen van bijstand als hun inkomen net onder de bijstandsnorm ligt, omdat de aanvulling van hun inkomen tot bijstandsnorm dan onvoldoende opweegt tegen de administratieve lasten en verplichtingen die een bijstandsuitkering met zich meebrengt.

De grootte van het effect van inkomen verschilt duidelijk per levenssituatie. De kans op niet-gebruik van de bijstand is 81 procentpunt hoger voor alleenstaande ouders met een inkomen van 90 tot 100 procent van de bijstandsnorm, ten opzichte van alleenstaande ouders zonder inkomen. Op thuiswonende kinderen is het effect van het inkomen juist het kleinst. Als een thuiswonend kind een inkomen heeft van 90 tot 100 procent van de bijstandsnorm, dan is de kans op niet-gebruik 20 procentpunt hoger dan voor een thuiswonend kind zonder inkomen.

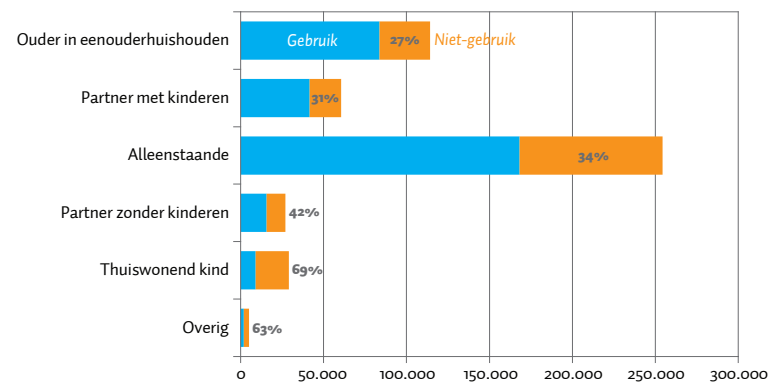
### Minder gebruik door zelfstandigen

Zelfstandigen maken, ongeacht hun levenssituatie, vaker geen gebruik van hun recht op bijstand. Het gebruik is 20 procentpunt lager onder thuiswonende kinderen die als zelfstandige werkzaam zijn, tot ruim 35 procentpunt onder een paar met kinderen waarvan een van de ouders als zelfstandige werkzaam is.

Gemeenten geven in interviews aan dat zelfstandigen vaak denken geen recht te hebben op bijstand. Daarnaast noemen gemeenten ook het feit dat zelfstandigen soms te

## Absoluut en relatief (niet-)gebruik bijstand per huishoudenslid

FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

## Recht op algemene bijstand

KADER 1

Een burger heeft recht op een algemene bijstandsuitkering als men voldoet aan de volgende wettelijke voorwaarden: rechtmatig woonachtig zijn in Nederland, leeftijd 18 jaar of ouder, AOW-leeftijd nog niet bereikt, onvoldoende inkomen (eigen of van partner) of eigen vermogen om in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien, geen beroep kunnen doen op een andere voorziening of uitkering, niet in de gevangenis of in een huis van bewaring zitten, en zich houden aan de verplichtingen.

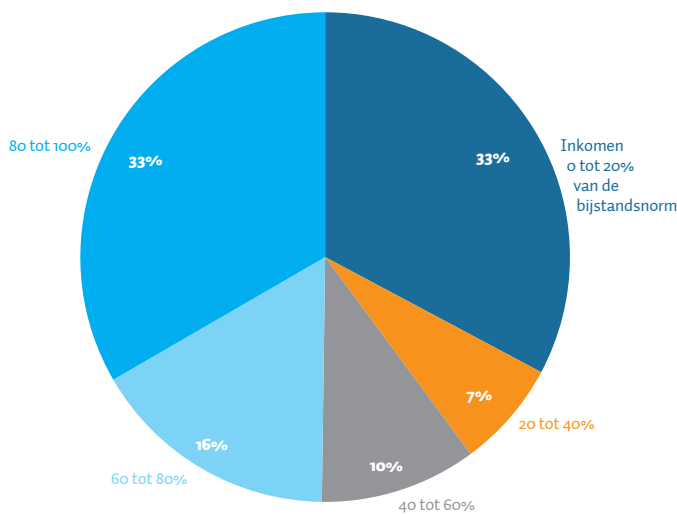
De bijstand is een recht op huishoudensniveau. Als mensen samenwonen, hebben zij alleen samen recht op een bijstandsuitkering.

De definitie van het huishouden onder de Participatiewet verschilt van de definitie die er normaal gebruikt wordt als het om huishoudens gaat. Een gezamenlijk huishouden bestaat volgens de Participatiewet-definitie uit maximaal twee volwassen personen. Op een adres kunnen er dus meerdere huishoudens voorkomen.

Ook is de kostendelersnorm van belang. Die stelt dat iedereen van 21 jaar of ouder die op hetzelfde adres woont bij dient te dragen aan de gemeenschappelijke kosten. Dit leidt ertoe dat de bijstandsnorm lager is als er meer kostendelers op het adres wonen. Thuiswonende kinderen van 21 jaar of ouder, tellen ook mee voor de kostendelersnorm.

## Niet-gebruik van bijstand naar het percentage inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

trots zijn om bijstand aan te vragen, waardoor ze een dergelijke aanvraag lang uitstellen (Inspectie SZW, 2021).

Voor huishoudens met looninkomen hangt niet-gebruik af van de levenssituatie. Paren met looninkomen en kinderen vragen minder vaak een inkomensaanvulling uit de bijstand aan dan werknemers zonder kinderen (het resultaat voor alleenstaande ouders met looninkomen is niet significant).

### Minder gebruik jonge volwassenen

Bijstandsgerechtigden van 18 tot en met 20 jaar maken vaker geen gebruik van een uitkering, terwijl ze er wel recht op hebben, dan oudere volwassenen. Het effect van leeftijd is het grootst voor thuiswonende kinderen en alleenstaanden. Voor paren zonder kinderen en alleenstaande ouders is de relatie minder sterk. De resultaten voor het leeftijds-effect bij paren met kinderen zijn niet significant.

### Minder gebruik bij Europese migratieachtergrond

Mensen met een Europese migratieachtergrond maken minder snel gebruik van hun recht op bijstand dan mensen zonder migratieachtergrond. Voor een niet-Europese migratieachtergrond geldt het omgekeerde: de kans dat zij geen gebruik maken van het recht op bijstand is juist dertien procentpunt lager dan een vergelijkbare groep zonder migratieachtergrond. Het effect van een migratieachtergrond is het kleinste bij thuiswonende kinderen en alleenstaande ouders.

Volgens de ondervraagde gemeenten komt het verschil tussen mensen met een Europese en een niet-Europese migratieachtergrond doordat de eerste groep slechter hun weg weten te vinden in de Nederlandse regelingen. Mensen met een niet-Europese migratieachtergrond weten de weg beter te vinden. Zij worden vaak vanaf hun binnenkomst in Nederland begeleid door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers en bijvoorbeeld VluchtelingenWerk Nederland.

### Effecten voor inwonende kinderen niet goed begrepen

Het geschatte model verklaart niet-gebruik van bijstand van thuiswonende kinderen slechter dan dat van alleenstaanden, paren en alleenstaande ouders. De aangepaste  $R^2$ , die aangeeft welk deel van de variatie in niet-gebruik door de achtergrondkenmerken in onze modellen wordt verklaard, is voor alleenstaanden, paren met en zonder kinderen, en alleenstaande ouders ongeveer vijftig procent, en voor thuiswonende kinderen slechts achttien procent. Voor een verklaring voor het niet-gebruik van bijstand door thuiswonende kinderen moet verder gezocht worden dan in de voor ons beschikbare financiële en persoonskenmerken.

### Conclusie en implicaties

Om armoede te voorkomen, is het van belang dat mensen die dat willen gebruik kunnen maken van hun recht op bijstand. Dat vraagt om een beter inzicht in de kenmerken van de mensen die op dit moment geen gebruik maken van de bijstand, maar hier wel recht op hebben.

De invloed van de diverse achtergrondkenmerken en de kans op niet-gebruik verschilt per levenssituatie. Inkomen heeft het meeste invloed op alleenstaande ouders. Voor thuiswonende kinderen en alleenstaanden is leeftijd de belangrijkste voorspeller.

Proactief handelen vanuit de gemeenten en rijksoverheid kan voorkomen dat deze mensen onder het sociaal minimum leven. Daarbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan het gericht benaderen van paren met inkomen uit werk, een interventie gericht op thuiswonende kinderen om de kennis van het recht op bijstand te vergroten, of ook interventies gericht op het bereiken van zelfstandigen ongeacht huishoudtype.

Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat daarbij de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als belemmering gezien wordt voor de aanpak van het niet-gebruik van de bijstand, omdat de AVG de mogelijkheden beperkt voor informatiedeling, bestandskoppelingen, en daarmee van het in beeld krijgen van niet-gebruikers.

Daarnaast kan het zijn dat mensen bewust afzien van hun recht op bijstand. Dat mag, maar is uiteraard problematisch wanneer mensen dat doen omdat zij opzien tegen de aanvraag, bijvoorbeeld uit angst voor de complexiteit van de aanvraag, of omdat ze bang zijn voor het terugbetalen bij wisselende inkomsten. Vereenvoudiging van het proces zou deze mensen kunnen helpen.

### Literatuur

- Inspectie SZW (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand*. Inspectie SZW, 30 april.
- Oorschot, W.J.H. van (1995) Tussen recht en realiteit: over niet-gebruik van sociale zekerheid. *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, 19(1), 38–52.
- Oorschot, W.J.H. van (1996) Gedeelde verantwoordelijkheid: over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. *Sociale Wetenschappen*, 39, 1–32.
- Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. SEO-rapport 2011-31.
- Warin, V. en M. Hamel (2010) *New and growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European Union? Insights from Socio-Economics Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth*. Brussel: European Union, European Research Area.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2007) *Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. SCP-publicatie 2007/11.