

Recent onderzoek over het sociale vangnet

Door Hub Crijns, oud-directeur
landelijk bureau DISK

In mei en juni 2021 kwamen twee onderzoeken uit, die zicht geven op de mensen die in 2020 een beroep moeten doen op de algemene bijstand, of die dat om allerlei redenen niet willen of kunnen doen. Niet verrassend is dat door de coronacrisis het beroep op de algemene bijstand in 2020 is gestegen. Wel verrassend is dat ondanks die crisis ruim 170.000 huishoudens

(dat zijn in feite dus meer mensen) afzien van een beroep op algemene bijstand. Hun overwegingen zijn ondanks hun nood aan inkomen (een kwart heeft zeker geen inkomen) dermate, dat zij afzien van hun recht. Dat is zorgwekkend. Vermoedelijk zijn het de bureaucratische drempels, de wachtperiodes, de dreiging van naheffing in de toekomst, en het wantrouwen, de sancties en straffen, die huishoudens er van weerhouden om hun recht op bestaanszekerheid te gaan invullen. Ruim tien jaar ervaring met de Fraudewet heeft de beschermende functie van de overheid blijkbaar een forse deuk gegeven.



1. Divosa Benchmark Werk & Inkomen 2020

In mei 2021 is de eerste editie van de Divosa Benchmark Werk & Inkomen verschenen. Daarin staan de belangrijkste bijstandscijfers van 2020. In deze editie van de benchmark is er natuurlijk veel aandacht voor de gevolgen van de coronacrisis. Nadat de afgelopen drie jaar het aantal mensen in de bijstand landelijk daalde, steeg dit aantal in 2020 met 3,4%.

[Klik hier](#) voor het onderzoek.

De cijfers van 2020

Eind december 2020 hadden 429 duizend personen tot de AOW-leeftijd een algemene bijstandsuitkering. Dit zijn er ruim 14.000, oftewel ruim 3 procent meer dan een jaar eerder. Het is voor het eerst sinds 2016 dat het aantal bijstandsontvangers in een jaar per saldo is toegenomen. Onder jongeren tot 27 jaar was de toename relatief het sterkst, maar ook weer de afname.

Eind 2020 is 54% van de bijstandsgerechtigden 45-plusser. In die groep vallen ook de 65-plussers die door het verschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd langer op bijstand aangewezen zijn. Inmiddels maken zij 3% van het bestand uit. Een kleine 10% van de bijstandsgerechtigden is onder de 27 jaar. Ten opzichte van 2019 is er een lichte toename in het aandeel jongeren tot 27 jaar. Jongeren waren zowel bij de instroom vanaf maart als (snelle) uitstroom na juni sterk vertegenwoordigd, waardoor hun aandeel in het bijstandsbestand per eind 2020 niet zoveel is gestegen. De overige 37% is tussen de 27 en de 45 jaar.

In totaal 74% van de gemeenten ziet het bijstandsbestand stijgen. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de stijging met 4,0% het grootst. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is de stijging met 2,0% het kleinst.

De instroom in de bijstand bedraagt in 2020 30,5%. De uitstroom uit de bijstand is in 2020 36,7%. Het beroep op de algemene bijstand stijgt in 2020 per saldo met 3,4%.

Van de uitstroom uit de bijstand gaat 35,6% naar betaald werk en 6% van de uitstroom gaat (weer) naar school.

Van de uitstroom uit de bijstand komt 7,8% door handhaving (de mooie naam van fraudebestrijding of strafkortingen). Als bijstandsgerechtigden de aan hen opgelegde verplichtingen niet nakomen, kunnen gemeenten hun uitkering korten. Dit heet een maatregel of een sanctie. Het aantal maatregelen in 2020 is 2,5% van het totaal aantal bijstandsuitkeringen. In 2019 ging het nog om een percentage van 3,9%. De overgrote meerderheid van de maatregelen (79,6%) wordt opgelegd voor het niet voldoen aan de arbeidsplicht. Dit is een daling ten opzichte van 2019. Toen lag dit percentage nog op 92%. Bij 8,7% gaat om gerelateerde verplichtingen, zoals het niet nakomen van de afspraken die gemeenten en bijstandsgerechtigden hebben gemaakt in het plan van aanpak. Of het niet zoeken naar werk of scholing in de verplichte zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar. 1,6% van de maatregelen is opgelegd vanwege agressie. Bij 0,8% van de

maatregelen is de oorzaak het niet of onvoldoende nakomen van de Wet Taaleis Participatiewet. In 2020 constateren gemeenten bij 5,5% van hun bijstandsbestand dat de bijstandsgerechtigde de inlichtingenplicht heeft overtreden. Dit is een daling ten opzichte van 2019. In 2019 lag dit percentage op 7%. De daling is toe te schrijven aan de coronaomstandigheden, die controle via huisbezoeken hebben bemoeilijkt.

Het percentage bijstandsgerechtigden met een ontheffing van sollicitatieplicht is 10%. De overgrote meerderheid (81%) van de mensen met een ontheffing heeft die eind 2020 vanwege een 'dringende reden'. Het gaat hier om mensen die tijdelijk niet kunnen werken, bijvoorbeeld vanwege persoonlijke omstandigheden zoals mantelzorg of ziekte. 14% van de ontheffingen is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, 5% voor alleenstaande ouders met een kind onder de 5 jaar. Het percentage bijstandsgerechtigden met een ontheffing vanwege arbeidsongeschiktheid is in de afgelopen vijf jaar toegenomen van 2% tot 14%. Dit kan samenhangen met de instroom van mensen in de bijstand die eerder onder de Wajong vielen. Ook hebben verschillende gemeenten in de afgelopen jaren met een lagere instroom de ruimte gehad om het arbeidsvermogen van de mensen die al langer in hun bijstandsbestand zitten in kaart te brengen.

Het percentage bijstandsgerechtigden dat parttime werkt is 7,6%. Het gaat meestal om een kleine deeltijd baan. Bijstandsgerechtigden met inkomsten uit werk verdienen in 2020 gemiddeld 585 euro per maand. Omdat deze bijstandsgerechtigden daarmee niet het sociaal minimum verdienen, vult de gemeente hun inkomsten aan tot de bijstandsnorm.

Het percentage mensen met loonkostensubsidie (mensen met een baan waarbij de werkgever subsidie ontvangt in de loonkosten) afgezet tegen het bijstandsbestand is 5,4%. Mensen met een loonkostensubsidie zitten niet in de bijstand, tenzij ze parttime werken en minder dan de bijstandsnorm verdienen. Onder personen met een loonkostensubsidie vallen ook mensen die beschut aan het werk zijn.

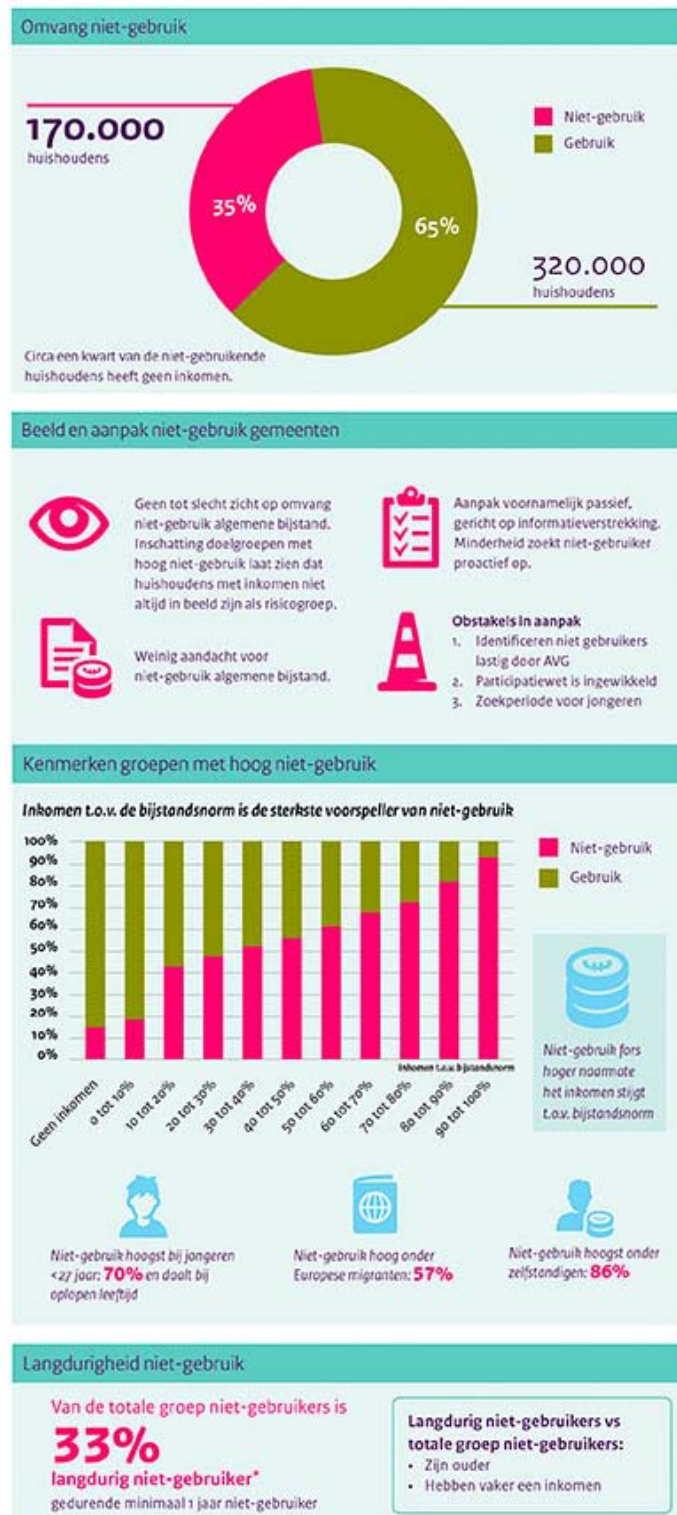
Ruim 59% van de mensen met een bijstandsuitkering heeft die uitkering eind 2020 langer dan drie jaar. Na drie jaar in de bijstand is de kans op uitstroom sterk afgenomen. De gemiddelde verblijfsduur in de uitkering van alle bijstandsgerechtigden is eind 2020 ruim vijf jaar (64 maanden).

2. Niet-gebruik van de algemene bijstand

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 SZW 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. Het Inspectie SZW rapport 'Niet-gebruik van de bijstand – Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak' is half juni 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd.

[Klik hier voor het rapport.](#)

Onderzoek niet-gebruik algemene bijstand



De cijfers rond niet-gebruik

Dit onderzoek loopt wat cijfers betreft ruim twee jaar achter op de werkelijkheid. Het is goed om ons dit te realiseren. Het onderzoek heeft uit de beschikbare CBS-data per begin 2018 geconstateerd, dat er in totaal 490.000 huishoudens zijn, die recht op bijstand hebben. Zo'n 170.000 huishoudens maken geen gebruik van de bijstand terwijl ze daar wel recht op hebben. Ruim 320.000 doen wel beroep op de algemene bijstand. De Inspectie SZW trekt uit het onderzoek de volgende conclusies:

- 170.000 (35%) huishoudens maken geen gebruik van algemene bijstand terwijl ze er wel recht op hebben. 320.000 (65%) huishoudens doen dat wel.
- Een kwart van de niet-gebruikende huishoudens heeft geen inkomen.
- De groep niet-gebruikers met inkomen is bij de gemeenten niet altijd in beeld als risicogroep.
- Er is bij gemeenten relatief weinig aandacht voor niet-gebruik van de algemene bijstand.
- De aanpak van gemeenten op niet-gebruik algemene bijstand lijkt vooral gericht te zijn op informatieverstrekking; soms worden niet-gebruikers wel proactief opgezocht.
- In de aanpak ervaren gemeenten de volgende obstakels: identificeren van niet-gebruikers is lastig in relatie tot privacywetgeving (AVG), Participatiewet is ingewikkeld door verschillende beleidsterreinen en afbakeningen, en de verplichte zoekperiode voor jongeren speelt een rol.
- Inkomen ten opzichte van bijstandsnorm is de sterkste voorspeller van niet-gebruik.
- Niet-gebruik is fors hoger naarmate het inkomen stijgt ten opzichte van de bijstandsnorm.
- Niet-gebruik is het hoogst bij jongeren onder de 27 jaar en daalt bij het oplopen van de leeftijd.
- Niet-gebruik is hoog onder Europese migranten.
- Niet-gebruik is het hoogst onder zelfstandigen.
- Van de totale groep niet-gebruikers is 33% langdurig niet-gebruiker (langer dan 1 jaar). Zij zijn ouder en hebben vaker een inkomen dan de totale groep niet-gebruikers.

Samenvatting van de belangrijkste resultaten

Het onderzoek heeft uit de beschikbare CBS-data per begin 2018 geconstateerd, dat er in totaal 490.000 huishoudens zijn, die recht op bijstand hebben. 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 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.

Gemeenten kennen deze mensen nauwelijks of niet

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 potentiële 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 privacywet 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.