

NIET-GEBRUIK INKOMENS- ONDERSTEUNENDE REGEELINGEN SZW

EEN SYNTHESESTUDIE

KLANT

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | directie Stelsel en
Volksverzekeringen

**KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

3256/sb/MB
Anne Slagman, Danique Lauritsen, Anneberthe Visser, Michiel Blom
27 januari 2023
1.2

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond en aanleiding	9
1.2 Doelstelling, reikwijdte en onderzoeksvragen	9
1.3 Beleidscontext van het syntheseonderzoek	10
1.4 Onderzoeksopzet op hoofdlijnen	11
2 Het begrip ‘niet-gebruik’	14
2.1 Soorten niet-gebruik	14
2.2 Waarom is niet-gebruik een probleem?	14
3 Omvang van niet-gebruik	16
3.1 Wat is bekend over de omvang van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen?	16
3.2 Conclusies met betrekking tot de omvang van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen	19
4 Oorzaken van niet-gebruik	20
4.1 Meerdere benaderingen van oorzaken van niet-gebruik	20
4.2 Oorzaken op het niveau van de regelgeving	21
4.3 Oorzaken op het niveau van de uitvoering	22
4.4 Oorzaken op het niveau van de burger	23
4.5 De bredere sociale, technologische en wettelijke context	25
4.6 Conclusies met betrekking tot oorzaken van niet-gebruik	26
5 Niet-gebruik per doelgroep	27
5.1 De samenhang tussen achtergrondkenmerken en niet-gebruik	27
5.2 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door ouders met kinderen tot 18 jaar	28
5.3 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door ouderen vanaf de AOW-leeftijd	29
5.4 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien	30
5.5 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door nabestaanden	33
5.6 Conclusies met betrekking tot oorzaken en achtergrondkenmerken van verschillende doelgroepen	33
6 Tegengaan van niet-gebruik	34
6.1 Interventies op het niveau van de regelgeving	34
6.2 Interventies op het niveau van de uitvoering	35
6.3 Interventies op het niveau van de burger	40
6.4 Interventies per doelgroep	40
6.5 Conclusies met betrekking tot het tegengaan van niet-gebruik	41
7 Rode draden	43
8 Reflectie op de gevonden studies	46

8.1	Gehanteerde methoden en technieken	46
8.2	Kennislacunes in de literatuur en mogelijkheden voor vervolgonderzoek	48
A.	Achtergronden onderzoeksopzet	50
A.1	Onderzoeksvragen	50
A.2	Enkele karakteristieken literatuuronderzoek	51
B.	Literatuurlijst	52

Samenvatting

Doel en aard van het onderzoek

Bestaanszekerheid is één van de fundamenteën onder het stelsel van Werk & Inkomen. De overheid, in het bijzonder SZW, levert een bijdrage aan het inkomen van burgers via inkomensondersteunende regelingen. Deze regelingen hebben als doel om bij te dragen aan het levensonderhoud van burgers, om zo hun bestaanszekerheid te borgen. De regelingen worden echter lang niet door iedereen benut die er recht op heeft. Niet-gebruik is een complex probleem dat de volle aandacht van beleidsmakers en uitvoerders verdient, want:

- a. Niet-gebruik van inkomensregelingen is in veel gevallen ongewenst, omdat de **bestaanszekerheid** van groepen burgers daardoor **in de knel** kan komen;
- b. Niet-gebruik leidt tot een grotere kans dat de **beleidsdoelen** van de desbetreffende regeling(en) **niet behaald** worden. Immers, een deel van de beoogde doelgroep wordt niet bereikt. Dit doet afbreuk aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van inkomensondersteunende regelingen, en, daarvan afgeleid, ook van die van het sociaalezekerheidsstelsel in zijn geheel;
- c. Niet-gebruik van regelingen kan de samenleving op korte termijn wellicht geld besparen, maar **op langere termijn (extra) geld kosten**, als niet-gebruik leidt tot bijvoorbeeld hogere ziektekosten, schuldenproblematiek en/of slechtere omstandigheden waarin kinderen opgroeien;
- d. Een vierde aspect heeft te maken met het **gelijkheidsbeginsel**. Als burgers onbewust en ongewild geen gebruikmaken van regelingen leidt dat tot een ongelijke behandeling van individuele burgers en mogelijk tot sociale ongelijkheid.

Over het onderwerp is al behoorlijk wat gepubliceerd, maar het ontbreekt aan een overkoepelend, op beleidsontwikkeling gericht overzicht. SZW heeft Significant APE gevraagd een onderzoek uit te voeren dat hierin voorziet, op basis van wetenschappelijke en beleidsgerichte onderzoeken, zowel nationaal als internationaal. Het onderzoek levert nieuwe inzichten op doordat bestaande kennis gestructureerd bij elkaar wordt gebracht (synthese), maar produceert geen nieuwe feiten (geen veldwerk). In dit syntheseonderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Welke kennis en inzichten bestaan er over de aard, de oorzaken, het gedrag van burgers en de aanpak van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen die vallen onder SZW, die kunnen bijdragen aan het stimuleren van een toenemend gebruik van de regelingen en wat zijn de belangrijkste 'witte vlekken' daarbij?

In deze synthesestudie concluderen we, na bestudering van 114 wetenschappelijke en beleidsgerichte studies, in de eerste plaats dat onderzoek naar niet-gebruik complex is, juist doordat niet-gebruikers vaak niet zichtbaar en/of bereikbaar zijn, niet in de (uitvoerings-)praktijk, maar ook niet in onderzoeken. De studies hebben dus hun beperkingen en het is daarom niet mogelijk om op alle onderzoeksvragen van deze synthesestudie volledig antwoord te geven. Zo hebben we beperkte informatie gevonden over oorzaken en interventies gespecificeerd naar afzonderlijke regelingen en doelgroepen, en zijn bevindingen ook maar deels *evidence based*. Hoewel we niet alle onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, geeft deze synthesestudie wel een goed en volledig beeld geeft van de beschikbare kennis over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

Omvang van niet-gebruik

Hoewel voor lang niet alle inkomensondersteunende regelingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van SZW informatie is gevonden over de omvang van niet-gebruik, zien we in algemene zin wel verschillen in de omvang, naar gelang het type regeling:

- a. Het blijkt dat regelingen zonder inkomenstoets, zoals de **AOW, Anw en AKW** het laagste niet-gebruik kennen;

- b. Regelingen met een middelhoog niet-gebruik zijn vaak generieke regelingen waarbij de hoogte van de regeling afhankelijk is van het inkomen, zoals de **algemene bijstand**. Niet-gebruik is hoger wanneer de te ontvangen regeling een relatief kleine aanvulling op inkomen uit andere bronnen vormt;
- c. Regelingen met een relatief hoog niet-gebruik zijn de inkomensregelingen die burgers met lage inkomens voorzien van aanvullende tegemoetkomingen, zoals de **bijzondere bijstand of de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen**.

In onderstaande tabel zijn percentages van de omvang per regeling in Nederland weergegeven. Bijbehorende context en referenties zijn terug te vinden in subparagrafen 3.1.1 – 3.1.4. Niet voor alle regelingen zijn cijfers beschikbaar (aangegeven met 'na' in de tabel).

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na = cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget	2020	7%
	Kinderbijslag		laag
	Kinderopvangtoeslag	2018	4 - 5%
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Algemene Ouderdomswet	2017	0,04%
	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen	2018	30%
Mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien	Algemene bijstand	2021	35% ¹
	Bijzondere bijstand	2008	43 - 80%
	Ziektewet		na
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen		na
	Werkloosheidswet		na
	Wajong		na
	Toeslagenwet		na
Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

Tabel 1. Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland (na = cijfers niet aanwezig)

Oorzaken van niet-gebruik

Bij het inzichtelijk maken van de oorzaken van niet-gebruik en interventies die in de literatuur worden genoemd om niet-gebruik terug te dringen, hebben wij gebruikgemaakt van een driedeling die oorspronkelijk is geïntroduceerd door Van Oorschot (1991): **het niveau van de regelgeving, het niveau van de uitvoering en het niveau van de burger**. Op elk niveau zijn oorzaken van niet-gebruik te vinden, én ligt een verantwoordelijkheid om deze oorzaken aan te pakken. Daarnaast spelen ook maatschappelijke factoren een rol, zoals de bredere sociale context en technologische ontwikkelingen.

De oorzaken van niet-gebruik zijn zeer uiteenlopend. In veel studies wordt vooral gekeken naar de afweging tussen kosten en opbrengsten die mensen zouden maken bij hun beslissing om wel of geen gebruik te maken van een regeling. Deze, vaak economisch getinte studies, gaan uit van een rationeel mensbeeld. In de afgelopen jaren is er een toename van literatuur die juist laat zien dat het rationele mensbeeld tekortschiet en dat gedragswetenschappelijk onderzoek een goede aanvulling is om het fenomeen van niet-gebruik goed te kunnen verklaren. Beide perspectieven vullen elkaar aan en versterken elkaar. In beleidsgerichte onderzoeken zien we de laatste jaren ook steeds meer de nadruk liggen op het (beperkte) doenvermogen van mensen en toenemend wantrouwen richting de overheid, als oorzaken van niet-gebruik. Er ligt een duidelijke rol voor de overheid om hierop in te spelen. De meest genoemde oorzaken van niet-gebruik staan samengevat in onderstaande tabel. Het is niet precies bekend in hoeverre bepaalde oorzaken kenmerkend zijn voor een specifieke regeling.

¹ Dit betreft de gemiddelde omvang van niet-gebruik wanneer iemand deels afhankelijk is van de Algemene Bijstand.

De bredere context		
• De leefomgeving van de burger • De ontwikkelingen in de context • Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp • Vertrouwen in de overheid • Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers • Toegang tot data		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
• Grote regeldichtheid • Complexe begrippen • Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen • Regelingen waarbij het aanvraaginitiatief bij de burger ligt • Een inkomens- en/of vermogenstoets • Instabiel recht: als de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen	• Een menging van hulp- en controlefuncties • Administratieve onjuistheden • Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers • Jargon en andere ingewikkelde formulieren • Tunnelvisie	• Een tekort aan kennis • Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht • Angst voor stigmatisering • Een te klein bedrag en/of te hoge kosten • Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie • Beperkt doenvermogen • Angst voor terugvorderingen

Tabel 2. Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveaus

Achtergrondkenmerken van niet-gebruikers

Ook naar de achtergrondkenmerken van de groep niet-gebruikers is het nodige onderzoek gedaan, wat overigens niet altijd leidt tot een eenduidig beeld. Zo zijn er studies waaruit blijkt dat het opleidingsniveau een belangrijke factor is (hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager het niet-gebruik), maar ook studies die dat weerspreken. Hetzelfde geldt voor het gegeven of iemand wel of geen migratieachtergrond heeft. Een andere factor die van invloed kan zijn op niet-gebruik is de samenstelling van het huishouden. Het aanvraagproces voor paren is over het algemeen ingewikkelder dan voor alleenstaanden, wat kan leiden tot een hoger niet-gebruik onder paren. Het hebben van kinderen hangt volgens onderzoek juist samen met een lager niet-gebruik. Ook leeftijd kan verschil maken. In het algemeen geldt dat het doen van een aanvraag meer moeite kost wanneer iemand ouder is. Niet-gebruik is ook hoger bij mensen die in een andere levensfase terechtkomen of bij een *life event*, denk aan het krijgen van kinderen of het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, doordat deze mensen dan pas voor het eerst in aanmerking komen voor een bepaalde regeling. Tot slot kan de woonsituatie van iemand ook bepalend zijn voor het niet-gebruik. Volgens sommige studies komt niet-gebruik vaker voor bij mensen die sociaal geïsoleerd zijn, geen vast adres of bankrekening hebben, of financiële stress hebben, bijvoorbeeld door hoge schulden.

Tegengaan van niet-gebruik

Tot slot: welke interventies kunnen ingezet worden om niet-gebruik tegen te gaan? We zien dat in studies veel suggesties worden gedaan voor interventies, maar dat weinig interventies ook echt beproefd zijn in de praktijk.

Op het niveau van regelgeving wordt de nadruk gelegd op verbreding van het bereik van regelingen en het verminderen van de hoeveelheid voorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen. Dit vereist een grote verandering op wetgevend niveau en een sterkere focus op het reduceren van complexiteit in regelingen. Tot op heden gaat er op wetgevend niveau juist veel aandacht uit naar het vermijden van 'te veel' gebruik van regelingen of het beperken van de doelgroep. Dit heeft bij veel regelingen bijvoorbeeld geleid tot het instellen van een inkomens- en/of vermogenstoets, wat juist aantoonbaar leidt tot een hoger niet-gebruik. Hier zit een belangrijke *trade off*: hoe simpeler een regeling (dus hoe minder voorwaarden worden gesteld), hoe lager het niet-gebruik én hoe ongerichter deze is (hoe groter de groep mensen die in aanmerking komt). Het lijkt onontkoombaar dat juist bij inkomensregelingen een inkomensstoets onderdeel uitmaakt van de voorwaarden, maar onbedoeld neemt het niet-gebruik van diezelfde regeling daardoor toe en de effectiviteit af. Dit zijn belangrijke overwegingen om bij beleidsmatige en politieke besluitvorming mee te nemen en hierin een goede balans te vinden.

Op uitvoerend niveau is de rode draad dat uitvoerders zich meer verantwoordelijk zouden moeten voelen voor niet-gebruik. Medewerkers van uitvoerende diensten moeten burgers actiever informeren, helpen en stimuleren om een aanvraag te doen. Ook is synergie te halen uit de samenhang tussen regelingen: als een regeling wordt aangevraagd, maak de aanvrager dan ook attent op andere regelingen waarop hij of zij mogelijk recht heeft (een soort *one stop shop*). Dit beperkt zich overigens niet tot alleen het SZW-domein, maar ook andere financiële regelingen. Voor genoemde interventies op uitvoerend niveau is echter genoeg kennis over niet-gebruik nodig bij uitvoerders, en voldoende capaciteit en tijd om hier aandacht aan te besteden.

Over interventies op het niveau van de burger is weinig onderzoek verschenen. Enkel het tegengaan van stigma en stigmatisering wordt genoemd als mogelijke interventie, al blijft het in veel onderzoeken onduidelijk hoe dit precies aangepakt kan worden. Zonder de burger van zijn eigen verantwoordelijkheid te 'ontslaan' bij de aanvraag van een inkomensondersteunende regeling, ligt de sleutel voor het tegengaan van niet-gebruik voor een belangrijk deel op het niveau van de regelgeving en dat van de uitvoering. Kern daarbij is: maak het gebruik van inkomensondersteunende regelingen voor de burger zo makkelijk mogelijk, bied deze laagdrempelig en proactief aan en zorg voor zekerheid (om angst voor terugvorderingen weg te nemen).

Tot slot blijkt uit de literatuur dat het belangrijk is om goed na te denken over een interventie alvorens deze toe te passen. Interventies zijn enkel effectief wanneer zij goed aansluiten op de oorzaken van niet-gebruik. Daarnaast is het ook belangrijk de burger aan te spreken op zijn/haar eigen niveau: in de eigen omgeving, via de kanalen waarmee hij/zij bekend is en in een taal die hij/zij kan begrijpen. Voor een oudere zal dit bijvoorbeeld in een persoonlijk gesprek thuis het meest effectief zijn, terwijl het voor andere groepen burgers juist helpt wanneer het mogelijk is een aanvraag digitaal te doen. Het verdient aanbeveling om interventies, zeker die op uitvoerend niveau, eerst kleinschalig uit te proberen en goed te evalueren, alvorens deze breder toe te passen.

Kennislacunes in de literatuur en mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Onderzoek naar de specifieke Nederlandse situatie en de Nederlandse inkomensondersteunende regelingen is tot op heden beperkt, wat wij zien als een duidelijke kennislacune. Zo is er nog onvoldoende bekend over de omvang van niet-gebruik van specifieke regelingen, in het bijzonder de regelingen gericht op mensen die niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien. Verder valt ons op dat het ontbreken van gegronde data vaak beperkingen oplegt aan de 'hardheid' van de conclusies die getrokken kunnen worden. We zien hierbij vooral beperkingen in de mate van onderbouwing van de effectiviteit van interventies die zijn gericht op het tegengaan van niet-gebruik. Ons beeld is, enigszins generaliserend, dat de interventies die in studies worden genoemd vooral gezien moeten worden als suggesties of ideeën van de auteurs, en maar zeer beperkt 'evidence based' zijn. De studies die zich richten op de oorzaken van niet-gebruik zijn vaker gebaseerd op kwantitatieve gegevens, maar ook daar is de 'evidence' beperkt. Daardoor is het lastig om aan te geven wat precies de belangrijkste oorzaken van niet-gebruik zijn in algemene zin, laat staan per regeling of doelgroep. Zo wordt 'stigma' vaak als mogelijke oorzaak van niet-gebruik genoemd, maar hebben wij geen studies gevonden waarin dit onderbouwd is aangetoond. Toch geven de studies bij elkaar in algemene zin een goed beeld van de factoren die een rol spelen bij niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Aanvullend onderzoek zou zich vooral moeten richten op regelingspecifieke oorzaken van niet-gebruik en regelingspecifieke achtergrondkenmerken van niet-gebruikers.

Onze suggestie is om, naast onderzoek naar regelingspecifieke oorzaken en achtergrondkenmerken, toekomstig onderzoek te richten op de effectiviteit van mogelijke interventies om niet-gebruik te verminderen. Daar is relatief minder over bekend vanuit de literatuur. De kernvraag daarbij is wat er op het niveau van de regelgeving en van de uitvoering mogelijk is (en effectief) tegen niet-gebruik. Onderzoek naar de effectiviteit van interventies op het niveau van regelgeving is in het algemeen complex, omdat het vanuit het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk is om op bijvoorbeeld twee groepen burgers verschillende wet- en regelgeving van toepassing te laten zijn, met als doel om een mogelijk verschil in niet-gebruik aan te tonen. Ook een experimentele setting biedt hiervoor, mits er al een wettelijk kader voor is, beperkte mogelijkheden. Op het niveau van de uitvoering is er wat dat betreft meer mogelijk, omdat een verschil in

benadering van burgers door een uitvoerende dienst in principe niet leidt tot ongelijke rechten op inkomensregelingen. Op het niveau van de uitvoering zijn daardoor meer mogelijkheden om te experimenteren en zo beter zicht te krijgen op welke interventies meer of minder effectief zijn in het beperken van niet-gebruik. Zo kan in de uitvoering bijvoorbeeld geëxperimenteerd worden met andere wijzen van informatievoorziening aan burgers, een alternatieve inrichting van het aanvraagproces of andere manieren van het actief benaderen van burgers. Om uiteindelijk evidence based uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van interventies, zijn wel een goed doordacht onderzoeksdesign en gericht evaluatieonderzoek nodig.

Tot slot ligt het voor de hand om in toekomstig onderzoek als eerste de focus te leggen op twee soorten regelingen:

- a. Ten eerste de regelingen waarbij het niet-gebruik het hoogst is, omdat daar de meeste 'winst' te behalen is. Regelingen waarbij het niet-gebruik laag is, zoals de kinderbijslag en AOW, liggen minder voor de hand. Bij die regelingen is het te behalen effect beperkt. Niet-gebruik van 0% is praktisch niet haalbaar;
- b. Ten tweede de regelingen die zich richten op de meest kwetsbare groepen in de samenleving, namelijk de regelingen die bovenal bestaanszekerheid voor iedereen moeten garanderen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de algemene bijstand.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Bestaanszekerheid is één van de fundamenten onder het stelsel van Werk & Inkomen waarvoor de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en voor Armoede, Participatie en Pensioenen (APP) politiek verantwoordelijk zijn. De overheid, in het bijzonder SZW, levert een bijdrage aan het inkomen van burgers via inkomensondersteunende regelingen. Deze regelingen hebben als doel om bij te dragen aan het levensonderhoud van burgers, om zo hun bestaanszekerheid te borgen. De regelingen worden echter lang niet door iedereen benut die er recht op heeft. Niet-gebruik van inkomensregelingen is in veel gevallen ongewenst, omdat de bestaanszekerheid van groepen burgers daardoor in de knel kan komen. Over het onderwerp bestaat al behoorlijk wat kennis, zowel nationaal als internationaal, maar het ontbreekt aan een overkoepelend, op beleidsontwikkeling gericht overzicht hiervan. SZW heeft Significant APE daarom gevraagd een onderzoek uit te voeren dat hierin voorziet.

1.2 Doelstelling, reikwijdte en onderzoeksvragen

Het gevraagde onderzoek is een literatuuronderzoek op basis van wetenschappelijke en beleidsgerichte onderzoeken, zowel nationaal als internationaal. Het onderzoek levert nieuwe inzichten op doordat bestaande kennis gestructureerd bij elkaar wordt gebracht (synthese), maar produceert geen nieuwe feiten (geen veldwerk). In dit syntheseonderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Welke kennis en inzichten bestaan er over de aard, de oorzaken, het gedrag van burgers en de aanpak van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen die vallen onder SZW, die kunnen bijdragen aan het stimuleren van een toenemend gebruik van de regelingen en wat zijn de belangrijkste 'witte vlekken' daarbij?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van meerdere onderzoeksvragen, verdeeld over een aantal clusters (de onderliggende vragen hebben we in bijlage A opgenomen):

- a. De methoden en technieken die worden toegepast in de geïnccludeerde studies;
- b. De omvang van niet-gebruik;
- c. De achtergrondkenmerken van niet-gebruikers;
- d. De oorzaken van niet-gebruik;
- e. Effectieve manieren om niet-gebruik tegen te gaan;
- f. Overkoepelende conclusies en eventuele kennislacunes.

Hierbij is van belang:

- a. Er is sprake van niet-gebruik wanneer de burger wel recht heeft op een regeling maar hier bewust of onbewust geen gebruik van maakt. Het gaat dus niet om burgers die (net) buiten de criteria van een regeling vallen;
- b. De reikwijdte van het syntheseonderzoek zijn de inkomensondersteunende regelingen die onder de verantwoordelijkheid van SZW vallen, dus niet de (inkomens-)regelingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten of andere departementen;
- c. Het gaat, naast wetenschappelijke bronnen en rapporten van onderzoeksbureaus, ook om de kennis en inzichten uit onderzoek gepubliceerd door overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties, mits deze onderzoeken van voldoende kwaliteit zijn (voldoende onderbouwde analyses). Daarbij hebben we nadrukkelijk ook gedragswetenschappelijke inzichten in het onderzoek betrokken.

1.3 Beleidscontext van het syntheseonderzoek

De aandacht voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is niet nieuw. Ook in de jaren negentig en zelfs tachtig werd er al onderzoek naar gedaan. Ook beleidsmatig worden voor sommige regelingen al langere tijd schattingen gemaakt van de omvang van het niet-gebruik. Tot voor kort heeft dit maar beperkt tot specifiek beleid geleid gericht op het actief terugdringen van niet-gebruik van inkomensregelingen. De roep om een proactieve rol van de overheid is in de afgelopen jaren echter toegenomen, zowel vanuit maatschappelijke organisaties en de politiek als in beleidsevaluaties². Ook de Nationale Ombudsman vroeg in de zomer van 2022 aandacht voor het niet-gebruik van inkomensregelingen, specifiek door ouderen in een financieel kwetsbare positie³. De Ombudsman pleitte daarbij voor een proactieve benadering van deze groep ouderen. Door verschillende ontwikkelingen, die we hieronder beschrijven, is het perspectief op het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de afgelopen jaren veranderd. De huidige situatie van hoge inflatie en een stijgend aantal huishoudens in financiële problemen, zal de roep om een actieve overheidsrol de komende tijd alleen maar doen toenemen.

Van 'eigen verantwoordelijkheid' naar 'doenvermogen' van burgers

Tot vijf à tien jaar terug was het dominante 'frame' in de beleidsvorming dat van de 'homo economicus', de burger die rationele beslissingen neemt en voldoende denk- en doenvermogen heeft om gebruik te maken van regelingen waarop hij of zij recht heeft en daarin de 'juiste' keuzes te maken. De principes van 'eigen verantwoordelijkheid' en 'zelfredzaamheid' stonden hierbij centraal. Het hele toeslagenstelsel, waarin de verantwoordelijkheid voor het tijdig doorgeven van wijzigingen in persoonlijke situatie of inkomen geheel bij de aanvrager ligt, is hierop gebaseerd. Datzelfde geldt voor veel andere inkomensregelingen. Dit heeft deels te maken met de focus op fraudebestrijding die langere tijd dominant was (Lucas et al., 2021).

Het behoeft geen toelichting dat in de afgelopen jaren duidelijk is geworden, denk aan de kinderopvangtoeslagproblematiek, dat er ernstige tekortkomingen aan dit model zitten. Er is meer aandacht gekomen voor het denk- en doenvermogen van burgers en de beperkingen hierin. De WRR-studie 'Weten is nog geen doen' uit 2017 heeft onder andere laten zien dat zelfs mensen met een goed ontwikkeld **denkvermogen** (weten wanneer actie is vereist) niet altijd beschikken over voldoende **doenvermogen** om tijdig in actie te komen. De coronacrisis in de periode 2020-2022 heeft dit proces wellicht versneld, doordat door de crisis mensen met een lager inkomen relatief harder zijn geraakt en sociale ongelijkheid is toegenomen (Lucas et al., 2021).

Niet gebruikmaken van regelingen is niet per definitie een probleem, bijvoorbeeld wanneer mensen zelf al over voldoende financiële middelen beschikken. Het wordt problematisch als niet-gebruik wordt veroorzaakt doordat mensen opzien tegen de aanvraag (stress), het aanvraagproces onvoldoende (denken te) doorgronden, of bang zijn voor terugbetalingen (bijvoorbeeld bij een fluctuerend inkomen). Dan kan niet-gebruik bijdragen aan de instandhouding van armoede en ongelijkheid en leiden tot (nog meer) financiële stress.

² Zie bijvoorbeeld de motie uit 2021 van Tweede Kamerlid Grinwis over het niet-gebruik van toeslagen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-93.pdf>. Ook in de beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel uit 2021 wordt aandacht gevraagd voor niet-gebruik: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-2d9a7b87-739a-43e2-a182-f1f2d7155d77/1/pdf/rapport-beleidsdoorlichting-artikel-11-uitvoering-en-evaluatie-wet-suwi.pdf>

³ Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/veel-financieel-kwetsbare-ouderen-maken-geen-gebruik-van-inkomensvoorzieningen>

Toegenomen aandacht voor gedragswetenschappelijke inzichten

Onafhankelijk van de hierboven geschetste ontwikkeling, maar er wel mee samenhangend, is er in de Haagse beleidswereld in het afgelopen decennium meer aandacht ontstaan voor de toepassing van inzichten uit de gedragswetenschap bij de vormgeving van beleid. Naar Engels voorbeeld is in Nederland ook een interdepartementaal Behavioural Insights Team (later: Behavioural Insights Netwerk Nederland) in het leven geroepen om kennis en ervaring uit te wisselen en zo de toepassing van gedragskennis binnen de overheid verder te brengen. Het gaat hierbij onder andere om inzichten ten aanzien van de beperkte rationaliteit van mensen, de invloed van sociale normen, beperkingen aan de zelfbeheersing van mensen en het principe dat mensen niet altijd vanuit eigenbelang handelen. De oprichting van het Behavioural Insights Netwerk Nederland en de uitwisseling binnen deze *community* hebben in de afgelopen jaren gezorgd voor meer aandacht voor de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten in beleidsvormingsprocessen.

Toegenomen complexiteit van regelingen

Een derde en laatste ontwikkeling is de toegenomen complexiteit van inkomensregelingen. Dit kan ertoe leiden dat niet iedereen die recht heeft op inkomensondersteuning, die ook daadwerkelijk benut. Burgers weten bijvoorbeeld niet dat zij recht hebben op inkomensondersteuning, zijn terughoudend in het aanvragen hiervan, of weten niet waar en hoe ze het kunnen aanvragen.⁴ Deze toegenomen complexiteit lijkt samen te hangen met een tendens in Nederland naar gerichte regelingen voor specifieke doelgroepen, in plaats van brede universele regelingen⁵. Hoe gericht een regeling, hoe meer criteria van toepassing zijn om te bepalen wie er recht op heeft, en hoe meer 'administratieve rompslomp' bij de aanvraag komt kijken. Kortom, er is een uitruil tussen gerichtheid van een regeling en de complexiteit ervan. Gerichtere regelingen zijn in de regel complexer voor de aanvrager, en dus is het risico op niet-gebruik groter. Recent is hierover meer bewustwording ontstaan.

1.4 Onderzoeksofzet op hoofdlijnen

Analysekader

Dit syntheseonderzoek richt zich zoals gezegd op (1) de aard, oorzaken en het gedrag van burgers en (2) de aanpak van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen die vallen onder SZW die kunnen bijdragen aan het stimuleren van een toenemend gebruik van de regelingen en (3) het achterhalen van de belangrijkste 'witte vlekken'. Uit relevante nationale en internationale wetenschappelijke literatuur en beleidsgerichte onderzoeksrapporten hebben wij kennis en inzichten opgehaald die betrekking hebben op het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. De synthesestudie voerden wij uit aan de hand van een analysekader. Dit gaf ons de mogelijkheid om gericht naar relevante studies te zoeken en alle informatie op een gestructureerde manier te bestuderen. Het analysekader hebben wij opgesteld aan de hand van de clustering van onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2 en van de verschillende regelingen die onder SZW vallen. Hieronder hebben wij het analysekader schematisch weergegeven.

⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/02/25/bin-nl-gedragsadviezen>

⁵ Zie onder andere hoofdstuk 2 van Kansrijk Armoedebeleid van het CPB en het SCP: <https://www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid>

Doelgroep	Regeling	Methoden en technieken	Omvang niet-gebruik	Achtergrondkenmerken van niet-gebruik	Oorzaken van niet-gebruik	Tegengaan niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget					
	Kinderbijslag					
	Kinderopvangtoeslag					
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Algemene Ouderdomswet					
	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen					
Mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien	Participatiewet					
	Wajong					
	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen					
	Werkloosheidswet					
	Toeslagenwet					
Nabestaanden	Ziektewet					
	Algemene Nabestaandenwet					

Figuur 1. Schematische weergave analysekader synthesestudie, met regelingen opgesplitst per doelgroep⁶

Literatuuronderzoek

Voor de synthesestudie hebben we een literatuuronderzoek uitgevoerd dat uit vier stappen bestaat. Deze stappen lichten we hierna kort toe. In bijlage A hebben we enkele karakteristieken opgenomen met betrekking tot het literatuuronderzoek.

Stap 1. Opstellen groslijst literatuur via *snowballing* en *search*

Bij een syntheseonderzoek is een gerichte zoekstrategie essentieel om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. We hebben een doelgerichte, maar pragmatische zoekstrategie gehanteerd. In de eerste plaats was deze gebaseerd op *snowballing*. Het startpunt hiervoor was een literatuurlijst die is aangeleverd door SZW, aangevuld met een aantal bij de onderzoekers bekende studies die daar nog niet op stonden. *Snowballing* wil zeggen dat we via referenties nieuwe relevante literatuur hebben geïdentificeerd. Ook hebben we 'voorwaartse *snowballing*' toegepast: dat wil zeggen dat we in Google Scholar hebben gekeken naar welke studies na publicatie veelvuldig verwezen werd. Vervolgens keken we vanuit welke, later verschenen studies, naar de desbetreffende studie werd verwezen. We zijn hiermee doorgegaan totdat we merkten dat er verzadiging optrad of we te ver teruggingen in de tijd (vóór 1985). Verder hebben we in beperkte mate gebruikgemaakt van een *search* via Google Scholar op relevante zoektermen. Beide methoden samen hebben geleid tot een groslijst van 181 potentieel relevante studies.

Stap 2. Selecteren relevante literatuur

We hebben alle studies van de groslijst verzameld en hebben hieruit, op basis van het lezen van abstracts en samenvattingen, een selectie gemaakt van studies die we nader wilden bestuderen. Dit hebben we gedaan door te kijken naar de relevantie van de studies (gekoppeld aan de vragen en regelingen in het analysekader en het jaar van publicatie) en de kwaliteit ervan (validiteit, betrouwbaarheid en objectiviteit). De geselecteerde studies, in totaal 114, hebben we geïnccludeerd in het onderzoek. Hiervan hadden 35 studies expliciet betrekking op Nederland. Een flink aantal studies is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Bijlage B bevat de volledige literatuurlijst.

⁶ Regelingen kunnen onder meerdere doelgroepen vallen, zoals de Algemene Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Hoewel deze onderdeel is van de Participatiewet, nemen wij deze apart op in de analyse onder de groep 'ouderen vanaf de AOW-leeftijd'.

Stap 3. Bestuderen relevante literatuur en vullen analysekader

Nadat we alle relevante studies hebben verzameld, hebben we deze bestudeerd, geanalyseerd en de belangrijkste informatie voor de synthese eruit gedestilleerd. Tijdens het bestuderen van de geselecteerde literatuur en onderzoeksrapporten hebben we het analysekader gevuld met de belangrijkste uitkomsten per studie.

Stap 4. Synthese

Het analysekader hebben we vervolgens gebruikt als handvat om bevindingen op de juiste manier te rangschikken. Op deze manier konden we de antwoorden op de onderzoeksvragen structureren, bijvoorbeeld per doelgroep, per regeling of een cluster aan regelingen. Aan de hand van deze structuur konden we gemakkelijk de rode draden uit alle studies verzamelen én zien we waar kennis ontbreekt (de kennislacunes).

Expertinterviews

Tot slot hebben wij twee interviews gehouden met experts op het gebied van niet-gebruik van inkomensregelingen:

- a. Wim van Oorschot, emeritus hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven;
- b. Aenneli Houkes, werkzaam bij de Algemene Rekenkamer, voorheen werkzaam bij het Centraal Planbureau (CPB).

Wij zijn beide experts erkentelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek in de vorm van een reflectie op onze conceptbevindingen. Deze zijn daardoor zonder meer scherper geworden. De inhoud van de bevindingen in voorliggende studie zijn desalniettemin volledig voor rekening van de onderzoekers van Significant APE.

2 Het begrip ‘niet-gebruik’

Zoals gezegd in hoofdstuk 1 is sprake van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen wanneer een burger wel recht heeft op een regeling maar hier bewust of onbewust geen gebruik van maakt. Het gaat dus niet om burgers die (net) buiten de criteria van een regeling vallen. Het aandeel niet-gebruik (in %) is dan de ratio tussen het aantal burgers dat recht heeft op een regeling maar deze niet ontvangen, en het totale aantal burgers dat recht heeft op de regeling⁷. Maar er is meer te zeggen over het begrip ‘niet-gebruik’. In paragraaf 2.1 gaan we eerst in op de soorten niet-gebruik die in de literatuur worden onderscheiden. Paragraaf 2.2 gaat in op de vraag waarom niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen maatschappelijk gezien een probleem is.

2.1 Soorten niet-gebruik

In de literatuur wordt niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen langs verschillende lijnen gecategoriseerd (zie onder andere Van Oorschot, 1995a). In de eerste plaats wordt onderscheid gemaakt tussen **primair niet-gebruik** en **secundair niet-gebruik**. Primair niet-gebruik betekent dat een burger die recht heeft op een regeling deze niet aanvraagt, ongeacht of hij/zij zich ervan bewust is dat hij/zij recht heeft op de regeling. Secundair niet-gebruik betekent dat een burger die recht heeft op een regeling wel een aanvraag indient, maar deze uiteindelijk toch niet ontvangt. Dit kan komen door toedoen of gedrag van de aanvrager zelf, bijvoorbeeld als hij of zij bepaalde informatie niet aanlevert, of van een fout van de uitvoerder van de regeling. De meeste studies hebben betrekking op primair niet-gebruik van regelingen.

Ten tweede wordt onderscheid gemaakt tussen **volledig niet-gebruik** en **gedeeltelijk niet-gebruik**. De tweede categorie betreft rechthebbende burgers die door wat voor oorzaak dan ook slechts een deel van de regeling ontvangen waar zij recht op hebben. De meeste studies betreffen volledig niet-gebruik.

Tot slot speelt ook de tijdsdimensie een rol. Hierbij wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen **permanent niet-gebruik** en **tijdelijk niet-gebruik**. Tijdelijk niet-gebruik, soms ook wel **vertraagd niet-gebruik** genoemd, treedt op als een burger pas na verloop van tijd een aanvraag indient voor een regeling, terwijl hij of zij al eerder rechthebbende was. De meeste studies hebben betrekking op permanent niet-gebruik, waarbij de burger gedurende de hele periode waarin hij of zij recht had op een regeling deze niet heeft aangevraagd en ontvangen. Toch is het aannemelijk dat tijdelijk niet-gebruik veelvoorkomend is, doordat burgers vanaf het moment dat ze recht krijgen op een regeling vaak enige tijd nodig hebben om zich hiervan bewust te worden en het aanvraagproces te starten. Overigens kan daarbij ook **frictioneel niet-gebruik** ontstaan. Dat is niet-gebruik dat optreedt gedurende het aanvraagproces, doordat er enige tijd overheen gaat voordat de regeling wordt toegekend, terwijl de aanvrager er wel al recht op heeft en een aanvraag heeft gedaan. Alleen al om die reden zal niet-gebruik in de praktijk vrijwel nooit 0% kunnen zijn.

2.2 Waarom is niet-gebruik een probleem?

Een belangrijke vraag is waarom niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen maatschappelijk gezien een probleem is. Hierover worden in de literatuur verschillende aspecten genoemd (zie onder andere Hernanz, Malherbet en Pellizzari, 2004; Goedemé & Janssens, 2020, en Janssens en Van Mechelen, 2022).

⁷ Onder de groep burgers die een bepaalde regeling ontvangt, kan zich in de praktijk een fractie burgers bevinden die er onrechtmatig gebruik van maakt. Deze laten we hier voor het gemak buiten beschouwing.

In de eerste plaats leidt niet-gebruik tot een grotere kans dat de beleidsdoelen van de desbetreffende regeling(en) niet behaald worden. Immers, een deel van de beoogde doelgroep wordt niet bereikt. Dit doet afbreuk aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van inkomensondersteunende regelingen, en, daarvan afgeleid, ook van die van het sociaalzekerheidsstelsel in zijn geheel. Zeker als juist onder de burgers die regelingen het meest nodig hebben het niet-gebruik het hoogst zou zijn. Dan is aanvullend (flankerend) beleid noodzakelijk om deze groep burgers alsnog te bereiken, wat kan leiden tot ondoelmatigheid.

Ten tweede kan niet-gebruik van regelingen de samenleving op korte termijn wellicht geld besparen, maar op langere termijn (extra) geld kosten, als niet-gebruik leidt tot bijvoorbeeld hogere ziektekosten, schuldenproblematiek en/of slechtere omstandigheden waarin kinderen opgroeien.

Een derde aspect dat in de literatuur wordt genoemd heeft te maken met het gelijkheidsbeginsel. Als burgers onbewust en ongewild geen gebruikmaken van regelingen leidt dat tot een ongelijke behandeling van individuele burgers en mogelijk tot sociale ongelijkheid. Dit speelt bijvoorbeeld als alleen burgers die goed geïnformeerd zijn toegang hebben tot een regeling en burgers die minder goed op de hoogte zijn er geen gebruik van maken.

Een vierde en laatste reden waarom een beter inzicht in niet-gebruik belangrijk is voor beleidsmakers, is dat daardoor de financiële consequenties van beleidsveranderingen vooraf beter in te schatten zijn. Dit speelt in het bijzonder bij regelingen met een hoog percentage niet-gebruik.

3 Omvang van niet-gebruik

In dit hoofdstuk bespreken wij de omvang van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Uit de literatuur blijkt dat het lastig is een precieze schatting te maken van de omvang van niet-gebruik. Regelingen zijn complex en het blijkt moeilijk te bepalen wanneer iemand werkelijk recht heeft of niet (CPB, 2019). Ook zijn regelingen over de jaren veranderd en verschillen binnen- en buitenlandse regelingen van elkaar, wat een vergelijking van de verschillende cijfers lastig maakt. In dit hoofdstuk geven wij verschillende berekeningen en schattingen naar de omvang van niet-gebruik weer, en proberen wij duiding te geven bij de gevonden cijfers.

3.1 Wat is bekend over de omvang van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen?

De omvang van niet-gebruik kan op verschillende manieren berekend worden. We zien twee veel voorkomende manieren terugkomen, alsook beschreven in Matsaganis et al. (2010): aan de hand van *aantallen* (aantal niet-gebruikers/aantal gerechtigden) en *uitgaven* (niet geclaimde gelden/totaal beschikbare gelden). Daarnaast is de manier van meten bepalend voor de betrouwbaarheid van de data over de omvang. Zelf ingevulde enquêtedata worden vaak gebruikt bij het berekenen van het aantal gebruikers van regelingen. Dit is foutgevoelig en zorgt er daarom voor dat de betrouwbaarheid van de data niet altijd even goed is (in hoofdstuk 7 gaan wij verder in op de gebruikte methoden).

Het blijkt lastig te achterhalen hoeveel mensen er precies recht hebben op een regeling en welk deel hier precies geen gebruik van maakt. Daarnaast blijkt dat een deel wel de gelden ontvangt, maar hier geen recht op lijkt te hebben. Naar schatting van de Sociale Verzekeringsbank (2014) betreft dit zo'n 1,7% voor de AIO. Dit kan een vertekend beeld geven van de gemeten cijfers over de omvang van niet-gebruik.

Volgens Lucas et al. (2021) ligt de omvang van niet-gebruik in de Europese Unie tussen 20 en 80%. Slechts bij een aantal uitzonderingen is dit aandeel lager dan 20% (Van Oorschot, 2019). Volgens verschillende onderzoeken ligt het percentage niet-gebruik vele malen hoger wanneer er sprake is van een inkomenstoets, dan wanneer dit niet het geval is (20-40% ten opzichte van 20-80%; Ebenstein & Stage, 2010; Hümbelin, 2019; Janssens & Van Mechelen, 2017; Van Oorschot, 2002; Hümbelin, 2019).

Het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen delen wij op in drie categorieën (gebaseerd op Bureau Vertige, 2008):

- a. Regelingen met een laag niet-gebruik (<15%). Over het algemeen zijn dit regelingen zonder inkomenstoets, zoals de **Algemene Ouderdomswet (AOW)**, **Algemene Nabestaandenwet (Anw)** en **Algemene Kinderbijslag (AKW)** en **Kinderopvangtoeslag**;
- b. Regelingen met een 'matig' niet-gebruik (15-30%). Dit zijn veelal regelingen waarbij de hoogte van de regeling afhankelijk is van het inkomen, zoals bij de **algemene bijstand**. Niet-gebruik is hoger wanneer de gelden alleen een relatief kleine aanvulling op andere inkomsten vormen;
- c. Regelingen met een relatief hoog niet-gebruik (>30%). Dit zijn over het algemeen regelingen die burgers met lage inkomens van aanvullende tegemoetkomingen voorzien. Denk hierbij aan regelingen als de **bijzondere bijstand** en **Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)**.

In onderstaande tabel zijn percentages van de omvang per regeling in Nederland weergegeven. Bijbehorende context en referenties zijn terug te vinden in subparagrafen 3.1.1 – 3.1.4. Niet voor alle regelingen zijn cijfers beschikbaar (aangegeven met 'na' in de tabel)

Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland			
Gemiddelde omvang in procenten (na = cijfers niet aanwezig)			
Doelgroep	Regeling	Jaar meting	Niet-gebruik
Ouders met kinderen tot 18 jaar	Kindgebonden budget	2020	7%
	Kinderbijslag		laag
	Kinderopvangtoeslag	2018	4 - 5%
Ouderen vanaf de AOW-leeftijd	Algemene Ouderdomswet	2017	0,04%
	Aanvullende inkomensvoorziening ouderen	2018	30%
Mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien	Algemene bijstand	2021	35% ⁸
	Bijzondere bijstand	2008	43 - 80%
	Ziektewet		na
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen		na
	Werkloosheidswet		na
	Wajong		na
	Toeslagenwet		na
Nabestaanden	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

Tabel 3. Omvang niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland (na = cijfers niet aanwezig)

In de volgende subparagrafen presenteren wij per doelgroep en per regeling de beschikbare cijfers over de omvang van niet-gebruik voor de Nederlandse situatie. Ook bespreken we relevante cijfers uit internationale literatuur die betrekking hebben op andere landen.

3.1.1 Niet-gebruik onder ouders met kinderen tot 18 jaar

Uit recent onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën blijkt dat het niet-gebruik van het **kindgebonden budget** 7% is (2020; Athmer et al., 2022). Er lijkt een daling te zijn geweest ten opzichte van de jaren daarvoor. In 2016 was het niet-gebruik volgens berekeningen van het CPB (2019) gemiddeld 17%. Het niet-gebruik van de **kinderopvangtoeslag** wordt voor 2018 geschat op maximaal 4 tot 5% (Athmer et al., 2022). Uit onderzoek van Vrooman en Asselberghs (1994) in Nijmegen blijkt dat de **kinderbijslag** tot de laagste categorie niet-gebruik behoort (<15%). Naar inschatting van de SVB is het percentage niet-gebruik bij de kinderbijslag zeer laag, al zijn hier geen concrete cijfers over.

De omvang van niet-gebruik bij de **dubbele kinderbijslag** verschilt naar soort. Bij de *dubbele kinderbijslag-intensieve zorg* is naar schatting van Cuelanaere en Den Uijl (2020) het niet-gebruik 10%⁹. Niet-gebruik onder de *dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen* is naar verwachting van De Beleidsonderzoekers (2020) gering, omdat de bekendheid groot is onder deze groep. Concrete cijfers zijn hier echter (nog) niet voor bekend. Ook over de *dubbele kinderbijslag wegens ziekte/beperking kind* zijn geen cijfers bekend.

Uit wat ouder onderzoek naar niet-gebruik onder de doelgroep ouders met kinderen tot 18 jaar blijkt niet-gebruik van specifieke regelingen voor deze groep in het Verenigd Koninkrijk geschat op 36% (data uit 1991) en in de Verenigde Staten op 13% (data uit 1975; Van Oorschot (1998).

⁸ Dit betreft de gemiddelde omvang van niet-gebruik wanneer iemand deels afhankelijk is van de Algemene Bijstand.

⁹ In deze studie is een iets andere definitie van het aandeel niet-gebruik gehanteerd. Gangbaar is om het aantal burgers dat recht heeft op een regeling maar deze niet ontvangt te delen door het totale aantal burgers dat recht heeft op de regeling (en al dan niet ontvangt). In genoemde studie wordt echter alleen door het aantal ontvangers gedeeld (en niet door alle rechthebbenden). Het niet-gebruik zou dan iets lager uitvallen dan de genoemde 10%.

3.1.2 Niet-gebruik onder ouderen vanaf de AOW-leeftijd

De omvang van niet-gebruik onder ouderen vanaf de AOW-leeftijd verschilt per regeling. Niet-gebruik bij de AOW komt volgens Vrooman en Asselberghs (1994) slechts in beperkte mate voor. Naar (recentere) schatting van de Algemene Rekenkamer (2019) is het niet-gebruik van de AOW slechts 0,04%.

Over het niet-gebruik van de AIO zijn de bevindingen verschillend. De Algemene Rekenkamer (2019) schat het niet-gebruik van de AIO in 2017 tussen 48 en 56%. Dit komt overeen met een eerdere schatting van Van Eekelen en Kridene-Lageman (2017). CBS-data laten echter zien dat het niet-gebruik van de AIO in 2018 circa 30% was.¹⁰

Voor andere westerse landen zijn er schattingen bekend voor het niet-gebruik van aanvullende regelingen op het inkomen van gepensioneerden. In het Verenigd Koninkrijk zijn er verschillende schattingen gedaan over de jaren 2000-2004, met een niet-gebruik van gemiddeld zo'n 30% (schattingen 14 tot 45%; Hancock et al., 2003; Pudney et al., 2004; Hernandez & Pudney, 2007; Sutherland, 2003). Volgens schattingen van Matsaganis et al. (2010) over de jaren 2004/2005 is het niet-gebruik van aanvullende regelingen voor gepensioneerden in Spanje 22% en in Griekenland 63,4%.



3.1.3 Niet-gebruik onder mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien

Wat is er bekend over niet-gebruik specifiek voor de groep mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien? Volgens Van Oorschot (2000) ligt het niet-gebruik van financiële regelingen onder huishoudens met een laag inkomen tussen 20 en 50%, afhankelijk van de regeling en woonplaats. Binnen de Participatiewet is er onder andere onderzoek gedaan naar de omvang van niet-gebruik bij de algemene en bijzondere bijstand.

De Inspectie SZW (2021) schat de gemiddelde omvang van niet-gebruik in de algemene bijstand in Nederland op 35% (data uit 2018). Het niet-gebruik onder personen die volledig afhankelijk zijn van de bijstand is maximaal 15%. Bij

¹⁰ Zie [Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018 \(cbs.nl\)](https://rekenkamer.nl/onderzoek-en-toezicht/onderzoek/2018/01/18/Recht-en-gebruik-AIO-2017-en-2018)

personen die grotendeels (zo'n 2/3^e) van hun inkomen afhankelijk zijn van de bijstand is het niet-gebruik geschat op 68% (Wildeboer Schut & Hof, 2007; Inspectie SZW, 2021). In andere Europese landen zijn er uiteenlopende bevindingen over het niet-gebruik bij inkomensondersteuning onder deze doelgroep, bijvoorbeeld in Frankrijk (36%; Laín & Julià, 2022), Spanje (10%; Laín & Julià, 2022), Finland (40-50%; Laín & Julià, 2022) en Duitsland (36-79%; Van Oorschot, 1991; Frick & Groh-Samberg, 2007; Bird et al., 1999). Het gemiddelde niet-gebruik in Europa is volgens Laín en Julià (2022) 50%.

Volgens Tempelman et al, (2011) is het meten van niet-gebruik bij de **bijzondere bijstand** erg lastig. Het is lastig de individuen die recht hebben op een bijzondere bijstand te identificeren en daarnaast is onbekend met welke bijzondere en noodzakelijke kosten deze burgers mogelijk te maken hebben of krijgen. Volgens een ruime schatting, gebaseerd op CBS-data uit 2006-2008, ligt het niet-gebruik tussen 43 en 80% (Tempelman et al. 2011). Wanneer er sprake is van een bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen is dit geschat op 47-53% (Tempelman et al., 2011).

Over de omvang van andere onderdelen van de **Participatiewet (PW)**, maar ook de **Ziektewet (ZW)**, **Werkloosheidswet (WW)**, **Wet werk en inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)**, **Wajong** en **Toeslagenwet (TW)** zijn op dit moment geen cijfers bekend.

3.1.4 Niet-gebruik onder nabestaanden

De omvang van niet-gebruik onder nabestaanden in Nederland blijkt volgens verschillende bronnen beperkt te zijn (Bureau Vertige, 2008; Van Eekelen & Vleeming, 2008; SZW, 2019). Uit de beleidsdoorlichting nabestaanden (SZW, 2019) blijkt dat driekwart van de 2300 respondenten (mensen met een partner) de **Anw** kent, waarvan een groot deel aangeeft niet te weten wat de voorwaarden zijn om een uitkering te krijgen. Het niet-gebruik van de Anw blijkt desondanks laag te zijn. In de beleidsdoorlichting wordt verwezen naar onderzoek van CBS waaruit blijkt dat 2,9% van de nabestaanden die hun partner verloor tussen 2012-2015 en aan de voorwaarden voldoet, geen Anw-uitkering aanvraagt en ontvangt. Ze verklaren het lage niet-gebruik door het feit dat de SVB nagenoeg alle mogelijke rechthebbende nabestaanden een brief stuurt waarin zij worden geattendeerd op het mogelijke recht op een Anw-uitkering.

3.2 Conclusies met betrekking tot de omvang van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Op basis van de bestaande data en literatuur kunnen we een aantal conclusies trekken over de omvang van niet-gebruik in Nederland. Niet-gebruik bij de doelgroep **ouders met kinderen tot 18 jaar** verschilt per regeling, maar blijkt in het algemeen relatief laag (<15%). De omvang van niet-gebruik onder **ouderen vanaf de AOW-leeftijd** verschilt ook per regeling. Het niet-gebruik van de AOW is zeer gering (0,04%). Het niet-gebruik van de AIO blijkt een stuk hoger (30%). Cijfers over de omvang van niet-gebruik voor regelingen gericht op **mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien** zijn beperkt beschikbaar. Cijfers over de algemene bijstand lopen uiteen, waardoor het lastig is hier een conclusie over te trekken. Hetzelfde geldt voor de bijzondere bijstand, die bedoeld is voor onvoorziene situaties. Bij **nabestaanden** blijkt het niet-gebruik beperkt te zijn voor gebruik van de **Anw** (2,9%)

In de volgende hoofdstukken behandelen we de oorzaken van niet-gebruik en bespreken we welke achtergrondkenmerken mogelijk van invloed zijn op het niet-gebruik van regelingen.

4 Oorzaken van niet-gebruik

In dit hoofdstuk lichten we aan de hand van drie niveaus de oorzaken van niet-gebruik toe: het niveau van de regelgeving, de burger en de uitvoering. Ook bespreken we kort de invloed van de bredere sociale, wettelijke en technologische context op niet-gebruik. Per niveau bespreken we de verschillende barrières die mensen belemmeren in het gebruik van een regeling en opbrengsten die hen stimuleren om gebruik te maken van een regeling. We hebben hierbij expliciet aandacht voor inzichten uit gedragswetenschappelijk onderzoek.

4.1 Meerdere benaderingen van oorzaken van niet-gebruik

Uit onderzoek blijkt dat mensen onvoldoende kennis hebben van een regeling en er daardoor geen gebruik van maken. Kennis is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen aanvragen van een regeling (Finn & Goodschip, 2014; Oorschot, 2000; Van Mechelen & Janssens, 2017; Boost et al., 2017). Uit onderzoek blijkt ook dat wanneer mensen wel helemaal bekend zijn met een regeling, ze soms alsnog een afweging maken tussen de 'kosten', de moeite die burgers moeten doen voor een aanvraag, en de (financiële) opbrengsten van het ontvangen van een inkomensregeling (Boost et al., 2021). De meest genoemde kosten in onderzoeken zijn administratieve lasten, informatiekosten, en sociale en psychologische kosten. Wanneer mensen weinig kennis hebben van een regeling, hun recht daarop of van de aanvraagprocedure, dan stijgen hun informatiekosten. Administratieve lasten bestaan uit de tijd en moeite die een persoon moet steken in bijvoorbeeld het verzamelen van de juiste documenten of het invullen van aanvraagformulieren. Er zijn verschillende definities van sociale en psychologische kosten. Deze kosten draaien in het kort vooral om stigma dat gepaard gaat met het gebruikmaken van een regeling of stress die ontstaat bij het aanvraagproces.

Deze kosten-opbrengstenbenadering is rationeel van aard. Er zijn ook onderzoekers die stellen dat mensen beperkt zijn in hun rationele besluitvorming. In deze studies stellen zij dat mensen eerder beslissingen nemen op basis van emotie. Niet-gebruik zou bijvoorbeeld - volgens Bhargava en Manoli (2015) - eerder verklaard kunnen worden als een gevolg van beperkte kennis van de regelingen, verwarring over de voorwaarden of stimulansen van een regeling, uitstelgedrag, onoplettendheid, psychologische aversie tegenover de complexiteit van een regeling of 'gedoetjes' die komen kijken bij het aanvragen. Zij concluderen dat verwarring over een regeling, dus het verkeerd interpreteren van stimulansen en/of financiële opbrengsten, en de complexiteit van een regeling een grote rol spelen in het niet-gebruik. Dit bevestigt ook een recent rapport van Drees (2022a). Ook Janssens en Van Mechelen (2022) stellen dat de rationele benadering aanvulling behoeft. Zij geven aan dat gedragsbarrières 'optimale' beslissingen in de weg staan. Voorbeelden hiervan zijn een *overload* aan keuzes en complexiteit, beperkt begrip van kosten en baten en een onvolledige inschatting van risico's. Mensen blijken bijvoorbeeld vaak te optimistisch te zijn over het vinden van een baan of over hoeveel geld ze aan het eind van de maand over hebben, terwijl ze de negatieve uitkomsten en de noodzaak van (financiële) ondersteuning juist onderschatten.

Bovenstaande laat zien dat in de literatuur verschillende benaderingen mogelijk zijn voor het bepalen van de oorzaken van niet-gebruik, die elkaar over en weer aanvullen. In de volgende paragrafen werken wij deze benaderingen verder uit op drie niveaus: het niveau van de regelgeving, de uitvoering en de burger. Deze driedeling werd voor het eerst geïntroduceerd door Van Oorschot (1991), en later ook vaak gebruikt door andere wetenschappers (Janssens en Van Mechelen 2022; Lucas et al., 2021). Op elk van de drie niveaus zijn oorzaken van niet-gebruik te vinden. Het is daarom de verantwoordelijkheid van dat niveau om deze oorzaken aan te pakken. We benadrukken dat de meeste oorzaken niet zijn toe te wijzen aan één niveau, maar aan het samenspel daartussen. Soms is het daarom arbitrair aan welk niveau we een oorzaak 'toebedelen'. Tot slot voegen Janssens en van Mechelen (2022) ook het niveau van de bredere sociale, technologische en wettelijke context toe aan deze driedeling. Deze context hangt als het ware boven de drie eerdergenoemde niveaus. In de volgende paragrafen bespreken we de oorzaken per niveau.

4.2 Oorzaken op het niveau van de regelgeving

In deze paragraaf lichten we toe hoe onder andere (complexe en) onduidelijke toelatingscriteria, inkomenstoetsen en (niet) automatische toekenning, en vooroordelen over of een negatieve associatie van een regeling het gebruik van een regeling op het **niveau van de regelgeving** beïnvloeden.

Van Oorschoot noemde in 1998 de volgende oorzaken voor een hoger niet-gebruik op het niveau van de regelgeving, die nog steeds actueel zijn:

1. Regelingen waarbij een vermogens-/inkomenstoets vereist is;
2. Regelingen waarbij veel regels en richtlijnen gelden;
3. Regelingen waarbij ingewikkelde regels gelden;
4. Regelingen met vage en willekeurige criteria om aanspraak te mogen maken op een regeling;
5. Regelingen die andere inkomstenbronnen aanvullen;
6. Regelingen die zijn gericht op groepen die in de samenleving als 'minder' worden gezien;
7. Regelingen met maar een klein voordeel;
8. Regelingen waarbij het initiatief voor het aanvragen volledig bij de burger ligt;
9. Regelingen waarbij mensen incidenteel een uitkering krijgen in plaats van constant;
10. Regelingen waarbij het recht op de ondersteuning varieert.

Deze oorzaken houden vaak verband met het ontwerp van een regeling. Enkele oorzaken die Van Oorschoot (1999) noemt, worden bepaald door financiële determinanten. Mensen maken van een afweging over het gebruik van een regeling op basis van de verwachte opbrengsten voor hen. Dit is een van de meest genoemde oorzaken in de literatuur. Burgers beslissen aan de hand van de hoogte van de regeling en de verwachte duur ervan of zij gebruikmaken van een regeling. De prikkel om gebruik te maken van een regeling is hoger als de hoogte van een regeling stijgt, en het gebruik daalt wanneer de duur van de regeling wordt verkort (Tempelman & Houkes-Hommes, 2016). Wel is het van belang om te noemen dat het hierbij gaat om de relatieve waarde en niet om een absoluut bedrag: voor mensen met een relatief hoog inkomen zal een aanvullende inkomensregeling minder verschil maken (Hernanz et al., 2004).

Uit onderzoek van Actal (2014, in WRR, 2017) blijkt verder dat in Nederland zoveel regelingen bestaan, dat veel mensen niet meer weten waarop zij recht hebben en moeite hebben met het maken van een financiële planning. Ook concludeerde de Nationale Ombudsman in 2013 dat overheidsregelingen vaak (te) complex zijn er daardoor onoverzichtelijk en onvoorspelbaar worden in hun uitwerking voor burgers in de praktijk (WRR, 2017). Zeker bij nieuwe of veranderende regelingen is het niet-gebruik hoger, doordat mensen nog beperkte kennis hebben van deze regelingen. Daardoor stijgen de informatiekosten voor mensen (Bureau Vertige, 2008).

Verder laat onderzoek van Blumkin et al., (2018) zien dat de complexiteit van het aanvraagproces van een regeling een significant (versterkend) effect (40%) heeft op het niet-gebruik van die regeling, doordat mensen het overzicht kwijtraken. Dit kan wantrouwen in de overheid versterken. In het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire kwam een groot wantrouwen tegenover de overheid naar boven. In het eindrapport 'Ongekend onrecht' (2020) concludeert de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld dat het toeslagenstelsel te complex is. Dat mensen niet goed kunnen inschatten wat de gevolgen zijn van het wel of niet aanvragen van een regeling speelt hierbij een grote rol. Mensen kunnen bijvoorbeeld bang zijn dat als zij een fout maken in het administratieve proces, zij later geld moeten terugbetalen dat zij mogelijk al hebben uitgegeven (Hernanz et al., 2004). Ook uit onderzoek van de gemeente Amsterdam (2017) naar het gebruik en bereik van de AIO blijkt bij een meerderheid van de respondenten wantrouwen heerst ten aanzien van de overheid, doordat mensen bang zijn voor terugvorderingen.

Overigens blijkt uit een recente evaluatie van SEO (2022) van het toeslagenstelsel dat de kinderopvangtoeslagaffaire niet lijkt te hebben geleid tot meer niet-gebruik. Mensen wordt soms geadviseerd hun toeslag achteraf aan te vragen, om de angst voor terugbetalingen weg te nemen. Dit uitstel kan echter leiden tot afstel van het aanvragen van een toeslag en niet-gebruik bevorderen. Voor mensen met een laag inkomen is uitstel van de aanvraag vaak geen optie,

omdat zij het geld al eerder nodig hebben. Het onderzoek 'Als verrekenen een beperking is' in opdracht van UWV (Optimalistic, Muzus, Stimulansz, 2021) stelt ook dat voornamelijk de onzekerheid als gevolg van onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid van regelingen een belangrijke factor is voor niet-gebruik.

Hoge administratieve lasten hebben ook grote invloed op niet-gebruik. Denk aan het moeten aanleveren van extra bewijs dat je in aanmerking komt voor een regeling, het invullen van extra formulieren, en toelatingscriteria die lastig te begrijpen zijn (Van Mechelen en Janssens, 2017). Boost et al. (2021) beschrijven bijvoorbeeld hoe het niet-automatisch verkrijgen van een regeling ook een belangrijke barrière kan zijn voor het aanvragen van een regeling. Naast de fysieke of mentale drempel voor mensen om bewijs van hun 'recht' aan te moeten leveren, kunnen mensen zich ook vernederd voelen wanneer bijvoorbeeld hun inkomen wordt getoetst. Daarnaast kan het feit dat een regeling wordt betaald door belastinggeld ook een reden zijn voor mensen om geen gebruik te maken van een regeling (Janssens en Van Mechelen, 2022).

Volgens Curry (2006) zijn administratieve lasten de belangrijkste reden voor niet-gebruik. De administratieve lasten stijgen wanneer het aanvraagproces te lang duurt of wanneer dit te complex is. Daarnaast kunnen transactiekosten stijgen als mensen verplicht zijn persoonlijke documenten aan te leveren, of wanneer zij moeite hebben met het invullen van aanvraagformulieren. Maar ook kosten die mensen moeten maken voor de aanvraag, bijvoorbeeld reiskosten, vallen hieronder (Mood, 2006).

4.3 Oorzaken op het niveau van de uitvoering

In deze paragraaf lichten we toe hoe het niet-gebruik stijgt wanneer op **uitvoeringsniveau** gebruik wordt gemaakt van onduidelijke aanvraagformulieren, slechte samenwerking met andere organisaties, de informatie over een regeling slecht wordt gecommuniceerd, of het aanvraagproces als vernederend wordt ervaren door de aanvragers.

Van Oorschoot (1999) stelt dat de volgende factoren een negatieve invloed hebben op het gebruik van een regeling op het niveau van de uitvoering:

1. Burgers die het aanvraagproces als vernederend of denigrerend ervaren;
2. Aanvraagprocedures waarbij ondersteunende dienstverlening en fraudebestrijdingsmechanieken worden gecombineerd;
3. Ingewikkelde aanvraagformulieren;
4. Een slechte kwaliteit van het beoordelen van aanvragen, bijvoorbeeld doordat er een beslissing van een uitkeringsorganisatie wordt gemaakt op onvoldoende informatie of op de stereotyperingen;
5. Een slechte kwaliteit van technische administratieve procedures;
6. Uitvoerende professionals die de richtlijnen niet goed interpreteren.

We werken dit hieronder verder uit. Allereerst blijkt uit onderzoek van Baumberg (2021) dat stigmatisering kan plaatsvinden in het proces. Stigmatisering is iets anders dan stigma, waarbij mensen zichzelf schamen. Mensen kunnen bijvoorbeeld denken dat anderen hen stigmatiseren maar schamen zichzelf niet ergens voor. Stigmatisering is het idee of gevoel van een persoon dat andere mensen hem of haar als 'minder' zien. Dit wordt ingegeven door bijvoorbeeld een combinatie van gebrek aan privacy, een vernederende ervaring met lange wachtlijsten, en/of het gevoel dat uitvoerende medewerkers op je neerkijken of vernederend behandelen (Boost et al., 2021; Van Mechelen en Janssens, 2017). Stigmatisering verschilt per land of regeling omdat het wordt bepaald door het idee in hoeverre 'ontvangers' het verdienen om een regeling te krijgen. Dit beïnvloedt ook de uitvoeringsprofessionals. Zo stelt de inspectie SZW (2017) dat het voor professionals vaak onwennig is om financiële zaken uit te vragen en voelt het voor sommigen van hen als een inbreuk op de privacy van de aanvrager om door te vragen op diens financiële situatie.

Verder is de manier waarop informatie wordt gepresenteerd bepalend of mensen gebruikmaken van een regeling. Dit komt door de zogeheten *framing bias* die kenmerkend is voor mensen. Dit is een cognitieve vooringenomenheid waarbij mensen beslissen over opties op basis van of de opties voor hen een positieve of negatieve connotatie hebben, en niet

of minder op basis van feiten. De rol van administratieve medewerkers is ook hierin groot, omdat zij de regelingen moeten uitleggen aan potentiële aanvragers. Uit het eerdergenoemde onderzoek 'Als verrekenen een beperking is' (Optimalistic et al., 2021) blijkt dat uitvoerende medewerkers soms onvoldoende in staat zijn om goede informatie te verstrekken. Ook in onderzoek van de Inspectie SZW (2017) komt naar voren dat professionals van inkomensloketten bij de gemeenten of loketten van wijkteams niet altijd de financiële situatie en bredere ondersteuningsbehoefte van een rechthebbende in kaart brengen. Dit komt doordat zij zich vooral richten op de financiële aspecten waarmee zij de aanvraag zelf kunnen beoordelen. Verder belemmeren hun taakopvattingen en verantwoordelijkheden, de breedte van hun takenpakket, werkdruk en de opvattingen over de zelfredzaamheid van mensen professionals om voldoende aandacht te besteden aan inkomensondersteunende regelingen.

Lange wachttijden, voorwaarden en toegangseisen en ingewikkelde procedures kunnen daarnaast iemands individuele mogelijkheden om een regeling te vinden en te gebruiken beperken. In dit geval kunnen we spreken van een oorzaak op het niveau van de uitvoering, omdat belemmeringen in de uitvoering mensen in de weg staan om een aanvraag te doen of te doorlopen (Boost et al., 2021). Wanneer het mensen te veel moeite kost om een regeling aan te vragen, spreken we van *status quo bias* (voorkeur voor het behouden van de huidige situatie). Mensen kiezen er dan bewust voor om een situatie te behouden zoals deze is, in plaats van een aanvraag te doen (Fobé et al., 2018). Zo blijkt dat zelfs op het oog kleine kosten een significante invloed kunnen hebben op het gebruik van een regeling. Deze kosten worden vaak genegeerd in het ontwerp van een regeling, maar bepalen voor een aanzienlijk deel het niet-gebruik hiervan.

Een ander punt dat Van Oorschot (1999) noemt, is de menging van ondersteunende dienstverlening en fraudebestrijdingsmechanisme. Dit kwam ook in de kinderopvangtoeslagaffaire naar boven. In het rapport 'Ongekend onrecht' (2020) concludeert de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag dat de *"politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen, geleid hebben tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen"*. Bij kleine administratieve vergissingen werden mensen al snel als fraudeurs gezien. Dit heeft eraan bijgedragen dat bij veel mensen het vertrouwen in de overheid is afgenomen. Wij kunnen ons voorstellen dat dit mogelijk ook speelt bij de aanvraag van andere inkomensondersteunende regelingen.

4.4 Oorzaken op het niveau van de burger

In de literatuur wordt vaak gekeken naar de oorzaken van niet-gebruik op het niveau van de burger, meestal door de kennis, verwachtingen, houding, motivatie, ervaringen en omstandigheden van mensen te beschrijven (van Oorschot, 1998). Volgens Van Oorschot (1991) zijn de volgende factoren van belang op het niveau van de burger:

1. Burgers die niet bekend zijn met een regeling;
2. Onvoldoende kennis en onjuiste interpretaties van de criteria die gelden;
3. Onvoldoende kennis van het aanvraagproces en de administratieve procedures;
4. Angst voor stigmatisering en vernedering;
5. Een bepaalde houding die de burger heeft tegenover afhankelijk zijn van de staat en de samenleving;
6. Het idee dat het hele gedoe rondom het aanvragen de moeite niet waard is;
7. Mensen die moeite hebben met het invullen van de formulieren en het verzamelen van de benodigde informatie.

In andere onderzoeken komen nog meer redenen voor niet-gebruik op het niveau van de burger naar voren. Gouldwerth en Shaef (2012) laten bijvoorbeeld zien dat uit eerdere onderzoeken blijkt dat de voornaamste reden dat mensen geen gebruikmaken van een regeling is dat zij denken geen recht te hebben op de regeling. De gemeente Amsterdam voerde in 2016 een onderzoek uit naar het gebruik en bereik van de AIO. Uit dit onderzoek bleek dat een grote groep ouderen onbekend is met de AIO. Ook gaven vijf van de 87 personen aan dat ze denken geen recht te hebben op de regeling (Holaind, 2016). Verschillen in de vaardigheden van mensen die recht hebben op een regeling zijn hierin ook van belang. Dit kan komen door taalbarrières, onbekendheid met administratieve processen of het niet kunnen begrijpen van de formele vereisten (Kleven en Kopczuk, 2011). Mensen die goed geïnformeerd zijn, maken veel meer gebruik van regelingen dan mensen die niet op de hoogte zijn van het feit zij aanspraak mogen maken op een regeling (Chareyron et al., 2018).

Daarnaast zijn sociale en psychologische kosten een belangrijke oorzaak van niet-gebruik op het niveau van de burger. Daigneault en Macé (2020) definiëren deze als volgt: “het stigma van het gebruikmaken van een regeling met negatieve percepties, een gevoel van machts- of autonomieverlies in de relatie met de staat, of de stress van het omgaan met administratieve processen”. In de literatuur wordt dan ook vaak gesteld dat sociale en psychologische kosten samenhangen met cultuur en stigma. Baumberg (2021) deed expliciet onderzoek naar de rol van stigma in het aanvraagproces van een regeling. Stigma is iets wat een persoon zelf ervaart. In het geval van stigma heeft de persoon zelf het gevoel dat hij/zij ‘minder’ is dan een ander, omdat hij gebruikmaakt van een regeling. Stigma uit zich onder andere in de wens om niet geassocieerd te worden met een groep, een angst om respect te verliezen bij je *peers*, en weerstand om persoonlijke informatie te geven (Van Mechelen en Janssens, 2017). Al deze redenen zouden ertoe kunnen leiden dat er minder gebruik wordt gemaakt van een regeling. Toch blijken ook in de wetenschap geen harde bewijzen te vinden voor stigma als oorzaak voor niet-gebruik.

Zelfs als mensen wel gebruik zouden willen maken van een regeling, kan het zo zijn dat ze dit in werkelijkheid niet doen. Dit heeft te maken met het **doenvermogen** van mensen. Het rapport ‘Weten is nog geen doen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2017) geeft expliciet aandacht aan het doenvermogen van mensen. Het lukt mensen vaak wel om informatie te verzamelen en een afweging te maken en mogelijk een plan op te stellen (denkvermogen) maar de vervolgactie, namelijk de daadwerkelijke aanvraag, blijft uit. Zo schrijven Chareyron et al. (2018) bijvoorbeeld dat een van de redenen dat potentiële aanvragers geen aanvraag doen vanwege uitstelgedrag of psychologische afkeer van de complexiteit van een regeling. Of een persoon in staat is in actie te komen, hangt volgens de WRR samen met drie niet-cognitieve vermogens: temperament, zelfcontrole en overtuiging (2017). In de literatuur over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen komen vooral zelfcontrole en overtuigingen naar voren.

Zelfcontrole heeft betrekking op het vermogen om dominante gedragsneigingen te onderdrukken. Janssens en Van Mechelen (2022) stellen dat de beperkte zelfcontrole van mensen ervoor zorgt dat zij ervoor kiezen om activiteiten met directe ‘kosten’ uit te stellen en prioriteit te geven aan directe beloningen. Zelfs als de opbrengsten later groter zijn dan de kosten nu, zijn mensen geneigd om te kiezen voor lagere opbrengsten in het heden. Dit kan worden verklaard door de *present bias*, die Kahneman en Tversky (1981, in Fobé et al., 2018) hebben beschreven. *Present bias* is de neiging van mensen om liever genoeg te nemen met een kleine beloning op dit moment dan te wachten op een grotere toekomstige beloning. Mensen overwaarden directe beloningen, terwijl voor hen de opbrengsten op langere termijn minder waard zijn.

Eerder in dit hoofdstuk noemden wij al de *status quo bias* en de *framing bias*. Kahneman en Tversky (1981, in Fobé et al., 2018) identificeren nog twee andere aspecten die van invloed zijn op het niet-gebruik. Zo refereert de *loss aversion bias* aan het gegeven dat mensen liever een verlies vermijden dan de kans aangrijpen om iets te winnen. Een verlies weegt voor mensen zwaarder dan een winst van gelijke waarde. De *omission bias* heeft betrekking op het gegeven dat mensen niets doen over het algemeen als minder schadelijk ervaren dan wél handelen, zelfs als het niet handelen tot dezelfde negatieve gevolgen kan leiden. In onderzoek van Fobé et al. (2018) wordt aandacht gegeven aan verschillende interventies die ingezet kunnen worden om in te spelen op deze overtuigingen van mensen. Deze bespreken wij in hoofdstuk 6.

Ook het Behavioural Insights Network Nederland schreef in februari 2022 een rapport over het niet-gebruik van regelingen vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief. In dat rapport stellen de auteurs dat de verschillende oorzaken van niet-gebruik kunnen worden ingedeeld volgens het COM-Behavioural model van Michie, Van Stralen en West (Behavioural Insights Network, 2022). De auteurs van het rapport betogen dat voor niet-gebruik de aandacht en bewustzijn van een regeling, de zelfeffectiviteit (of iemand zichzelf in staat acht om een aanvraagprocedure te doorlopen) en de executieve functies, ofwel de mentale inspanning die iemand moet leveren, de capaciteiten van een persoon positief beïnvloedt. Anderzijds hebben administratieve lasten en inkomensfluctuaties een negatief effect op een persoon. Daardoor daalt het gebruik van een regeling. Hulp uit de (sociale) omgeving beïnvloedt de omstandigheden van iemand juist positief, waardoor het gebruik stijgt. Het motief van iemand om gebruik te maken van een regeling wordt positief beïnvloed door gepercipieerd nut en recht. Wanneer mensen ervaren dat zij recht hebben op een regeling en het nut daarvan inzien zullen zij eerder gebruikmaken van een regeling. Daar staat tegenover dat stigma en schaamte het gebruik verminderen (Behavioural Insights Network, 2022).

Tot slot kunnen ook zogeheten 'triggergebeurtenissen' het gebruik van een regeling positief of negatief beïnvloeden (Van Oorschot, 1991). In negatieve zin zijn triggergebeurtenissen nare ervaringen met de overheid waardoor mensen zich terugtrekken. In de huidige maatschappij is de kinderopvangtoeslagaffaire een goed voorbeeld van een triggergebeurtenis die een negatief effect kan hebben op het gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In positieve zin zijn het gebeurtenissen die ervoor zorgen dat mensen juist wel gebruik (gaan) maken van een regeling. Dat kan komen door een veranderende behoefte, bijvoorbeeld als iemand ziek of werkloos wordt, of door informatiegerelateerde triggergebeurtenissen (Janssens en Van Mechelen, 2022).

4.5 De bredere sociale, technologische en wettelijke context

Zoals eerder beschreven is niet-gebruik dus geen vast gegeven en mensen kunnen op een later moment alsnog gebruikmaken van een regeling (Lucas et al., 2021). Dit kan bijvoorbeeld veranderen door nieuwe sociale problemen, verbeterde technologie, de huidige arbeidsmarkt, toegang tot sociale hulpmiddelen en de voorkeuren en eisen van de samenleving. Janssens en Van Mechelen (2022) stellen dat deze sociale, technologische en wettelijke context ook van invloed is maar dat er nog weinig over bekend is. Deze kennislacune kan volgens hen worden verklaard door het feit dat het zeer lastig is om de relatie van deze factoren te onderzoeken met de gegevens binnen één land.

Janssens en Van Mechelen (2022) schrijven bijvoorbeeld dat het sociale netwerk van een migrant een cruciale rol kan spelen in het bewustzijn over het bestaan van een regeling. Maar ook culturele normen en waarden zouden mogelijk van invloed zijn. De auteurs verwijzen naar een onderzoek van Reijnders et al (2018). In dat onderzoek stellen de auteurs dat wanneer er in een land sociale conventies aanwezig zijn die bepalen wanneer het aanvaardbaar is om hulp te vragen, individuen zich beperkt voelen om sociale steun te vragen aan organisaties.

Ook Chareyron et al. (2021) stellen dat sociale interactie het niet-gebruik beïnvloedt. Zij beweren dat de buurt waarin mensen wonen van invloed is op het niet-gebruik, maar weten niet welke aspecten van sociale interactie, bijvoorbeeld informatie of stigma, daar direct invloed op hebben. In het volgende hoofdstuk gaan wij hier verder op in.

Verder is de wettelijke context van belang omdat deze bepaalt in hoeverre bijvoorbeeld de privacywetgeving het toelaat om databanken te koppelen en in welke mate veilige platforms opgezet worden om gegevens tussen overheidsdiensten te delen. Deze factoren spelen een belangrijke rol in het bereiken van rechthebbenden, maar ondersteunt ook het administratieve aanvraagproces. Daarnaast zijn ook de toegang tot het internet en de internetvaardigheden van de samenleving van invloed op het gebruik van regelingen (Janssens en Van Mechelen, 2022).

4.6 Conclusies met betrekking tot oorzaken van niet-gebruik

We kunnen stellen dat er zeer uiteenlopende oorzaken zijn van niet-gebruik. In de literatuur wordt vaak gekeken naar de afweging tussen kosten en opbrengsten die mensen zouden maken. Maar er is ook een toename aan literatuur die juist laat zien dat gedragswetenschappelijk onderzoek nodig is om het fenomeen van niet-gebruik goed te kunnen verklaren. In beleidsgerichte documenten zien we recent ook meer aandacht voor het (beperkte) doenvermogen van mensen en het wantrouwen in de overheid terugkomen. We kunnen concluderen dat er op de verschillende niveaus (regelgeving, burger en uitvoering) oorzaken van niet-gebruik te vinden zijn. Deze oorzaken staan schematisch samengevat in onderstaande tabel.

De bredere context		
• De leefomgeving van de burger • De ontwikkelingen in de context • Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp • Vertrouwen in de overheid • Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers • Toegang tot data		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
• Grote regeldichtheid • Complexe begrippen • Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen • Regelingen waarbij het aanvraaginitiatief bij de burger ligt • Een inkomens- en/of vermogenstoets • Instabiel recht: als de hoogte van de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen	• Een menging van hulp- en controlefuncties • Administratieve onjuistheden • Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers • Jargon en andere ingewikkelde formuleren • Tunnelvisie	• Een tekort aan kennis • Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht • Angst voor stigmatisering • Een te klein bedrag en/of te hoge kosten • Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie • Beperkte zelfcontrole en overtuigingen van mensen • Beperkt doenvermogen • Angst voor terugvorderingen

Tabel 4. Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveaus

Overigens blijkt het lastig om de belangrijkste oorzaken van niet-gebruik te identificeren, doordat het complex is om *evidence based* onderzoek te doen naar de redenen waarom mensen geen gebruikmaken van niet-gebruik. Ook is het niet precies bekend in hoeverre bepaalde oorzaken kenmerkend zijn voor een specifieke regeling. In algemene zin kunnen we wel stellen dat een tekort aan informatie een van de belangrijkste oorzaken is van niet-gebruik. Dit kan een tekort aan informatie zijn over de rechten die een persoon heeft, of een gebrek aan informatie over hoe een persoon een regeling kan aanvragen. Ook blijken complexe regelgeving, inkomenstoetsen en ingewikkelde aanvraagprocedures een grote rol te spelen in het niet-gebruik van regelingen. Vooral niet-automatische toekenning heeft een groot effect op het niet-gebruik. Deze oorzaken worden vaak genoemd in de meer economisch getinte studies, terwijl in de literatuur juist steeds meer het belang van een gedragswetenschappelijk perspectief tot uiting komt. Er zijn echter nog onvoldoende gedragswetenschappelijke onderzoeken die de oorzaken van niet-gebruik daadwerkelijk 'hard' kunnen aantonen.

5 Niet-gebruik per doelgroep

In het vorige hoofdstuk beschreven we verschillende oorzaken van niet-gebruik. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe achtergrondkenmerken van deze doelgroepen samenhangen met het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

5.1 De samenhang tussen achtergrondkenmerken en niet-gebruik

Uit meerdere studies blijkt dat achtergrondkenmerken van burgers samenhangen met de mate van (niet-)gebruik van regelingen. Het aantonen van causale verbanden tussen achtergrondkenmerken en niet-gebruik is vaak niet mogelijk, omdat de redenen voor niet-gebruik sterk kunnen verschillen per individu (Remler et al., 2001).

In de literatuur vinden we diverse kenmerken die mogelijk effect hebben op het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In dit hoofdstuk onderscheiden we de, in de literatuur benoemde, belangrijkste subcategorieën: opleiding en inkomen, plaats van herkomst, huishoudsamenstelling en woonplaats. We benadrukken dat onderzoeken lang niet altijd tot dezelfde conclusies leiden.

Opleiding & inkomen

Met opleiding bedoelen we het hoogst behaalde niveau van opleiding en het daarbij behorende baanperspectief. Hierin spelen taal- en schrijfvaardigheden een belangrijke rol. Volgens Gould-werth en Shaefer (2012) denken personen met een laag opleidingsniveau vaak dat zij niet in aanmerking komen voor een regeling, bijvoorbeeld omdat ze denken dat ze niet voldoende hebben verdiend of te weinig hebben gewerkt. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat personen met een lager opleidingsniveau de criteria minder goed kennen, terwijl zij juist het meest baat kunnen hebben van een regeling. Anderzijds blijkt uit onderzoek van Bureau Vertige (2008) en Laín en Julià (2022) juist dat opleiding vaak geen rol speelt in niet-gebruik.

Laaggeletterdheid kan ook van invloed zijn. Zo blijkt uit een onderzoek van Lindesay et al. (1997) onder Aziatische ouderen in Amerika die geen gebruikmaken van sociale regelingen dat 79% niet kan lezen of schrijven in het Engels en dat 27% van deze mensen dat ook niet kan in hun eigen taal.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat werkenden vaak een hoger niet-gebruik kennen dan gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden (Tempelman et al., 2011; Paukkeri, 2017). De kans dat iemand die al van een regeling gebruikmaakt ook gebruik zal maken van andere regelingen, is groter (Hernanz, 2004; Paukkeri, 2017). Daarnaast blijkt uit het Finse onderzoek van Paukkeri (2017) dat de groep niet-gebruikers over het algemeen te maken heeft met een kortstondige daling in het inkomen.

Plaats van herkomst

Het spreken van de taal en het kunnen begrijpen van het juridische systeem en de mogelijkheden daarbinnen kan van invloed zijn op het (niet-)gebruik van inkomensondersteunende regelingen (Bureau Vertige, 2008). Over de vraag of het hebben van een migratieachtergrond effect heeft op niet-gebruik zijn de meningen verdeeld. Volgens Eurofound (2015) komt niet-gebruik vaker voor bij immigranten dan bij personen die in het land van aanvraag geboren zijn.

De verschillen in niet-gebruik die worden geconstateerd tussen migranten en niet-migrantengroepen verdwijnen wanneer er gecorrigeerd wordt voor sociaal-demografische variabelen (Bird et al., 1999). Volgens Bureau Vertige (2008) en Bird et al. (1999) speelt het hebben van een (niet-)westerse migratieachtergrond dan ook geen rol in niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. De conclusie die Bird et al. (1999) trekken is dat personen met een westerse

migratieachtergrond zich vaker in een situatie bevinden waar zij recht hebben op een regeling en dat het hebben van een migratiestatus niet per se samenhangt met niet-gebruik.

Nieuwere immigranten lijken minder snel gebruik te maken van regelingen dan immigranten die al langer in het land aanwezig zijn (Hümbelin, 2019). Volgens Hümbelin (2019) kan dit te maken hebben met de geleerde vaardigheden.

Huishoudsamenstelling

Een andere factor die kan samenhangen met niet-gebruik is de huishoudsamenstelling. Uit onderzoek van Terracol (2002) blijkt dat het aanvraagproces voor koppels over het algemeen ingewikkelder is dan voor alleenstaanden. Verder stelt de auteur ook dat het hebben van meer kinderen zorgt voor lagere administratie en informatiekosten. En dat hoe jonger de kinderen zijn, hoe groter dit effect is. Dit wordt ondersteund door onderzoek van Laín en Julià (2022) en Mood (2006). Volgens deze auteurs neemt de kans op het gebruik van een regeling toe wanneer minderjarige kinderen in een huishouden aanwezig zijn. Verder stelt Riphahn (2001) dat huishoudens zonder kinderen een hoger niet-gebruik kennen. Dit wordt ondersteund door Chauveaud (2013) die laat zien dat niet-gebruikers vooral alleenstaanden zonder kinderen zijn, al verschilt dat ook per regeling.

Ook leeftijd kan verschil maken. Zo stelt Gustafsson (2002) dat niet-gebruik het meeste voorkomt onder ouderen met een leeftijd boven de 55 jaar en het minste bij jongeren tussen de 25 en 34 jaar. Over het algemeen geldt dat het doen van een aanvraag meer moeite kost wanneer iemand ouder is (Terracol, 2002). Bij personen die door een verandering van levensfase of door het meemaken van een *life-event* in aanmerking komen voor een regeling, is het niet-gebruik ook hoger (Eurofound, 2015).

Woonsituatie

De woonsituatie van iemand kan ook bepalend zijn voor het niet-gebruik. Volgens Eurofound (2015) komt niet-gebruik vaker voor bij mensen die sociaal geïsoleerd zijn, geen vast adres of bankrekening hebben, of financiële problemen ervaren bij het hebben van een koopwoning. Of iemand in een landelijk of stedelijk gebied woont, kan ook van invloed zijn (Hümbelin, 2019). Zo stelt Hümbelin (2019) dat in landelijke gebieden een hoger niet-gebruik voorkomt. Wanneer er een minder conservatief politiek landschap heerst, en inkomensondersteuning meer gepromoot wordt in de politiek, lijkt niet-gebruik lager (Hümbelin, 2019). Volgens Hümbelin (2019) zou dit erop kunnen duiden dat het gebruik van inkomensondersteunende regelingen beïnvloed wordt door sociale normen.

In de volgende paragrafen gaan wij per doelgroep in op de gevonden achtergrondkenmerken in relatie tot niet-gebruik en spitsen deze waar mogelijk toe op de specifieke regelingen.

5.2 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door ouders met kinderen tot 18 jaar

Onder de doelgroep ouders met kinderen tot 18 jaar vallen de volgende regelingen:

- a. Kindgebonden budget;
- b. Algemene kinderbijslagwet (AKW);
- c. Kinderopvangtoeslag.

Er is weinig bekend over de achtergrondkenmerken van ouders met kinderen tot 18 jaar die niet-gebruik van deze regelingen verhogen. Wel is er een aantal onderzoeken dat specifiek betrekking heeft op de genoemde regelingen.

Opleiding & inkomen

In een onderzoek naar het **kindgebonden budget** meet het CPB (2018) hoger niet-gebruik bij werkenden dan bij personen die een uitkering ontvangen (CPB, 2019). Bij onderzoek naar de **dubbele kinderbijslag** bij intensieve zorg vinden Cuelenaere en Den Uijl (2020) een samenhang tussen een hoger behaald opleidingsniveau van ouders en lager niet-gebruik. In het geval van de **kinderbijslag** vinden Vrooman en Asselberghs (1994) een hoger niet-gebruik bij ouders die het aanvullende bedrag niet de moeite waard vinden en bij ouders met studerende of werkloze kinderen van 16 jaar en ouder. In het laatste geval kan het zo zijn dat er onduidelijkheid is over het recht en de hoogte van de regeling, waardoor men geen of een te lage kinderbijslag krijgt toegekend, of afziet van het doen van een aanvraag (Vrooman en Asselberghs, 1994).

Huishoudsamenstelling en plaats van herkomst

Volgens Riphahn (2001) maken eenoudergezinnen vaker gebruik van een regeling dan tweeoudergezinnen. Dit blijkt ook uit het rapport van het CPB (2019), waarin hoger niet-gebruik wordt gemeten bij tweeoudergezinnen voor het **kindgebonden budget**. In deze studie wordt ook een hoger niet-gebruik gemeten bij personen ouder dan 45 jaar en westerse migranten.

Woonsituatie

Over achtergrondkenmerken met betrekking tot de woonsituatie van deze groep is geen informatie bekend.

5.3 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door ouderen vanaf de AOW-leeftijd

Bij de groep ouderen vanaf de AOW-leeftijd vallen de volgende regelingen:

- a. Algemene Ouderdomswet (AOW);
- b. Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO).

Binnen deze groep komen meerdere kenmerken naar voren waar niet-gebruik vaker lijkt voor te komen dan bij mensen die deze kenmerken niet hebben. Het onderzoek van de Nationale Ombudsman (2022) noemt verschillende oorzaken voor niet-gebruik onder ouderen:

- a. Ze zijn onwetend over de verschillende regelingen die voor hen beschikbaar zijn;
- b. Ze willen financieel zelfstandig blijven omdat ze met dat gedachtegoed zijn opgevoed;
- c. Ze voelen schaamte om open kaart te spelen en in gesprek te gaan over de financiële keuzes die ze hebben gemaakt. Ook willen ze daarin de overheid niet tot last zijn;
- d. Ze hebben moeite met het begrijpen van de taal van de overheid;
- e. Ze hebben beperkte digitale vaardigheden;
- f. De aanvraagprocedures zijn te complex voor ouderen en vereisen te veel kennis om deze in te vullen;
- g. Ouderen zijn te vaak afhankelijk van anderen. Uit onderzoek blijkt dat wanneer een aanvraag gedaan wordt door bijvoorbeeld een familielid, de kans op fouten groter is. Dit vormt een hoger risico voor niet-gebruik (Matsaganis et al., 2010);
- h. Ze hebben weinig vertrouwen in de overheid. Dit zorgt voor een drempel.

Opleiding & inkomen

Volgens onderzoek in het Verenigd Koninkrijk zijn de barrières voor een aanvraag vele malen hoger voor vroege schoolverlaters (op 14-jarige leeftijd), waardoor niet-gebruik onder deze groep hoger is (Pudney et al., 2004). Volgens het onderzoek zijn personen met een hoger opleidingsniveau beter in staat een aanvraag te doen, maar zijn zij ook meer gevoelig voor stigma en weegt daarnaast de tijd voor het aanvragen van een regeling zwaarder. Volgens Finkelstein & Notowidigdo (2001) is er een verband tussen een hoger niet-gebruik en lager inkomen van ouderen.

Plaats van herkomst

Met betrekking tot de doelgroep ouderen vanaf de AOW-leeftijd blijkt uit onderzoek van de Nationale Ombudsman (2022) het niet-gebruik in Nederland hoger onder ouderen met een migratieachtergrond. Dit verschil in niet-gebruik onder deze doelgroep wordt ook teruggevonden in het Verenigd Koninkrijk. Lindsay et al. (1997) vinden een hoger niet-gebruik onder ouderen in het VK met Aziatische achtergrond, dan ouderen die geboren zijn in de VK. Hiervoor geven zij als mogelijke reden dat de groep met Aziatische achtergrond een groter vangnet vanuit de gemeenschap heeft en daarnaast vaker niet kan lezen en schrijven, zowel in Engels als in hun moedertaal (Lindsay et al., 1997). Dit effect wordt echter niet overal gevonden. McGarry (1996) meet geen verschil in niet-gebruik gebaseerd op plaats van herkomst van de doelgroep. In het geval van de AIO blijkt zelfs dat het niet-gebruik lager is onder mensen met een migratieachtergrond (Sociale Verzekeringsbank, 2014). Bij personen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond blijkt het niet-gebruik van de AIO bij een hermeting in 2011 vrijwel te zijn verdwenen (in tegenstelling tot de meting uit 2005; Sociale Verzekeringsbank, 2014).

Huishoudsamenstelling

Binnen de doelgroep ouderen vanaf de AOW-leeftijd is volgens verschillende onderzoeken het niet-gebruik hoger bij koppels dan bij alleenstaanden (Pudney et al., 2004; Eurofound, 2015). Bij alleenstaande mannen is het niet-gebruik het laagst (Coe, 1985; Pudney et al., 2004). Uit onderzoek van Matsaganis en Flevotomou (2010) onder gepensioneerden blijkt dat voor alleenstaande vrouwen en getrouwde mannen met een afhankelijke partner, het niet-gebruik lager is dan bij getrouwde personen zonder afhankelijke partner. Ook het hebben van een financieel afhankelijk kind lijkt te zorgen voor een lager niet-gebruik (Sutherland, 2003).

Volgens verschillende onderzoeken is het niet-gebruik hoger bij oudere gepensioneerden dan bij jongere gepensioneerden (Coe, 1985; Sutherland, 2003). Dit effect wordt echter niet in ieder onderzoek gevonden (McGarry, 1996). Niet-gebruik lijkt hoger onder ouderen waarvan de partner jonger is dan de AOW-leeftijd (Vrooman en Asselberghs, 1994; Van Eekelen & Kridene-Lageman, 2017). Pensioengerechtigden met een beperking maken volgens Pudney et al. (2004) vaker gebruik van een regeling, tenzij zij ook een andere regeling ontvangen voor hun beperking.

In het geval van de AIO blijkt uit het onderzoek van de Sociale Verzekeringsbank (2014) het niet-gebruik hoger te zijn bij mannen dan bij vrouwen.

Woonsituatie

Volgens verschillende onderzoeken is er een samenhang te zien tussen het hebben van een huurhuis en een lager niet-gebruik (Coe, 1985; Pudney et al., 2004; Sociale Verzekeringsbank, 2014). Volgens de Sociale Verzekeringsbank (2014) is dit in ieder geval zo bij de AIO.

Ook blijkt er een samenhang te zijn tussen het wonen in een stedelijke gemeente en lager niet-gebruik bij de AIO (Sociale Verzekeringsbank, 2014). Wanneer ouderen een tijd in het buitenland hebben doorgebracht, blijkt niet-gebruik hoger te zijn (Nationale Ombudsman, 2022). Volgens het onderzoek kan dit komen door meer onduidelijkheid over de rechten van deze ouderen.

5.4 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien

Onder de doelgroep mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien vallen de volgende regelingen:

- a. Participatiewet (P-wet);
- b. Ziektewet (ZW);

-
- c. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA);
 - d. Werkloosheidswet (WW);
 - e. Wajong;
 - f. Toeslagenwet (TW).

Slechts voor een aantal regelingen is informatie beschikbaar over de achtergrondkenmerken van deze groep. Wel zijn er veel algemene bevindingen over de groep vanuit internationale literatuur.

Opleiding & inkomen

Zonder gebruik van een regeling leeft een deel van de doelgroep die niet zelfstandig in voldoende inkomen kan voorzien onder het minimumloon. Deze groep heeft de financiële ondersteuning vaak hard nodig. Onder de groep mensen zonder inkomen blijkt niet-gebruik echter hoog (Chareyron, 2018; Van Oorschoot, 2000). Volgens Chareyron (2018) is een mogelijke oorzaak hiervoor een gebrek aan contact met sociale diensten. Ook wanneer mensen weinig eigen vermogen of zelfs schulden hebben, is de kans op niet-gebruik hoog (Tempelman et al., 2011). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat administratieve lasten bij het aanvragen van een regeling minder overkomelijk zijn bij personen met financiële stress, veroorzaakt door bijvoorbeeld hoge schulden of armoede (Mani et al., 2013).

Over het algemeen geldt dat niet-gebruik hoger is wanneer het inkomen hoger is (Tempelman et al., 2011). Dit geldt voor alle inkomensgroepen, behalve de laagste inkomensgroep. Bij personen in de laagste inkomensgroep (<120% van het sociaal minimum) komt niet-gebruik vaker voor dan bij de groep met een inkomen tussen 120-160% van het sociaal minimum (Tempelman et al., 2011). De groep met een inkomen vanaf 240% boven het minimumloon kent het hoogste niet-gebruik. Een belangrijke reden waarom mensen geen aanspraak maken op een regeling is omdat zij verwachten weer snel een baan te krijgen (Gould-Werth & Shaef, 2012). Mensen met een hoger inkomen ontvangen lagere toeslagen. Mogelijk maken mensen met een hoger inkomen daarom de afweging dat het te veel moeite kost om een relatief kleine toeslag aan te vragen. Ook wanneer iemand nog andere inkomsten heeft, uit bijvoorbeeld zwart werk, is het niet-gebruik hoger (Chareyron et al., 2018; Fontaine en Kettemann, 2019).

Volgens Mood (2006) is het opleidingsniveau onder de doelgroep die niet zelfstandig in een inkomen kunnen voorzien bepalend voor het verwachte niet-gebruik. Volgens verschillende onderzoeken is de kans op niet-gebruik hoger wanneer het behaalde opleidingsniveau hoger is, hoewel personen met een hoger opleidingsniveau naar verwachting beter hun weg vinden in het bureaucratische systeem (Mood, 2006; Chareyron, 2018; Paukkeri, 2017). Mogelijk heeft het opleidingsniveau effect op het verwachte inkomen later, waardoor de verwachte tijd van een regeling korter is en het bedrag op lange termijn lager is (Mood, 2006). Hogeropgeleiden zien daardoor wellicht eerder af van een regeling.

Uit onderzoek naar werklozen komt een ander beeld naar voren. Niet-gebruik onder werklozen blijkt hoger te zijn bij personen zonder vervolgopleiding, dan bij werklozen met een vervolgopleiding (Whelan, 2010). Specifiek bij de aanvraag van de **WW** denken mensen met een lager opleidingsniveau vaak ten onrechte niet in aanmerking te komen voor de regeling, waardoor zij geen aanvraag doen (Gould-Werth & Shaefer, 2012; Riphahn, 2001).

Uit verschillende onderzoeken in Europa en Noord-Amerika blijkt het niveau van niet-gebruik hoger te zijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dan voor mensen zonder deze afstand (Whelan, 2010; Janssens & Van Mechelen, 2022).

Plaats van herkomst

Voor mensen met een migratieachtergrond in deze doelgroep is het over het algemeen lastiger om een aanvraag te doen (Whelan, 2010). Uit verschillende onderzoeken blijkt het niet-gebruik onder deze groep dan ook hoger te zijn (Riphahn, 2001; Tempelman et al., 2011). Dit effect wordt echter niet altijd gevonden (zie bijvoorbeeld Whelan, 2010, Mood, 2006, en Van Oorschot, 1995a).

Gould-Werth en Shaefer (2012) onderzochten het gebruik van werkloosheidsregelingen, die vergelijkbaar zijn met de **WW**. Zij vonden dat het niet-gebruik hiervan hoger lijkt te zijn onder de groep met raciale en etnische minderheden (Gould-Werth & Shaefer, 2012). Bij de **bijzondere bijstand** is het niet-gebruik bij deze groep minderheden juist lager (Tempelman et al., 2011).

Huishoudsamenstelling

Volgens verschillende onderzoeken vergroot het hebben van een partner bij de groep mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien de kans op niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen (Terracol, 2002; Whelan, 2010; Chareyron, 2018; Janssens & Van Mechelen, 2022). Zoals eerder genoemd is het aanvraagproces voor koppels mogelijk ingewikkelder dan voor alleenstaanden (Terracol, 2002). En wanneer een gezin gebruik kan maken van twee inkomens is de periode waarin recht bestaat op een regeling naar verwachting korter (Mood, 2006). Hierdoor is de prikkel om een aanvraag te doen mogelijk kleiner. Ook bij tweeoudergezinnen blijkt het niet-gebruik hoger dan bij alleenstaande ouders (Mood, 2006; Riphahn, 2001). Het verschil in niet-gebruik tussen samenwonenden en alleenstaanden wordt niet in alle onderzoeken gevonden (bijvoorbeeld Van Oorschot, 2000).

Volgens verschillende onderzoeken is het niet-gebruik in groep die niet zelfstandig in voldoende inkomen kan voorzien lager onder gezinnen met kinderen, dan gezinnen zonder kinderen (Chareyron, 2018; Riphahn, 2001; Tempelman et al., 2011). Dit effect is groter wanneer het aantal kinderen toeneemt (Terracol, 2002). Wel is dit afhankelijk van de leeftijd van de kinderen: hoe jonger de kinderen, hoe lager het niet-gebruik (Terracol, 2002; Laín en Julia, 2022; Mood, 2006). Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het onderzoek van Inspectie SZW (2021) waar niet-gebruik van de **bijstand** hoger is wanneer thuiswonende kinderen meerderjarig zijn.

Over het algemeen geldt dat hoe ouder iemand wordt, hoe meer moeite het diegene kost om een aanvraag te doen (Terracol, 2002; Chareyron, 2018; Riphahn, 2001; CPB, 2019). Dit geldt volgens Tempelman et al. (2011) niet bij nieuwe aanvragers tussen 18 en 25 jaar, waar niet-gebruik juist lijkt af te nemen wanneer iemand ouder wordt. Over het algemeen is het lastig om iets over het effect van leeftijd op niet-gebruik te zeggen voor deze doelgroep (Mood, 2006, Van Oorschot, 2000).

Tempelman et al. (2011) geven aan dat het effect van de kenmerken sterk kan verschillen per regeling. Bij de **bijzondere bijstand** komt bijvoorbeeld niet duidelijk meer of minder gebruik voor onder jong versus oud, alleenstaand versus samenwonend, verschillende opleidingsniveaus, enzovoorts (Van Oorschot, 2000). In het specifieke geval van de **Toeslagenwet** blijkt dat het niet-gebruik hoger wordt wanneer er een verandering plaatsvindt in de huishoudsamenstelling (Tempelman et al., 2011).

Woonsituatie

Mensen met een woonruimte hebben in deze doelgroep een hoger niet-gebruik dan mensen zonder woonruimte (Mood, 2006; Tempelman et al., 2011). Onder daklozen is het niet-gebruik laag, waarbij het voor daklozen zonder opvang hoger is dan voor degenen met opvang (Chareyron & Domingues, 2018).

Uit onderzoek blijkt ook dat bij personen woonachtig in een landelijk gebied het niet-gebruik hoger is dan bij personen woonachtig in stedelijk gebied (Chareyron, 2018; Mood, 2006). Uit het onderzoek van Mood blijkt dat wanneer mensen in een gebied wonen waar veel anderen ook gebruikmaken van een regeling, zij ook sneller geneigd zijn hier gebruik van te maken. Hoe gebruikelijker het is om van een regeling gebruik te maken, hoe minder stigmatiserend dit volgens Mood is.

5.5 Achtergrondkenmerken gerelateerd aan niet-gebruik door nabestaanden

Over de achtergrondkenmerken van nabestaanden met een hoog niet-gebruik op de **Algemene Nabestaandenwet (Anw)** is weinig bekend. Uit onderzoek van Van Eekelen en Vleeming (2008) blijkt dat de voornaamste reden voor het niet aanvragen van Anw is dat mensen niet op de hoogte zijn van de regeling of niet wisten dat ze daarvoor in aanmerking komen. Inkomen, opleiding, en het wel of niet samenwonen met een partner blijken hiermee niet samen te hangen.

5.6 Conclusies met betrekking tot oorzaken en achtergrondkenmerken van verschillende doelgroepen

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe opleiding en inkomen, plaats van herkomst, huishoudsamenstelling en woonsituatie samenhangen met het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen bij verschillende doelgroepen. Binnen de doelgroep **ouders met kinderen tot 18 jaar** blijken eenoudergezinnen vaker gebruik te maken van een regeling dan tweeoudergezinnen. We kunnen verder weinig conclusies trekken over de achtergrondkenmerken voor deze doelgroep omdat deze verschillen per regeling.

Over **ouderen vanaf de AOW-leeftijd** is meer bekend. Zo geeft het onderzoek van de Nationale Ombudsman (2022) al enkele oorzaken voor niet-gebruik onder ouderen. In de wetenschappelijke literatuur zien we dat het gebruik van regelingen onder geschoolde ouderen hoger is. We kunnen niet concluderen of de plaats van herkomst een rol speelt, omdat de resultaten niet eenduidig zijn. Wel zien we dat het niet-gebruik onder ouderen hoger is bij koppels dan bij alleenstaanden. De bevindingen over de samenhang met leeftijd verschillen.

Voor **mensen die niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien** geldt in het algemeen: hoe hoger het inkomen, hoe hoger het niet-gebruik. Een uitzondering hierop zijn mensen met de laagste inkomens: zij kennen ook een hoog niet-gebruik. Binnen de groep mensen die niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien is het voor hogeropgeleiden makkelijker om een aanvraag te doen dan voor lageropgeleiden. Toch betekent dat niet dat hogeropgeleiden een lager niet-gebruik kennen. Deze mensen verwachten juist vaak weer snel een baan te vinden waardoor ze geen regeling aanvragen. Lageropgeleiden denken vaak ten onrechte dat zij geen recht hebben op een regeling. Verder hebben koppels gemiddeld een hoger niet-gebruik dan alleenstaanden. Huishoudens met kinderen maken juist weer vaker gebruik van een regeling. De woonsituatie is voor de groep mensen die niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien ook van invloed. Het hebben van een koophuis en het wonen in een landelijk gebied lijkt samen te hangen met een hoger niet-gebruik. Wanneer in de omgeving veel mensen wonen die ook gebruikmaken van een regeling, is het niet-gebruik gemiddeld genomen lager. De genoemde bevindingen kunnen verschillen per regeling.

Over de achtergrondkenmerken **nabestaanden** is weinig bekend. Wel kunnen we stellen dat, net als bij de overige doelgroepen, het bekend zijn met een regeling en weten dat je recht hebt op een regeling een belangrijke factor is voor het terugdringen van niet-gebruik.

6 Tegengaan van niet-gebruik

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen kan worden tegengegaan. In de bestudeerde literatuur worden suggesties voor nieuwe interventies gedaan, afgeleid uit de oorzaken van het niet-gebruik, maar ook bestaande interventies geëvalueerd. Onderzoekers bespreken voornamelijk algemene interventies, die ze koppelen aan een specifieke oorzaak van niet-gebruik. Er is relatief weinig bekend over interventies voor specifieke regelingen. Soms geven onderzoekers wel een specifieke invulling van een algemene interventie voor een bepaalde doelgroep. Deze bespreken wij aan het eind van dit hoofdstuk in paragraaf 6.4. In dit hoofdstuk houden we opnieuw de structuur van de drie niveaus uit hoofdstuk 4 aan: regelgeving, uitvoering en burger. Binnen deze drie niveaus zijn alle interventies uiteindelijk gericht op het helpen van de burger in het aanvragen en verkrijgen van een inkomensregeling.

6.1 Interventies op het niveau van de regelgeving

Allereerst kunnen veranderingen op vlak van de regelgeving helpen in het tegengaan van niet-gebruik. Via de regelgeving kan de aanvraagprocedure versimpeld worden of kan het aantrekkelijker en laagdrempeliger gemaakt worden voor een burger om een aanvraag te doen. In het algemeen stellen de WRR (2017) en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) dat er op wetgevend niveau een verandering moet plaatsvinden waarbij er meer ruimte komt voor het corrigeren van menselijke fouten. Wanneer iemand een aanvraagformulier verkeerd invoert, moet dat niet onmiddellijk afgestraft worden met het afwijzen van de aanvraag of een boete. De overheid zou in het algemeen minder bang moeten worden voor fraude en 'te veel' gebruik (Rode, 2021). In deze paragraaf bespreken we daarnaast specifieke aanpassingen op het niveau van de regelgeving.

6.1.1 Automatische toekenning

De meest effectieve manier om niet-gebruik tegen te gaan is volgens de gelezen literatuur het **automatisch toekennen** van een inkomensondersteunende regeling. Wanneer een burger die in aanmerking komt voor een regeling hiervoor zelf geen aanvraag hoeft te doen, maar automatisch het bedrag op zijn rekening gestort krijgt, is de kans op niet-gebruik miniem (Fobé et al., 2018; Wildeboer et al., 2007; Curry, 2006; Daigneault & Macé, 2020; Van Mechelen & Janssens, 2007; Eurofound, 2015). Dit concluderen de onderzoekers door de cijfers van het niet-gebruik bij regelingen die al (zoveel mogelijk) automatisch toegekend worden te vergelijken met cijfers van andere regelingen. Wildeboer et al. (2007) voegen hieraan toe dat dit echter een grote aanpassing in de regelgeving vereist. Om regelingen automatisch toe te kennen heeft de uitvoerder namelijk veel informatie nodig over de burger om (proactief) te kunnen bepalen wie in aanmerking komt. Deze informatie verzamelen kost niet alleen veel tijd en moeite, ook kan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) het bemoeilijken om toegang te krijgen tot de benodigde informatie (Inspectie SZW, 2021). Het gebrek aan (toegang tot) informatie om automatisch toe te kennen is vooral een belemmering bij inkomensafhankelijke regelingen. Daarvoor is actuele informatie over inkomensbronnen nodig alvorens een regeling toegekend kan worden. Automatisch toekennen van deze regelingen is alleen mogelijk als de uitvoerder meer toegang krijgt tot gegevens van de burger of wanneer de inkomensafhankelijkheid geschrapt wordt (Inspectie SZW, 2021).

6.1.2 Aanpassen financiële voorwaarden

Een tweede type interventies op het niveau van de regelgeving is het veranderen van de financiële voorwaarden van de regelingen. Dit kan op verschillende manieren. Ten eerste door een **financiële beloning** uit te keren wanneer iemand een aanvraag doet. Een bedrag van 30 euro stimuleerde studenten al om een aanvraag te doen, blijkt uit een experiment (Fobé et al., 2018). Daarnaast kan het mogelijk ook helpen om de relatieve waarde van **de bedragen die worden uitgekeerd te verhogen**. Zantomio (2008) stelt dat de burger eerder geneigd is een aanvraag te doen wanneer het uitgekeerde bedrag hoger ligt. Daarnaast helpt het mogelijk om eerder, direct na de aanvraag, geld uit te keren. Ook

suggereren Janssens en Van Mechelen (2022) dat niet-gebruik tegengegaan kan worden door de **geldbedragen vaker uit te laten keren**. Hierbij is het niet per sé nodig om het totaalbedrag te verhogen. Deze interventie komt voort uit de theorie dat vaker uitkeren ervoor zorgt dat mensen minder lang hoeven te wachten op hun geld, wat het voor hen aantrekkelijker maakt de regeling te ontvangen. Deze interventie raakt aan het tegengaan van de eerdergenoemde *present bias*. In interviews met niet-gebruikers kwam ook naar voren dat er behoefte was aan het toekennen van regelingen **voor een langere periode** (Daigneault & Macé, 2020; Van Oorschot, 1995b).

6.1.3 *Samenvoegen verschillende regelingen*

De verscheidenheid en diversiteit van de inkomensondersteunende regelingen is, zoals besproken in hoofdstuk 4, ook een oorzaak voor niet-gebruik. Een interventie die regelmatig wordt voorgesteld om dit tegen te gaan, maar weinig getest is, is **het samenvoegen van verschillende regelingen**. Dit kunnen compleet verschillende regelingen zijn, maar ook het invoegen van een aanvullende regeling in de 'reguliere' regeling zou kunnen helpen. Dit versimpelt namelijk niet alleen het aanvraagproces, maar zorgt er ook voor dat burgers minder informatie hoeven te verzamelen en minder vaak dezelfde gegevens hoeven aan te leveren (CPB & SCP, 2020; Curry, 2006; Eurofound, 2015). Ook hiervoor zijn grote aanpassingen nodig binnen de regelgeving. Hoewel deze interventie het gemakkelijker maakt voor een burger om een aanvraag te doen, is er ook een nadeel. Bruckmeier en Wiemers (2012) tonen aan dat na het integreren van de werkloosheidsuitkering (WU) in de sociale zekerheid (SZ) in Duitsland een deel van de burgers die gebruikmaakten van de WU niet meegingen naar de SZ. Zij geven hiervoor de verklaring dat de groep niet-gebruikers vond dat de SZ hen te afhankelijk maakte van de overheid. De burger kan minder geneigd zijn een grote regeling aan te vragen dan een kleinere.

6.1.4 *Versimpelen voorwaarden*

Een vierde interventie op niveau van de regelgeving is het versimpelen van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een regeling. Op dit moment zijn die voorwaarden vaak ingewikkeld en sterk verschillend per regeling. Wanneer de **criteria geharmoniseerd** en simpel opgesteld worden, vermindert de regeldruk voor de burger en is het gemakkelijker om een aanvraag te doen (Deloitte, 2014). Dit helpt het overkomen van de eerdergenoemde *status quo bias* (voorkeur voor het behouden van de huidige situatie). Daarnaast blijkt, zoals eerder besproken, uit meerdere onderzoeken dat een inkomenstoets een groot aandeel heeft in het niet-gebruik van regelingen (Janssens & Van Mechelen, 2017; Van Oorschot, 2002; Hernanz et al., 2004; Hümbelin, 2019; Vrooman & Asselberghs, 1994). Deze conclusie trekken zij door een vergelijking te maken tussen regelingen met en zonder een inkomenstoets. Bij aanwezigheid van een inkomenstoets ligt het niet-gebruikt tussen 20 en 80 procent, terwijl dit zonder inkomenstoets tussen de 20 en 40 procent ligt (Hümbelin, 2019). **Zonder inkomenstoets kan niet-gebruik makkelijker teruggedrongen worden.**

6.2 *Interventies op het niveau van de uitvoering*

Op het niveau van de uitvoering zijn er verschillende manieren om niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan. Een algemeen terugkomende meta-interventie in onderzoek is dat er meer aandacht moet komen voor niet-gebruik binnen de uitvoerende dienst en dat er daarvoor ook meer capaciteit en tijd vrijgemaakt moet worden om aandacht te kunnen besteden aan het niet-gebruik (Matsaganis et al., 2010; Van Oorschot, 1996; Van Oorschot, 2000). De uitvoerende diensten kunnen, meer specifiek, niet-gebruik tegengaan door te informeren, de administratieve lasten te verlagen en hun eigen kennis van het probleem te vergroten. Hieronder worden deze drie interventies toegelicht.

6.2.1 Informeren

Wanneer niet-gebruik wordt veroorzaakt door te hoge informatiekosten (de moeite die het kost om informatie te vergaren over de voorwaarden en aanvraagprocedure van een regeling), is het nuttig in te zetten op beter en meer informeren (Van Oorschot, 1996; Bhargava & Manoli, 2012; Fobé et al., 2018; Laín & Julià, 2022; Janssens en Van Mechelen, 2022; Finkelstein & Notowidigdo, 2001; Finn & Goodship, 2014; Hernanz et al., 2004; Mood, 2006; Wildeboer et al., 2007). Dit kan via verschillende kanalen. De Welshe stad Swansea zette in 2010 in op meerdere acties: het opzetten van informatiecampaagnes waarin burgers op straat werden benaderd, het verspreiden van banniers met informatie door de stad, maar ook het persoonlijk benaderen van burgers via brieven, mails of huis-aan-huisbezoeken (City and County of Swansea, 2009). Naast de manieren waarop informatie gedeeld wordt met de burger, is er in de literatuur ook aandacht voor het type informatie dat effectief blijkt te zijn in het tegengaan van niet-gebruik. Hieronder bespreken we deze verschillende aspecten van informeren.

Van Oorschot (1996), Eurofound (2015) en Hernanz et al. (2004) pleiten voor **grootschalige informatiecampaagnes** vanuit de overheid waarin in een korte tijdspanne zo veel mogelijk burgers worden bereikt over een of meerdere regelingen. Hernanz et al. (2004) leiden dit af uit andere onderzoeken waarin deze suggestie veelvuldig wordt gedaan, maar ook uit de positieve resultaten die het 'Outreach Program' van de Canadese overheid in 2000 opleverde. Aan de andere kant van het debat worden oproepen gedaan om juist in te zetten op **gerichte campagnes**. Deze groep stelt dat massa(media)campaagnes weinig effectief zijn en het daarentegen effectiever is om in te zetten op een specifiek, kleiner gedeelte van de bevolking (Fobé, et al, 2018; Laín & Julià, 2022; Janssens & Van Mechelen, 2022). Dit zou kunnen door campagne te voeren onder specifieke doelgroepen waarvan bekend is dat niet-gebruik veel voorkomt of door de nadruk te leggen op bepaalde buurten waar het niet-gebruik bijvoorbeeld hoog is. Om gerichte informatiecampaagnes te kunnen houden, zijn gegevens nodig over de kenmerken van niet-gebruikers (Janssens & Van Mechelen, 2022). Ook hiervoor geldt dat AVG-regelgeving een belemmering kan om deze informatie te verzamelen. Veel gegevens van burgers zijn niet toegankelijk voor de uitvoerende diensten (Inspectie SZW, 2021).



Verder geven respondenten van een enquête verspreid onder inwoners van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal aan dat het zou helpen wanneer informatiecampagnes georganiseerd worden op plekken die bekend zijn voor de burger: bijvoorbeeld in scholen, buurtcentra of supermarkten (NIBUD, 2019). Het benaderen van burgers in hun eigen omgeving zorgt ervoor dat er minder 'hiërarchie' ervaren wordt en de burger zich sneller op zijn gemak voelt, dan wanneer de burger op een voor hem of haar onbekende plek is. Dit stimuleert burgers om vragen te stellen en hun zorgen te delen (Boost et al., 2021). Dit vermindert wantrouwen in de overheid. Janssens en Van Mechelen (2022) stellen dat informatiecampagnes waarbij de **burger mondeling wordt benaderd**, mogelijk effectiever zijn dan het massaal versturen van brieven of e-mails. In onderzoek van SEOR (2007) naar het niet-gebruik van minimaregelingen in Apeldoorn bleek dat maar minder dan de helft van de ontvangers van een informerende brief deze ook daadwerkelijk opende. Mondelinge benadering van burgers is uiteraard wel een stuk arbeidsintensiever voor uitvoerende diensten.

In dergelijke informatiecampagnes helpt het wanneer de burger geïnformeerd wordt door een bekende. Zo helpt het mogelijk om **mond-tot-mondreclame** te gebruiken om niet-gebruik tegen te gaan. Het sociale netwerk van de burger helpt niet alleen in het informeren over een regeling, maar kan een burger ook stimuleren een aanvraag te doen. Het informele karakter van deze contacten maakt informatiedeling makkelijk (Janssens & Van Mechelen, 2022; Fobé et al., 2018). Over hoe mond-tot-mondreclame gestimuleerd kan worden, is weinig onderzoek geschreven. Eurofound (2015) raadt aan veel de straat op te gaan zodat verschillende groepen burgers bereikt worden en de informatie kunnen doorgeven aan hun naaste omgeving.

Naast mond-tot-mondreclame binnen het sociale netwerk van een burger, raden de onderzoekers ook aan om actief gebruik te maken van **bekenden die wat verder af staan van de burger** om te informeren over regelingen, door bijvoorbeeld medewerkers van lokale buurthuizen, artsen, wijkagenten of sociale werkers in te zetten. Er is meer vertrouwen tussen deze bekenden en de burger dan tussen de overheid en de burger. Dat helpt in het overtuigen om een aanvraag te doen. Het is daarom belangrijk dat er samenwerkingsverbanden bestaan tussen de uitvoering en lokale organisaties die dicht bij de burgers staan (Finn & Goodship, 2014). De uitvoerders kunnen de organisaties stimuleren om te helpen in het tegengaan van niet-gebruik door beloningen uit te delen, bijvoorbeeld door een bedrag per aanmelding uit te keren aan de organisatie (Curry, 2006).

Een andere manier om informatie over inkomensondersteunende regelingen bij de burger te krijgen is door te zorgen dat informatie over andere regelingen wordt gedeeld tijdens het aanvraagproces van een bepaalde regeling of later na de toekenning. Van Oorschot (1995b) stelt dat het lagere niet-gebruik in Nijmegen in vergelijking met Rotterdam komt doordat medewerkers van de sociale diensten in Nijmegen burgers informeren over andere regelingen, wat niet het geval is in Rotterdam. Deze interventie raakt aan het punt van samenvoegen van verschillende regelingen (zie paragraaf 6.1.3). Contactpersonen van de burger binnen een bepaalde regeling moeten de kennis hebben en de verantwoordelijkheid voelen om informatie te delen over andere regelingen (Van Oorschot, 1995b). Uit onderzoek van Hernanz et al. (2004) blijkt dat de omvang van niet-gebruik van een regeling lager is onder burgers die ook gebruikmaken van andere regelingen. Al kan hierbij de opmerking gemaakt worden dat het voor een burger makkelijker is om een aanvraag te doen als hij/zij dit al eerder heeft gedaan en het weinig te maken heeft met het informeren. Het rapport van Drees (2022) stelt dat burgers ook juist kunnen afzien van het gebruik van een tweede regeling omdat zij al gebruikmaken van een andere regeling.

Niet alleen de manier waarop geïnformeerd wordt, is van belang bij het tegengaan van niet-gebruik, ook de **inhoud van die informatie** is belangrijk. Er moet bij het opstellen van de informatie goed nagedacht worden over welke informatie nuttig is voor de burger en wat kan worden weggelaten. Uit een experiment waarin verschillende mails opgesteld werden, blijkt dat het belangrijk is de informatie simpel en duidelijk te presenteren en beschikbaar te stellen in **meerdere talen**. Daarnaast kwam hieruit voort dat de informatie vooral gericht moet zijn op de criteria om in aanmerking te komen voor een bepaalde regeling (Bhargava & Manoli, 2012). Eurofound (2015) raadt aan de burger ook te informeren over **hoe hij of zij aan meer informatie komt** over een regeling. Daarnaast deden proefpersonen sneller een aanvraag wanneer informatie **visueel aantrekkelijk** gepresenteerd werd en aandacht besteed werd aan de opmaak van brieven, posters, et cetera (Bhargava & Manoli, 2015). Ook kan het mogelijk helpen om te benadrukken dat het niet-gebruik van

een regeling over een langere periode inkomensverlies oplevert. (Daigneault & Macé, 2020; Van Mechelen & Janssens, 2017; Janssens & Van Mechelen, 2020; Fobé et al., 2018). Dit helpt de burger de *omission bias* en de *loss aversion bias* te beperken (zie paragraaf 4.4).

Ten slotte is het belangrijk dat de stroom van informatie die de burger bereikt **constant en structureel** is. Van Oorschot (1995b) stelt dat het verschil in niet-gebruik van de toenmalige huursubsidie (niet-gebruik hiervan was gemiddeld 15% lager dan bij andere regelingen) en andere regelingen onder andere komt doordat de burger structureel geïnformeerd wordt over de regeling. Elk jaar, een maand voor de deadline voor het indienen van de aanvraag voor huursubsidie, wordt een bericht gestuurd over de regeling. Daarnaast blijkt uit een experiment van Bhargava en Manoli (2015) dat het ook belangrijk is herinneringen te sturen een paar maanden nadat het eerste informatiemoment heeft plaatsgevonden. Wanneer met die herinnering een aanvraagformulier wordt meegestuurd, verhoogt dit de kans op het aanvragen van de regeling nog meer.

6.2.2 Inzetten op het verlagen van de administratieve lasten

Zoals besproken werd in hoofdstuk 4 zorgen administratieve lasten ook voor meer niet-gebruik. Hier ligt dus ook een sleutel voor het tegengaan van niet-gebruik (Besley, 1990; Matsaganis et al., 2010; Fobé et al., 2018; Rode, 2021; Chareyron et al., 2018; Finn & Goodship, 2014; Van Mechelen & Janssens, 2017). Een burger doet sneller een aanvraag voor een inkomensondersteunende regeling wanneer dit hem/haar dat weinig moeite kost (Besley, 1990).

Het verminderen van deze lasten kan op verschillende manieren. Ten eerste kan het helpen de aanvraag **telefonisch of digitaal** te laten plaatsvinden (Fobé, et al, 2018). Hierbij is het belangrijk te beseffen dat niet iedereen voldoende toegang heeft tot internet of voldoende digitaal vaardig is om een digitale aanvraag te kunnen doen. Denk hierbij aan ouderen en mensen zonder internetverbinding thuis (Van Mechelen en Janssens, 2017). Voor fysieke aanvraagplekken zou het kunnen helpen om de **reistijd** om bij de locatie te komen, te beperken. Dit kan door aanvraagpunten op te zetten in verschillende wijken van een dorp of stad (Fobé et al., 2018). Een tweede manier om de lasten te verminderen is door de inhoud van het **aanvraagformulier te versimpelen** en beschikbaar te stellen in meerdere talen. Bij het opstellen van de formulieren moet rekening gehouden worden met laaggeletterden en anderstaligen (Van Mechelen et al., 2017). Ook helpt het mogelijk wanneer een deel van het aanvraagformulier al vooraf ingevuld wordt aan de hand van beschikbare data, zoals bij de aangifte inkomensbelasting in Nederland (Finn et al., 2014). De WRR (2017) raadt aan om standaardopties alvast aan te vinken voor de burger. Hoe minder keuzes een burger hoeft te maken tijdens het aanvraagproces, hoe groter de kans is dat de aanvraag slaagt (Bettinger et al., 2012). Dit helpt barrières die de rationele keuze in de weg zitten weg te nemen. Bovendien is het belangrijk om bij het aanvraagformulier stigmatiserende taal te vermijden, blijkt uit een experiment van De la Rosa et al. (2021). Als voorbeeld geven de onderzoekers dat niet gesproken wordt van ‘u hebt recht op’, maar van ‘u kunt uw geld aanvragen’. De nadruk moet liggen op het eigenaarschap van de burger voor de regeling. Ook het verminderen van de tijd tussen de aanvraag en de toekenning kan mogelijk helpen om barrières te verlagen. Dit kan bijvoorbeeld door het eerste moment van contact met de burger te laten gelden als de datum waarop de regeling werd toegekend (City and County of Swansea, 2009).

Bij de interventies gericht op het informeren van burgers hebben we besproken hoe persoonlijk contact met de burger een stimulans kan zijn om een aanvraag te doen. Dit persoonlijke contact is echter ook van belang *tijdens* de aanvraagprocedure. In onderzoek van de Inspectie SZW (2017) gaven burgers aan eerder geneigd te zijn een aanvraag te doen en deze ook te voltooien wanneer hij/zij een **vast contactpersoon** heeft binnen de uitvoerende dienst van de regeling. Het persoonlijk helpen van burgers bij hun aanvraag, zo wordt geredeneerd, versimpelt de aanvraagprocedure en stimuleert de burger aan een aanvraag te beginnen (Bettinger et al., 2012). Hierbij is het belangrijk genoeg mensen in dienst te hebben bij de uitvoerende dienst zodat een burger makkelijk geholpen kan worden en er geen lange wachttijden ontstaan (Chareyron et al., 2018).

Niet alleen moet hulp geboden worden met het invullen van formulieren, ook kunnen de contactpersonen binnen de uitvoerende dienst niet-gebruik mogelijk tegengaan door **herinneringen te sturen** over deadlines en burgers te helpen

met plannen (Mani et al., 2013). Uit onderzoek naar de aanvraag van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg blijkt dat het ook belangrijk is om, nadat een aanvraag is afgewezen, de burger te begeleiden bij de eventuele aanvraag van andere regelingen (Cuelenaere & den Uijl, 2020). In het persoonlijke contact is het bovendien belangrijk dat respectvol en vriendelijk omgegaan wordt met de burgers. Dit draagt bij aan het tegengaan van wantrouwen in de overheid. De uitvoerende dienst doet er in dit licht verstandig aan om in te zetten op een **gelijkwaardige relatie tussen de burger en de contactpersoon** zonder stigma of vijandigheid, zodat er geen *framing bias* ontstaat (cognitieve vooringenomenheid waarbij mensen beslissen over opties op basis van of de opties voor hen een positieve of negatieve connotatie hebben, en niet of minder op basis van feiten). De contactpersoon moet vertrouwen uitstralen naar de burger toe en moet de burger vriendelijk behandelen, zodat de burger zich gesteund voelt tijdens de contactmomenten (Baumberg, 2016).

Een andere manier om de administratieve lasten te verminderen kan het **bundelen van de aanvraagprocessen** van verschillende regelingen zijn. Bij het aanvragen van één regeling, worden dan tegelijk ook andere regelingen aangevraagd. Dit verkleint de kans dat burgers bepaalde regelingen mislopen (Curry, 2006). Dit zou in Nederland kunnen door de site berekenuwrecht.nl aan te passen. Op deze site, ontwikkeld door NIBUD en Stimulansz, kan een burger nu nog alleen te weten komen op welke landelijke regelingen hij/zij recht heeft door een aantal gegevens, waaronder ook inkomensgegevens, in te vullen. Wanneer de gemeente waarin de burger woont aangesloten is bij de site, worden ook gemeentelijke regelingen weergegeven. In 2009 is berekenuwrecht.nl geëvalueerd door Vianen et al. (2010). Uit de evaluatie bleek dat de website effectief was in het tegengaan van niet-gebruik, al waren er verbeteringen nodig. De auteurs raden aan ervoor te zorgen dat de website niet alleen informeert op welke regelingen iemand recht heeft, maar het ook mogelijk te maken direct een aanvraag te doen voor die regelingen. Dit kan door diensten zoals DigiD, Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Gelijke Kansen Alliantie en Digitaal Klantdossier te koppelen aan de site. Bovendien moeten alle gemeenten in Nederland zich aansluiten bij de website, zodat voor iedereen de gemeentelijke regelingen zichtbaar zijn.

De auteurs van bovengenoemde onderzoeken zijn van mening dat het effectief is in te zetten op het verlagen van de administratieve lasten in het tegengaan van niet-gebruik. Er zijn echter ook onderzoekers die dit beeld nuanceren. Finkelstein en Notowidigdo (2001) concludeerden, na het uitvoeren van een veldexperiment waarin verschillende interventies vergeleken werden, dat het verlagen van de administratieve lasten enkel effectief is wanneer dit in combinatie gaat met informeren. Bhargava en Manoli (2012) gaan hierin nog verder en tonen aan dat het vooral belangrijk is om in te zetten op informeren. Het verlagen van de administratieve lasten is weinig effectief volgens hen. Ook Ebenstein en Stage (2010) bewijzen dat in geval van de werkloosheidsuitkering in de Verenigde Staten het verlagen van de administratieve lasten alleen, zoals het mogelijk maken om via het internet een aanvraag te doen, niet genoeg is om niet-gebruik tegen te gaan. Zij stellen dat deze interventies weinig effectief zijn en alleen nut kunnen hebben wanneer er ook andere interventies, zoals het verhogen van de bedragen, toegepast worden. Hierbij moet wel de opmerking gemaakt worden dat het internet in 2010 een minder belangrijke plek innam in de samenleving dan op dit moment het geval is (Fobé et al., 2018). De drie bovenstaande artikelen die het inzetten op het verlagen van de administratieve lasten nuanceren, zijn allemaal gebaseerd op zelf uitgevoerde experimenten waarbij de interventies getest werden.

6.2.3 Inzetten op kennis over niet-gebruik vergroten bij medewerkers uitvoering

Onderzoeken naar interventies bij niet-gebruik besteden ook veel aandacht aan de informerende taak van de uitvoerende dienst. Wanneer **voldoende kennis aanwezig is bij medewerkers** van de verschillende diensten, kunnen zij helpen in het tegengaan van niet-gebruik (Van Oorschot, 1996). Kennis over niet-gebruik moet niet alleen verspreid worden door de wetgever en de beleidsmaker bij de overheid, de uitvoerende dienst moet zelf ook informatie verzamelen, opnieuw onder de voorwaarden dat zij hier toegang tot hebben onder de huidige privacywetgeving. De informatie die ze zouden moeten verzamelen bestaat uit: kennis over de groepen in de samenleving met het hoogste niet-gebruik, kennis over de oorzaken van het niet-gebruik en het zelf volledig begrijpen van de regelingen en de aspecten daarin die niet-gebruik vergroten. Finn en Goodship (2014) raden aan ervoor te zorgen dat regelmatig

terugkoppeling plaatsvindt tussen uitvoering, gebruikers van regelingen en belangenorganisaties. Op die manier ontstaat een constante stroom van informatie over de oorzaken en achtergronden van niet-gebruik.

Ook is een actieve houding van uitvoerende diensten nodig om niet-gebruik te verminderen (Van Oorschot, 2002). Binnen diensten is vaak weinig aandacht voor niet-gebruik. Zoals eerder genoemd, kunnen medewerkers bijvoorbeeld een rol spelen in het verminderen van niet-gebruik door aanvragers te informeren over andere regelingen. Daarnaast is het is ook belangrijk dat zij niet-gebruikers actief opzoeken en hen aanmoedigen een aanvraag te doen (Van Oorschot, 2000). Dit vraagt echter voldoende uitvoeringscapaciteit is, zodat zij tijd hebben om zich te concentreren op niet-gebruikers. Matsaganis et al. (2010) stellen dat dit ten tijde van hun onderzoek vaak niet het geval was. In de arbeidsmarkt anno 2022 lijkt beschikbaarheid van voldoende (uitvoerings-)capaciteit alleen maar een groter knelpunt geworden te zijn.

6.3 Interventies op het niveau van de burger

Op het derde niveau, het niveau van de burger, worden in onderzoek weinig interventies besproken. Alleen het tegengaan van stigma valt onder dit niveau. De andere interventies, die we bespraken in 6.1 en 6.2, richten zich echter indirect op de burger en zijn/haar niet-gebruik.

6.3.1 Inzetten op het verminderen van stigma en stigmatisering

Wanneer de oorzaak voor niet-gebruik stigma of stigmatisering is, is het nuttig hierop in te zetten. In 6.1.4 bespraken we al een manier om stigmatisering tegen te gaan: de uitvoerende diensten moeten respectvol omgaan met de burgers. Onderzoek van Baumberg (2016) suggereert nog een manier om stigmatisering te voorkomen: een verandering in het politieke frame en mediaretoriek. Hij bespreekt in zijn onderzoek Britse regelingen en stelt dat de media daarover vaak spreekt van 'scrounging benefits' (*afroggelen, bietsen*). Deze negatieve associatie met het gebruik van regelingen kan leiden tot meer niet-gebruik en moet daarom vermeden worden. Daarnaast kan stigma mogelijk verminderd worden door de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een regeling te verlagen en zo meer rechthebbenden te creëren. Hierdoor is het minder uitzonderlijk wanneer iemand gebruikmaakt van een regeling (Fobé, et al., 2018).

6.4 Interventies per doelgroep

In de bovenstaande hoofdstukken bespraken we al een aantal interventies voor specifieke doelgroepen. In dit hoofdstuk zetten we alle interventies die specifiek over een doelgroep of regeling gaan op een rij. De hoeveelheid informatie hierover is echter beperkt. Weinig onderzoeken gaan in op interventies voor een specifieke doelgroep.

6.4.1 Ouders met kinderen tot 18 jaar

Voor het bereiken van ouders met kinderen tot 18 jaar zijn **scholen** een toegankelijke en makkelijke plek om informatiecampagnes te houden (NIBUD, 2019). In onderzoek naar de dubbele kinderbijslag – intensieve zorg door Cuelenaere en den Uijl (2020) wordt een aantal suggesties gedaan om niet-gebruikers in kaart te brengen en beter te bereiken. De onderzoekers raden aan om ouders automatisch drie jaar na toekenning van de AKW een brief te sturen over het bestaan van de Dubbele kinderbijslag - intensieve zorg. Daarnaast suggereren zij dat het kan helpen om bepaalde groepen ouders waarvan bekend is dat een groot deel recht heeft op de regeling **actief te benaderen**. Dit zijn ouders van kinderen met een Wlz-indicatie, ouders van kinderen met grotendeels dezelfde kenmerken als de ouders die wel de dubbele kinderbijslag-intensieve zorg ontvangen en ouders die hun aanvraag niet doorzetten. Voor de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen is het niet-gebruik vooral hoog bij de zeldzame mbo-opleidingen. Afschaffing van de lijst met opleidingen en scholen die onder deze regeling vallen en enkel de overige voorwaarden aanhouden, zou het niet-gebruik verminderen. Dat impliceert dat alle mbo-opleidingen in aanmerking komen voor deze regeling. Er zal eerst berekend moeten worden om hoeveel leerlingen het dan zou gaan. Daarnaast geldt voor alle doelgroepen in deze regeling dat goed nagedacht moet worden over welke informatie gedeeld moet worden bij de aanvraag. Nu zijn vaak

onnodige bijlagen toegevoegd. Het is bijvoorbeeld niet nodig de lijst met aangesloten scholen (LOOT-scholen) voor topsporters toe te voegen, omdat zij vaak al op internaat wonen in CTO's (Centra voor topsport en onderwijs) waardoor zij al recht hebben op de regeling (Talman et al., 2020).

6.4.2 Ouderen vanaf de AOW-leeftijd

Het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen voor de groep ouderen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd vereist een specifieke aanpak. Zoals eerder benoemd helpt het bij ouderen bijvoorbeeld beperkt om de aanvraagprocedure te digitaliseren (Van Mechelen en Janssens, 2017). Wat echter wel werkt bij ouderen is het versturen van **brieven** met gerichte informatie over een regeling met daarbij een aanvraagformulier met retourenvelop als bijlage, blijkt uit een experiment (Matikka & Paukkeri, 2022). De Nationale Ombudsman (2022) raadt aan om ouderen te bellen en bij mensen thuis langs te gaan. In het stimuleren van ouderen om een aanvraag te doen is het belangrijk een **vertrouwensband** op te bouwen met de oudere. De persoon die contact heeft met de oudere moet investeren in **laagdrempelige informatie en eenvoudige communicatie** (Nationale Ombudsman, 2022). Op dit moment benadert de Sociale Verzekeringsbank ouderen die mogelijk in aanmerking komen voor de AIO proactief omdat die regeling een relatief hoog niet-gebruik kent. Dit doen zij door brieven te sturen, herinneringen te sturen en niet-gebruikers daarna persoonlijk te benaderen. Daarnaast is er gekeken of het mogelijk was om een bestandskoppeling te maken met de polisadministratie. Daardoor is het gemakkelijker gerechtigden te identificeren. Dit bleek met bestaande technologie nog niet mogelijk te zijn. De Algemene Rekenkamer (2019) die dit onderzoek uitvoerde, raadt aan onderzoek te doen hoe gegevensdeling wel mogelijk is binnen de wetgeving. In pilotvorm wordt hiermee inmiddels geëxperimenteerd.

6.4.3 Mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien

Over mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien zijn **weinig specifieke interventies** te vinden. Wel komt deze doelgroep vaak in aanmerking komen voor meerdere, verschillende regelingen. De interventies die inzetten op het beter informeren, zoals informatiecampagnes voeren, en het verlagen van de administratieve lasten, zoals het persoonlijk helpen van de burger bij het doen van een aanvraag, kunnen dan ook van toepassing zijn op deze doelgroep.

6.4.4 Nabestaanden

Uit onderzoek van Van Eekelen en Vleeming (2008) blijkt dat nabestaanden hun informatie over de inkomensondersteunende regelingen vooral krijgen via de automatische brief die nabestaanden krijgen van de SVB, vrienden en familie en via de **uitvaartondernemer**. Doordat de SVB nagenoeg alle nabestaanden aanschrijft, is het niet-gebruik gering. In de beleidsdoorlichting 2019 wordt dan ook geconcludeerd dat het niet nodig is om in te zetten op het informeren van nabestaanden. Er worden hierin geen suggesties gedaan om ook de weinige niet-gebruikers te stimuleren om toch een aanvraag te doen (SZW, 2019).

6.5 Conclusies met betrekking tot het tegengaan van niet-gebruik

Naar aanleiding van dit hoofdstuk kunnen we een aantal conclusies trekken. Allereerst is ons beeld, enigszins generaliserend, dat de interventies die in studies worden genoemd vooral gezien moeten worden als suggesties of ideeën van de auteurs gebaseerd op de oorzaak van het niet-gebruik, en maar zeer beperkt geëvalueerd en getest zijn ('evidence based'). Curry (2006) stelt dan ook dat het belangrijk is om meer onderzoek te doen naar de effectiviteit van interventies in de praktijk.

Een tweede observatie is dat op wetgevend niveau de literatuur de nadruk legt op verbreding van het bereik van regelingen en het verminderen van de complexiteit en de hoeveelheid voorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen. Dit vereist een grote verandering op wetgevend niveau. Tot op heden gaat veel aandacht uit naar het

vermijden van 'te veel' gebruik van regelingen. Veel regelingen bevatten daarom een inkomens- en/of vermogenstoets, wat juist zorgt voor een hoger niet-gebruik. Op uitvoerend niveau is de rode draad dat uitvoerders zich meer verantwoordelijk moeten voelen voor niet-gebruik. Medewerkers van uitvoerende diensten moeten burgers actiever helpen en stimuleren om een aanvraag te doen. Hiervoor is echter genoeg kennis over niet-gebruik nodig bij uitvoerders, en voldoende capaciteit en tijd om hier aandacht aan te besteden. Over interventies op het derde niveau, dat van de burger, is weinig literatuur geschreven. Enkel het tegengaan van stigma en stigmatisering wordt genoemd als mogelijke interventie, al blijft het in veel onderzoeken onduidelijk hoe dit precies aangepakt kan worden.

In de derde plaats besteedt de literatuur aandacht aan het koppelen van gegevensbestanden met informatie over burgers, het gebruiken van informatie over de burgers en het uitwisselen van informatie over niet-gebruikers tussen verschillende partijen om niet-gebruik tegen te gaan. Privacywetgeving (AVG) kan hierin belemmerend werken.

In de vierde plaats blijkt uit de literatuur dat het belangrijk is om goed na te denken over een interventie alvorens deze toe te passen. Interventies zijn enkel effectief wanneer zij aansluiten op de oorzaken van niet-gebruik. Ook is het ook belangrijk de burger aan te spreken op zijn/haar eigen niveau: in de eigen omgeving, via de kanalen waarmee hij/zij bekend is en in een taal die hij/zij kan begrijpen. Voor een oudere zal dit bijvoorbeeld in een persoonlijk gesprek thuis het meest effectief zijn, terwijl het voor andere groepen burgers juist helpt wanneer het mogelijk is een aanvraag digitaal te doen.

Tot slot valt op dat in de literatuur weinig aandacht is voor interventies voor specifieke doelgroepen of voor het verbijzonderen van generieke interventies naar specifieke groepen. Hier zien wij nog veel ruimte voor aanvullend onderzoek.

7 Rode draden

In dit hoofdstuk brengen wij de rode draden uit de voorgaande hoofdstukken samen, en komen daarbij tot een aantal observaties en inhoudelijke reflecties. In deze synthesestudie concluderen we, na bestudering van 114 wetenschappelijke en beleidsgerichte studies, in de eerste plaats dat onderzoek naar niet-gebruik complex is, juist doordat niet-gebruikers vaak niet zichtbaar en/of bereikbaar zijn, niet in de (uitvoerings-)praktijk, maar ook niet in onderzoeken. De studies hebben dus hun beperkingen en het is daarom niet mogelijk om op alle onderzoeksvragen van deze synthesestudie volledig antwoord te geven. Zo hebben we beperkte informatie gevonden over oorzaken en interventies gespecificeerd naar afzonderlijke regelingen en doelgroepen, en zijn bevindingen ook maar deels *evidence based*. Het is daardoor niet zonder meer mogelijk om een 'top 5' van belangrijkste oorzaken van niet-gebruik op te stellen. In hoofdstuk 8 gaan we nader in op de opbrengsten en beperkingen van de bestudeerde literatuur. Hoewel we niet alle onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, geeft deze synthesestudie wel een goed en volledig beeld geeft van de beschikbare kennis over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

In de geïnccludeerde studies zien we, logischerwijze, wel overeenstemming over dat **niet-gebruik problematisch** is en een complex probleem dat de volle aandacht van beleidsmakers en uitvoerders verdient. Veel gehoord zijn:

- a. Niet-gebruik van inkomensregelingen is in veel gevallen ongewenst, omdat de bestaanszekerheid van groepen burgers daardoor in de knel kan komen;
- b. Niet-gebruik leidt tot een grotere kans dat de beleidsdoelen van de desbetreffende regeling(en) niet behaald worden. Immers, een deel van de beoogde doelgroep wordt niet bereikt. Dit doet afbreuk aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van inkomensondersteunende regelingen, en, daarvan afgeleid, ook van die van het sociaalezekerheidsstelsel in zijn geheel;
- c. Niet-gebruik van regelingen kan de samenleving op korte termijn wellicht geld besparen, maar op langere termijn (extra) geld kosten, als niet-gebruik leidt tot bijvoorbeeld hogere ziektekosten, schuldenproblematiek en/of slechtere omstandigheden waarin kinderen opgroeien;
- d. Een laatste aspect heeft te maken met het gelijkheidsbeginsel. Als burgers onbewust en ongewild geen gebruikmaken van regelingen leidt dat tot een ongelijke behandeling van individuele burgers en mogelijk tot sociale ongelijkheid.

Hoewel voor lang niet alle inkomensondersteunende regelingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van SZW informatie is gevonden over de **omvang van niet-gebruik**, zien we in algemene zin wel verschillen in de omvang, naar gelang het type regeling:

- a. Het blijkt dat regelingen zonder inkomensstoets, zoals de **AOW**, **Anw** en **AKW** het laagste niet-gebruik kennen;
- b. Regelingen met een middelhoog niet-gebruik zijn vaak generieke regelingen waarbij de hoogte van de regeling afhankelijk is van het inkomen, zoals de **algemene bijstand**. Niet-gebruik is hoger wanneer de te ontvangen regeling een relatief kleine aanvulling op inkomen uit andere bronnen vormt;
- c. Regelingen met een relatief hoog niet-gebruik zijn de inkomensregelingen die burgers met lage inkomens voorzien van aanvullende tegemoetkomingen, zoals de **bijzondere bijstand** of de **AIO**.

Bij het inzichtelijk maken van de oorzaken van niet-gebruik en interventies die in de literatuur worden genoemd om niet-gebruik terug te dringen, hebben wij gebruikgemaakt van een driedeling die oorspronkelijk is geïntroduceerd door Van Oorschot (1991) en vervolgens door diverse andere auteurs is overgenomen: **het niveau van de regelgeving, het niveau van de uitvoering en het niveau van de burger**. Op elk niveau zijn oorzaken van niet-gebruik te vinden, en ligt een verantwoordelijkheid om deze oorzaken aan te pakken. Anderzijds is het ook belangrijk om te noemen dat veel oorzaken niet zijn te toe te wijzen aan één niveau maar aan het samenspel daartussen. Soms is het daarom arbitrair aan welk niveau we een oorzaak 'toebedelen'. Daarnaast spelen ook maatschappelijke factoren een rol, zoals de bredere sociale context en technologische ontwikkelingen.

De **oorzaken van niet-gebruik** zijn zeer uiteenlopend. In veel studies wordt vooral gekeken naar de afweging tussen kosten en opbrengsten die mensen zouden maken bij hun beslissing om wel of geen gebruik te maken van een regeling. Deze, vaak economisch getinte studies, gaan uit van een rationeel mensbeeld. In de afgelopen jaren is er een toename van literatuur die juist laat zien dat het rationele mensbeeld tekortschiet en dat gedragswetenschappelijk onderzoek een goede aanvulling is om het fenomeen van niet-gebruik goed te kunnen verklaren. Beide perspectieven vullen elkaar aan en versterken elkaar daarmee. In beleidsgerichte onderzoeken zien we de laatste jaren ook steeds meer de nadruk liggen op het (beperkte) doenvermogen van mensen en het wantrouwen richting de overheid, als oorzaken van niet-gebruik. Er ligt een duidelijke rol voor de overheid om hierop in te spelen.

We kunnen concluderen dat er op de verschillende niveaus (regelgeving, uitvoering en burger) uiteenlopende oorzaken van niet-gebruik zijn te vinden. Deze oorzaken staan schematisch samengevat in onderstaande tabel.

De bredere context		
• De leefomgeving van de burger • De ontwikkelingen in de context • Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp • Vertrouwen in de overheid • Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers • Toegang tot data		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
• Grote regeldichtheid • Complexe begrippen • Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen • Regelingen waarbij het aanvraaginitiatief bij de burger ligt • Een inkomens- en/of vermogenstoets • Instabiel recht: als de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen	• Een menging van hulp- en controlefuncties • Administratieve onjuistheden • Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers • Jargon en andere ingewikkelde formulieren • Tunnelvisie	• Een tekort aan kennis • Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht • Angst voor stigmatisering • Een te klein bedrag en/of te hoge kosten • Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie • Beperkt doenvermogen • Angst voor terugvorderingen

Tabel 5. Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveaus

Ook naar de **achtergrondkenmerken van de groep niet-gebruikers** is het nodige onderzoek gedaan, wat overigens niet altijd leidt tot een eenduidig beeld. Zo zijn er studies waaruit blijkt dat het opleidingsniveau een belangrijke factor is (hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager het niet-gebruik), maar ook studies die dat tegenspreken. Hetzelfde geldt voor het gegeven of iemand wel of geen migratieachtergrond heeft. Een andere factor die van invloed kan zijn op niet-gebruik is de samenstelling van het huishouden. Het aanvraagproces voor paren is over het algemeen ingewikkelder dan voor alleenstaanden, wat kan leiden tot een hoger niet-gebruik onder paren. Het hebben van kinderen hangt volgens onderzoek juist samen met een lager niet-gebruik. Ook leeftijd kan verschil maken. In het algemeen geldt dat het doen van een aanvraag meer moeite kost wanneer iemand ouder is. Niet-gebruik is ook hoger bij mensen die in een andere levensfase terechtkomen of bij een *life event*, denk aan het krijgen van kinderen of het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, doordat deze mensen dan pas voor het eerst in aanmerking komen voor een bepaalde regeling. Tot slot kan de woonsituatie van iemand ook bepalend zijn voor het niet-gebruik. Volgens sommige studies komt niet-

gebruik vaker voor bij mensen die sociaal geïsoleerd zijn, geen vast adres of bankrekening hebben, of financiële stress hebben, bijvoorbeeld door hoge schulden. Of iemand in een landelijk of stedelijk gebied woont, kan ook van invloed zijn. Uit onderzoek blijkt dat wanneer mensen in een gebied wonen waar veel anderen ook gebruikmaken van een regeling, zij ook sneller geneigd zijn hier gebruik van te maken. Hoe gebruikelijker het is om van een regeling gebruik te maken, hoe minder stigmatiserend dit volgens sommige studies is.

Tot slot: **welke interventies kunnen ingezet worden om niet-gebruik tegen te gaan?** We zien dat in studies veel suggesties worden gedaan voor interventies, maar dat weinig interventies ook echt geëvalueerd en/of getest zijn in de praktijk.

Op het niveau van regelgeving wordt de nadruk gelegd op verbreding van het bereik van regelingen en het verminderen van de hoeveelheid voorwaarden waaraan aanvragers moeten voldoen. Dit vereist een grote verandering op wetgevend niveau en een sterkere focus op het reduceren van complexiteit in regelingen. Tot op heden gaat er op wetgevend niveau juist veel aandacht uit naar het vermijden van 'te veel' gebruik van regelingen of het beperken van de doelgroep. Dit heeft bij veel regelingen bijvoorbeeld geleid tot het instellen van een inkomens- en/of vermogenstoets, wat juist aantoonbaar leidt tot een hoger niet-gebruik. Hier zit een belangrijke *trade off*: hoe simpeler een regeling (dus hoe minder voorwaarden worden gesteld), hoe lager het niet-gebruik én hoe ongerichter deze is (hoe groter de groep mensen die in aanmerking komt). Het lijkt onontkoombaar dat juist bij inkomensregelingen een inkomenstoets onderdeel uitmaakt van de voorwaarden, maar onbedoeld neemt het niet-gebruik van diezelfde regeling daardoor toe en de effectiviteit af. Dit zijn belangrijke overwegingen om bij beleidsmatige en politieke besluitvorming mee te nemen en hierin een goede balans te vinden.

Op uitvoerend niveau is de rode draad dat uitvoerders zich meer verantwoordelijk zouden moeten voelen voor niet-gebruik. Medewerkers van uitvoerende diensten moeten burgers actiever informeren, helpen en stimuleren om een aanvraag te doen. Ook is synergie te halen uit de samenhang tussen regelingen: als een regeling wordt aangevraagd, maak de aanvrager dan ook attent op andere regelingen waarop hij of zij mogelijk recht heeft (een soort *one stop shop*). Dit beperkt zich overigens niet tot alleen het SZW-domein, maar ook andere financiële regelingen. Voor genoemde interventies op uitvoerend niveau is echter genoeg kennis over niet-gebruik nodig bij uitvoerders, en voldoende capaciteit en tijd om hier aandacht aan te besteden.

Over interventies op het niveau van de burger is weinig onderzoek verschenen. Enkel het tegengaan van stigma en stigmatisering wordt genoemd als mogelijke interventie, al blijft het in veel onderzoeken onduidelijk hoe dit precies aangepakt kan worden. Zonder de burger van zijn eigen verantwoordelijkheid te 'ontslaan' bij de aanvraag van een inkomensondersteunende regeling, ligt de sleutel voor het tegengaan van niet-gebruik voor een belangrijk deel op het niveau van de regelgeving en dat van de uitvoering. Kern daarbij is: maak het gebruik van inkomensondersteunende regelingen voor de burger zo makkelijk mogelijk, bied deze laagdrempelig en proactief aan en zorg voor zekerheid (om angst voor terugvorderingen weg te nemen).

Tot slot blijkt uit de literatuur dat het belangrijk is om goed na te denken over een interventie alvorens deze toe te passen. Interventies zijn enkel effectief wanneer zij goed aansluiten op de oorzaken van niet-gebruik. Daarnaast is het ook belangrijk de burger aan te spreken op zijn/haar eigen niveau: in de eigen omgeving, via de kanalen waarmee hij/zij bekend is en in een taal die hij/zij kan begrijpen. Voor een oudere zal dit bijvoorbeeld in een persoonlijk gesprek thuis het meest effectief zijn, terwijl het voor andere groepen burgers juist helpt wanneer het mogelijk is een aanvraag digitaal te doen. Het verdient aanbeveling om interventies, zeker die op uitvoerend niveau, eerst kleinschalig uit te proberen en goed te evalueren, alvorens deze breder toe te passen.

8 Reflectie op de gevonden studies

In dit hoofdstuk reflecteren wij op de synthesestudie door te beschrijven welke onderzoeksmethoden het meest zijn gebruikt in de geïncludeerde studies en wat de voor- en nadelen zijn van deze methoden. Vervolgens reflecteren wij op de vraag welke kennislacunes we zien en wat er (nog) bekend is over niet-gebruik.

8.1 Gehanteerde methoden en technieken

In de geïncludeerde 114 studies zijn twee soorten onderzoeksmethoden het meest voorkomend: het gebruik van enquêtes en het gebruik van bestaande datasets (beide omvatten ongeveer een derde van alle studies). Vaak worden de twee methoden gecombineerd (Van Oorschot, 1998; Vrooman & Asselberghs, 1994). Daarnaast wordt in mindere mate gebruikgemaakt van literatuurreviews, veldexperimenten en economische modellering (samen omvatten deze een derde van alle publicaties). We gaan hieronder nader in op deze methoden.

8.1.1 Verzamelen van data

Bestaande datasets

Een van de manieren waarop data wordt verzameld om onderzoek te doen naar niet-gebruik, is op basis van **bestaande datasets**. Zo wordt gebruikgemaakt van registergegevens vanuit gemeenten en andere overheden (zie bijvoorbeeld Witte & Queralt, 2002 en Blumkin et al., 2018). Veel voorkomende data die gebruikt worden zijn data over werk, inkomen, leeftijd en huishoudsamenstelling (zie bijvoorbeeld Exnota Consortium, 2005). Deze onderzoeksmethode wordt vooral benut voor het achterhalen van de **omvang** en **achtergrondkenmerken** van niet-gebruikers. Een voordeel van het gebruik van bestaande datasets is dat er niet veel tijd gestoken hoeft te worden in het vergaren van voldoende informatie. Wel moet deze data beschikbaar zijn en daarnaast toepasbaar zijn op de specifieke situatie van het onderzoek. Vaak zijn data niet compleet of verouderd, ook wanneer ze afkomstig zijn van de overheid (Drees Reports, 2022b).

Enquêtes en andere vormen van veldonderzoek

Een tweede veel voorkomende manier om niet-gebruik te onderzoeken, is het gebruik van **enquêtes** (onder andere Hancock et al., 2003; McGarry, 1996; Vrooman & Asselberghs, 1994; Van Oorschot, 1998; Sutherland, 2003; Zantomio, 2008; Gould-Werth & Shaefer, 2012; Lindsay et al., 1997; Van Eekelen & Vleeming, 2008; Bhargava & Manoli, 2015; Daigneault & Macé, 2020; Baumberg, 2021; Gustafson, 2002). Deze onderzoeksmethoden worden vooral benut voor het achterhalen van de **omvang** en **oorzaken** van niet-gebruik.

Enquêtes worden op twee manieren gebruikt: met een algemeen doel en met een specifiek doel (Goedemé en Janssens, 2020; Drees Reports, 2022a). Bij een enquête met een specifiek doel kan gericht onderzoek gedaan worden naar niet-gebruik. Deze manier van meten is echter kostbaar en tijdrovend. Vaak wordt daarom gekeken naar enquêtes met een algemeen doel, waarin de focus ligt op algemene kenmerken als inkomen, woonsituatie, et cetera. Deze gegevens zijn vaak niet specifiek genoeg of betreffen verschillende tijdsperioden. Hierdoor kunnen de data niet representatief bevonden worden of kunnen meetfouten ontstaan in het onderzoek (Bhargava & Manoli, 2015). Een ander nadeel van het gebruik van enquêtes is dat meetfouten kunnen ontstaan door het verkeerd invullen van vragen (Hernandez & Pudney, 2007). Mensen kunnen bijvoorbeeld vragen verkeerd interpreteren, of beïnvloed worden door een stigma. Volgens Terracol (2002) geven mensen niet altijd op dat zij gebruikmaken van een regeling wanneer dit wel het geval is, omdat zij dit niet durven of willen toegeven. Hierdoor wordt het gemeten niet-gebruik hoger dan werkelijk het geval is. Ook het vergelijken van gegevens uit verschillende enquêtes blijkt lastig, omdat deze vaak uitgezet zijn onder verschillende groepen (Vrooman & Asselberghs, 1994). Wel zorgt het gebruik van enquêtes ervoor dat snel, goedkoop en flexibel nieuwe informatie vergaard kan worden voor een onderzoek.

Naast het vergaren van informatie via schriftelijke enquêtes, worden ook **interviews** gebruikt als onderzoeksmethode (zie bijvoorbeeld NIBUD, 2019; Nationale ombudsman, 2022; Inspectie SZW, 2017; Vianen et al., 2010). Dit komt echter veel minder vaak voor dan het gebruik van enquêtes, en veelal bij beleidsgerichte onderzoeken om de **oorzaken** van niet-gebruik te onderzoeken.

Experimenten

Een laatste manier van dataverzameling die we hier benoemen is het gebruik van **veldexperimenten** (Bettinger, et al., 2012; Lain & Julià, 2022; Matikka & Paukeri, 2022; Finkelstein & Notowidigdo, 2001; Chareyron et al., 2018; Chauveaud, 2013; De La Rosa et al., 2021; Bhargava & Manoli, 2021). Deze onderzoeksmethode wordt vooral benut voor het onderzoeken van **interventies**. In onderzoek van Bettinger et al. (2012) is een gerandomiseerd veldexperiment uitgevoerd, waarin verschillende interventies voor het tegengaan van niet-gebruik worden toegepast op drie groepen studenten. Door het gebruik van een (veld)experiment kunnen een causaal verband en verschillen in effectiviteit worden aangetoond. Echter, door de specifieke situatie of omstandigheden zijn de uitkomsten soms beperkt generaliseerbaar. Daarnaast kunnen mensen die zich bewust zijn dat zij deel uitmaken van een experiment, ander gedrag vertonen dan wanneer zij dit niet weten.

8.1.2 Analyseren van data

Berekening of schatting

Zoals ook benoemd in paragraaf 3.1, zijn er twee manieren om de **omvang** van niet-gebruik te meten of te schatten. Een eerste manier om omvang te meten is met behulp van aantallen (Matsaganis et al., 2010). Hierbij wordt er gekeken naar het aantal gebruikers van regelingen in verhouding tot het aantal gerechtigden (zie bijvoorbeeld: Van Oorschot, 1989; Bruckmeier & Wiemer, 2012; Wildeboer Schut & Hoff, 2007; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016; Dares, 2022). Het is echter lastig om precies te achterhalen hoeveel mensen er recht hebben op een bepaalde regeling (Matsaganis et al., 2010; Van Oorschot, 1989; Drees Reports, 2022b). Een mogelijke manier om dit te doen is door een steeds kleiner deel van de bevolking te selecteren dat kans heeft om gerechtigd te zijn, bijvoorbeeld aan de hand van CBS-data (zie Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Een risico hierbij is dat een deel van de gerechtigden niet meegenomen wordt in de berekening.

Een tweede manier om omvang te meten is door te kijken naar uitgaven (Matsaganis et al., 2010). Hierbij wordt het totaal van de niet-geclaimde middelen vergeleken met het totaal aan beschikbare middelen voor een bepaalde regeling. Een nadeel van deze manier is dat personen die de regeling ontvangen maar hier eigenlijk geen recht op hebben, worden meegenomen in de berekening (zie Van Oorschot, 1998). Dit kan leiden tot een onderschatting van het werkelijke aandeel niet-gebruik.

Statistische modellering

Met name voor het onderzoeken van **omvang** en **achtergrondkenmerken** wordt in onderzoeken gebruikgemaakt van statistische modellen (zie bijvoorbeeld: Coe, 1985; Duclos, 1997; Blumkin et al., 2018; Ebenstein & Stage, 2010; Kleven & Kopczuk, 2011; Bureau Vertige, 2008; Bird et al., 1999; Mani et al., 2013; Tempelman & Houkes-Hommes, 2016; SEO, 2011). Specifiek voor het achterhalen van mogelijke achtergrondkenmerken wordt vaak een *Probitmodel* gebruikt. Hierbij wordt de correlatie tussen de kans op (niet-)gebruik en bepaalde achtergrondkenmerken onderzocht (voor voorbeelden zie: McGarry, 1996; Pudney et al., 2004; Chareyron & Domingues, 2018; Paukeri, 2017).

Een nadeel van het gebruik van deze modellen is de kans op meetfouten en daarmee vertekende uitkomsten (Duclos, 1997; McGarry, 1996; Drees Reports, 2022a). Meetfouten kunnen grotendeels opgelost worden door het toevoegen van 'fixed-effects', waarbij wordt gecontroleerd voor heterogeniteit tussen subgroepen (zie bijvoorbeeld Frick & Groh-Samber, 2007). Voorbeelden van modellen zijn te vinden in bijvoorbeeld Riphahn (2001), Van Oorschot (1995b en 2019) en Bruckmeier & Wiemer (2012).

Analyse bestaande onderzoeken

Een derde manier om niet-gebruik te onderzoeken is door eerdere literatuur- en datastudies te analyseren en vergelijken (zie bijvoorbeeld: Fobé et al., 2018; Curry, 2006; Remler et al., 2001; Hernanz et al., 2004; Van Oorschot, 2000). Zo is er een analyse uitgevoerd over eerder onderzochte interventies (Rode, 2021).

8.2 Kennislacunes in de literatuur en mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Hierboven hebben we gereflecteerd op de ingezette onderzoeksmethoden in de geïncludeerde studies en wat de implicaties zijn van deze methoden. Zoals we al aangaven in hoofdstuk 6 hebben de gevonden studies, zoals ieder onderzoek, hun beperkingen en is het niet mogelijk om op alle onderzoeksvragen van deze synthesestudie afdoende antwoord te vinden. Zo hebben we beperkte informatie gevonden over oorzaken en interventies gespecificeerd naar afzonderlijke regelingen en doelgroepen. Dat is terug te zien in de bevindingen die we in de voorgaande hoofdstukken hebben gepresenteerd. Ook is een groot aandeel van de gevonden studies van buitenlandse auteurs. Die studies gaan vaak over een specifieke situatie in landen buiten Nederland. De bevindingen zijn daardoor vaak niet één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie en de Nederlandse inkomensregelingen. Wel zien we dat meer overkoepelende conclusies over achtergrondkenmerken, oorzaken en mogelijke interventies breed toepasbaar kunnen zijn. Het blijft echter lastig om op basis van de veelal algemene onderzoeken conclusies te trekken over specifieke Nederlandse regelingen. Om hier meer over te kunnen zeggen, is gericht onderzoek nodig naar de specifieke Nederlandse situatie. Onderzoek naar de specifieke Nederlandse situatie is tot op heden beperkt, wat wij zien als een duidelijke kennislacune. Zo is er nog onvoldoende bekend over de omvang van niet-gebruik van specifieke regelingen, in het bijzonder de regelingen gericht op mensen die niet zelfstandig in inkomen kunnen voorzien.

Verder valt ons op dat het ontbreken van correcte en gegronde data vaak beperkingen oplegt aan de 'hardheid' van de conclusies die uit een onderzoek getrokken kunnen worden. In paragraaf 8.1 zijn we al ingegaan op de beperkingen in onderzoek op basis van kwantitatieve gegevens (enquêtegegevens of bestaande datasets), juist doordat de groep niet-gebruikers beperkt zichtbaar is in data en beperkt te bereiken is in de praktijk. We zien hierbij vooral beperkingen in de mate van onderbouwing van de effectiviteit van interventies die zijn gericht op het tegengaan van niet-gebruik. Ons beeld is, enigszins generaliserend, dat de interventies die in studies worden genoemd vooral gezien moeten worden als suggesties of ideeën van de auteurs, en maar zeer beperkt 'evidence based' zijn. De studies die zich richten op de oorzaken van niet-gebruik zijn vaker gebaseerd op kwantitatieve gegevens, maar ook daar is de 'evidence' beperkt. Daardoor is het lastig om aan te geven wat precies de belangrijkste oorzaken van niet-gebruik zijn in algemene zin, laat staan per regeling of doelgroep. Zo wordt 'stigma' vaak als mogelijke oorzaak van niet-gebruik genoemd, maar hebben wij geen studies gevonden waarin dit onderbouwd is aangetoond. Toch geven de studies bij elkaar in algemene zin een goed beeld van de factoren die een rol spelen bij niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Aanvullend onderzoek zou zich vooral moeten richten op regelingspecifieke oorzaken van niet-gebruik en regelingspecifieke achtergrondkenmerken van niet-gebruikers.

Onze suggestie is om, naast onderzoek naar regelingspecifieke oorzaken en achtergrondkenmerken, toekomstig onderzoek te richten op de effectiviteit van mogelijke interventies om niet-gebruik te verminderen. Daar is relatief minder over bekend vanuit de literatuur. Zoals bleek uit hoofdstuk 7 is de kernvraag daarbij wat er op het niveau van de regelgeving en van de uitvoering mogelijk is (en effectief) tegen niet-gebruik. Onderzoek naar de effectiviteit van interventies op het niveau van regelgeving is in het algemeen complex, omdat het vanuit het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk is om op bijvoorbeeld twee groepen burgers verschillende wet- en regelgeving van toepassing te laten zijn, met als doel om een mogelijk verschil in niet-gebruik aan te tonen. Ook een experimentele setting biedt hiervoor, mits er al een wettelijk kader voor is¹¹, beperkte mogelijkheden. Op het niveau van de uitvoering is er wat dat betreft meer mogelijk, omdat een verschil in benadering van burgers door een uitvoerende dienst in principe niet leidt tot ongelijke rechten op inkomensregelingen. Op het niveau van de uitvoering zijn daardoor meer mogelijkheden om te experimenteren en zo beter zicht te krijgen op welke interventies meer of minder effectief zijn in het beperken van niet-

¹¹ Denk aan een ruimere experimenteerbepaling in wet- en regelgeving.

gebruik. Zo kan in de uitvoering bijvoorbeeld geëxperimenteerd worden met andere wijzen van informatievoorziening aan burgers, een alternatieve inrichting van het aanvraagproces of andere manieren van het actief benaderen van burgers. Om uiteindelijk evidence based uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van interventies, zijn wel een goed doordacht onderzoeksdesign en gericht evaluatieonderzoek nodig.

Tot slot ligt het voor de hand om in toekomstig onderzoek als eerste de focus te leggen op twee soorten regelingen:

- a. Ten eerste de regelingen waarbij het niet-gebruik het hoogst is, omdat daar de meeste 'winst' te behalen is. Regelingen waarbij het niet-gebruik laag is, zoals de kinderbijslag en AOW, liggen minder voor de hand. Bij die regelingen is het te behalen effect beperkt. Zoals aangegeven in hoofdstuk 7 is een niet-gebruik van 0% praktisch niet haalbaar;
- b. Ten tweede de regelingen die zich richten op de meest kwetsbare groepen in de samenleving, namelijk de regelingen die bovenal bestaanszekerheid voor iedereen moeten garanderen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de algemene bijstand.

A. Achtergronden onderzoeksoopzet

In dit hoofdstuk geven we enkele achtergronden bij de onderzoeksoopzet die we in hoofdstuk 1 in hoofdlijnen hebben beschreven.

A.1 Onderzoeksvragen

De volgende, geclusterde onderzoeksvragen staan centraal in deze synthesestudie.

Methoden en technieken

Deze onderzoeksvragen gaan over de verschillende onderzoeksmethoden die in de praktijk worden toegepast:

1. Welke methoden en technieken worden in de studies gehanteerd om de omvang en redenen van niet-gebruik te achterhalen? Wat zijn de voor- en nadelen (beperkingen) van de gekozen onderzoeksmethoden?
2. In geval van internationaal onderzoek: in hoeverre zijn de bevindingen uit studies te vertalen naar de Nederlandse context van inkomensondersteunende regelingen?
3. Wat betekent dat (antwoorden op vragen 1 en 2) voor de (waarde van de) conclusies die op grond van de studies kunnen worden getrokken?

Omvang niet-gebruik

Deze onderzoeksvragen richten zich op wat er bekend is over de omvang van niet-gebruik:

4. Wat is er bekend over de geschatte omvang van niet-gebruik per regeling? Wat is er bekend over de duur van niet-gebruik: is dit langdurig of kortdurend van aard (op persoonsniveau)¹²?
5. Welke verschillen zijn er in omvang van niet-gebruik tussen de regelingen en/of doelgroepen?

Achtergrondkenmerken van niet-gebruik

Deze onderzoeksvragen gaan over de kenmerken van niet-gebruikers van regelingen:

6. Wat is er bekend over de achtergrondkenmerken van mensen die geen gebruikmaken van regelingen? Spelen culturele achtergrond, opleidingsniveau, inkomen, cognitieve en digitale vaardigheden hier een rol bij? Welke gedragswetenschappelijke inzichten zijn er bekend, toegespitst op de diverse doelgroepen?

Oorzaken van niet-gebruik

Deze onderzoeksvragen betreffen de oorzaken van niet-gebruik:

7. Wat is er bekend over bewust niet-gebruik en onbewust niet-gebruik? Welke oorzaken zijn hierbij reeds geïdentificeerd?
8. Welke verschillen zijn er in oorzaken van niet-gebruik tussen de regelingen en/of doelgroepen?
9. Hoe kijken burgers aan tegen niet-gebruik van regelingen in combinatie met privacy?

Tegengaan niet-gebruik

Deze onderzoeksvragen gaan over wat er bekend is over effectieve manieren om niet-gebruik tegen te gaan en wat ervoor nodig is om deze toe te passen in de praktijk:

10. Welke wijzen van tegengaan van niet-gebruik bestaan er? Hoe effectief zijn deze aanpakken en in hoeverre zijn deze reeds in de praktijk beproefd?
11. Welke informatie hebben uitvoeringsorganisaties nodig om proactief diensten te kunnen aanbieden om het niet-gebruik tegen te gaan?

¹² Uit enkele studies blijkt dat de duur van het niet-gebruik behoorlijk kan verschillen tussen regelingen.

Rode draden en kennislacunes

Deze onderzoeksvragen hebben betrekking op de overkoepelende conclusies die getrokken kunnen worden op basis van het syntheseonderzoek, en op eventuele kennishiaten:

12. Zijn er rode draden/gemeenschappelijke delers te ontdekken in de omvang en oorzaken en in het tegengaan van niet-gebruik bij de verschillende regelingen? Bijvoorbeeld voor bepaalde regelingen en/of groepen burgers?
13. Welke 'witte vlekken' zijn er in de kennis met betrekking tot niet-gebruik van regelingen? Bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde regelingen en/of groepen burgers?
14. Welke van de 'witte vlekken' zijn waardevol om op te pakken en waarom, op welke termijn en hoe kan dat worden aangepakt?
15. Welke suggesties vloeien voort uit de 'witte vlekken' om vervolg te geven aan het syntheseonderzoek om niet-gebruik tegen te gaan?

A.2 Enkele karakteristieken literatuuronderzoek

In dit onderzoek hebben we in totaal 114 publicaties meegenomen die geselecteerd werden uit de groslijst. Dit zijn 86 wetenschappelijke publicaties en 28 beleidspublicaties. De groslijst die we aan het begin van het onderzoek hebben opgesteld bestond uit 152 wetenschappelijke publicaties en 29 beleidspublicaties. In het uiteindelijke onderzoek zijn dus bijna alle beleidspublicaties meegenomen en iets meer dan de helft (55%) van de wetenschappelijke literatuur. Van de 114 meegenomen studies zijn er 35 die specifiek over Nederland gaan. 21 hiervan zijn beleidsgerichte publicaties, de overige veertien zijn wetenschappelijke onderzoeken.

De verschillende publicaties kunnen onderverdeeld worden in doelgroepen. De meeste onderzoeken (63 van de 114) bespraken niet-gebruik in het algemeen en concentreerden zich niet op een specifieke doelgroep of regeling. Van de 51 publicaties die wel een specifieke doelgroep behandelen, zijn er 36 wetenschappelijke publicaties en vijftien beleidspublicaties. Daarvan betreft de meeste literatuur (23 studies) betreffen mensen die niet zelfstandig in voldoende inkomen kunnen voorzien. 21 studies betreffen ouderen vanaf de AOW-leeftijd. Voor de doelgroep ouders met kinderen tot 18 jaar hebben we zes onderzoeken meegenomen. De doelgroep die het minst besproken wordt in onze literatuurlijst is 'nabestaanden', daarvoor werd maar één onderzoek gevonden.

B. Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2019). Ouderdomsregelingen ontleed. *Den Haag: Algemene Rekenkamer*.
- Athmer, J., Cuelenaere, B., Elsen, M., Heil, L., Kok, L., & Van Eijkel, R. (2022). Evaluatie Toeslagenstelsel. *Ministerie van Financiën*.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199.
- Bendick, M. (1980). Failure to enroll in public assistance programs. *Social Work*, 25(4), 268-274.
- Bertrand, T., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2006). Behavioral economics and marketing in aid of decision making among the poor. *Journal of Public Policy and Marketing* 25(1), 8-23.
- Besley, T. (1990). Means testing versus universal provision in poverty alleviation programmes. *Economica* 57(225), 119-129.
- Bettinger, E., Terry Long, B., Oreopoulos, P., & Sanbonmatsu, L. (2012). The role of application assistance and information in college decisions: Results from the H&R Block FAFSA experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1205-42.
- Bhargava, S., & Manoli, D. (2012). Why are benefits left on the table? Assessing the role of information, complexity, and stigma on take-up with an IRS field experiment. *ACR North American Advances*.
- Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), p. 3489-3529.
- Binnl. (2022). Gedragsadviezen. Gedragwetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen.
- Bird, E.J., Kayser, H., Frick, J.R., & Wagner, G.G. (1999). The immigrant welfare effect, take-up or eligibility?, Discussion Paper 66. *Institute for the Study of Labor (IZA)*.
- Blumkin, T., Kosonen, T., & Kotakorpi, K. (2018). Complexity and benefit take-up. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 111(1), 1-17.
- Boost, D., Raeymaeckers, P., Hermans, K., & Elloukmani, S. (2021). Overcoming non-take-up of rights: A realist evaluation of Integrated Rights-Practices. *Journal of Social Work*, 21(4), 831-852.
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2012). A new targeting: a new take-up?. *Empirical Economics*, 43(2), 565-580.
- Bureau Vertige (2008), Evaluatie van de inkomensondersteunende regelingen in de gemeente Nijmegen.
- Centraal Planbureau. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland.
- Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau. (2020). Kansrijk armoedebeleid.

-
- Chareyron, S. (2018). Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux: l'étude du RSA «socle seul». *Economie prevision* 1(1), 41-59.
- Chareyron, S., & Domingues, P. (2018). Take-up of social assistance benefits: The case of the French homeless. *Review of income and wealth*, 64(1), 170-191.
- Chareyron, S., Domingues, P., & Lieno-Gaillardon, L. F. (2021). Does social interaction matter for welfare participation?. *Annals of Economics and Statistics*, 1(141), 49-70.
- Chareyron, S., Gray, D., & L'Horty, Y. (2018). Raising take-up of social assistance benefits through a simple mailing: Evidence from a French field experiment.
- City & County of Swansea. (2009). Benefit take up strategy 2009/2010.
- Coe, R. (1985). Nonparticipation in the SSI program by the eligible elderly. *Southern Economic Journal* 51(3), 891-97.
- Croden, N., Costigan, P., & Whitfield, G. (1999). Helping pensioners: Evaluation of the income support pilots, Department of Social Security, Research Report No 105. Leeds: Corporate Document Services.
- Cuelenaere, B. & Uijl, M. den. (2020). Uitvoering Dubbele Kinderbijslag-Intensieve zorg. SZW.
- Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. In A. Auerbach, D. Card, & J. Quigley (Eds.) *Public policy and the income distribution*, (pp. 80–148). Russell Sage Foundation.
- Daigneault, P-M, & Macé, C. (2020). Program awareness, administrative Burden, and non-take-up of Québec's supplement to the work premium. *International Journal of Public Administration*, 43(6), 527-539.
- Dares. (2022). Quantifier le non-recours à l'assurance chômage.
- De Beleidsonderzoekers. (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. SZW
- Deloitte. (2014). Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger.
- Drees. (2022). Fin 2018, un bénéficiaire de minima sociaux sur six n'avait pas de complémentaire santé.
- Drees Reports. (2022a). Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe.
- Drees Reports. (2022b). Regularly measuring the non-take-up on the RSA and the employment bonus: method and results.
- Drees Reports. (2022c). Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules.
- Duclos, J. (1997). Estimating and testing a model of welfare participation: the case of supplementary benefits in Britain. *Economica*, 64(253), 81-100.
- Ebenstein, A., & Stange, K. (2010). Does inconvenience explain low take-up? Evidence from unemployment insurance. *Journal of Policy Analysis and Management* 29(1), 111–36.
- Eurofound. (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Publications office of the European Union.

Exnota Consortium. (2005). Exit from and non-take up of public services, a comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary, Emergence of “non-take-up” theme, Final report. Grenoble: CERAT-IEP.

Farrell, M., Fishman, M., Langley, M., & Stapleton, D. (2003). The relationship of earnings and income to food stamp participation. E-FAN Report.

Finkelstein, A. & Notowidigdo, M. (2019). Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP*. *The Quarterly Journal of Economics* 134(3), 1505-1556.

Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. *JRF/CESI Report*.

Fontaine, F., & Kettemann, A. (2019). Quasi-experimental evidence on take-up and the value of Unemployment Insurance. *Manuscript, Paris school of economics*.

Fobé, E., Vandoninck, J., & Brans, M. (2018). The value added of behavioral insights for policy instrument mixes to reduce non-take-up of health and social policies: a systematic literature review.

Frick, J. R., & Groh-Samberg, O. (2007). To claim or not to claim: estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error.

Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827-843.

Gemeente Amsterdam. (2016). Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam.

Goedemé, T., & Janssens, J. (2020). The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits, *Deliverable*, 9.

Gould-Werth, A., & Shaefer, H. (2012). Unemployment Insurance participation by education and by race and ethnicity. *Monthly Lab. Rev.*, 135, 28.

Hancock, R., Pudney, S., Barker, G., Hernandez, M., & Sutherland, H. (2003). The take-up of multiple means-tested benefits by British pensioners: evidence from the Family Resources Surveys: Nuffield Community Care Studies Unit.

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence.

Hernandez, M., & Pudney, S. (2007). Measurement error in models of welfare participation. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 327-341.

Hübelin, O. (2019). Non-take-up of social assistance: Regional differences and the role of social norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1), 7-33.

Inspectie SZW. (2017). Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen.

Inspectie SZW. (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak.

Janssens, J., Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security* 24(2), 95-116.

Kayser, H., & Frick, J. R. (2000). Take it or leave it: (non-) take-up behavior of social assistance in Germany (No. 210). *DIW Discussion Papers*.

Kempson, E., Collard, S., & Taylor, S. (2002). Social Fund use amongst older people. Research Report 172: *Department for Work and Pensions*.

Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.

Kroft, K. (2008). Takeup, social multipliers and optimal social insurance. *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 722-737.

Laín, B., & Julià, A. (2022). Why do poor people not take up benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME experiment. *Journal of Social Policy* 28(1), 1-22.

Lindesay, J., Jagger, C., Hibbett, M., Peet, S. M., & Moledina, F. (1997). Knowledge, uptake and availability of health and social services among Asian Gujarati and white elderly persons. *Ethnicity and Health* 2(1-2), 59-69.

Lucas, B., Bonvin, J. M., & Hümbelin, O. (2021). The non-take-up of health and social benefits: What implications for social citizenship?. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 47(2), 161-180.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341(6149), 976-980.

Matsaganis, M., Levy, H., & Flevotomou, M. (2010). Non-take up of social benefits in Greece and Spain. *Social Policy & Administration*, 44(7), 827-844.

Matikka, T., & Paukkeri, T. (2016). Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a New benefit program. *SSRN Electronic Journal*.

Matikka, T., & Paukkeri, T. (2022). Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. *Empirical Economics*.

McConaghy, M., Hill, C., Can, C., Lader, D., Costigan, P., & Thornby, M. (2003). Entitled but not claiming? Pensioners, the Minimum Income Guarantee and Pension Credit. *Department of Social Security*, Research Report No 197. Leeds: Corporate Document Services.

McGarry, K. (1996). Factors determining participation of the elderly in supplemental security income. *Journal of Human Resources* 31(2), 331-58.

Meyer, B., Mittag, N., & Goerge, R. (2022). Errors in survey reporting and imputation and their effects on estimates of food stamp program participation. *Journal of Human Resources*, 57(5), 1605-1644.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019). Beleidsdoorlichting nabestaanden.

Moffatt, S., & Higgs, P. (1997). Forthcoming 'charity or entitlement? Generational habitus and the welfare state Among Older People in Northeast England. *Social Policy and Administration*.

-
- Moffatt, S., & Mackintosh, J. (2006). "It makes a huge difference", Evaluating welfare rights advice for ethnic minority older people in Newcastle upon Tyne. *Newcastle University, Institute of Health and Society*.
- Mood, C. (2006). Take-Up Down Under: Hits and misses of means-tested benefits in Australia. *European Sociological Review*, 22(4), 443-458.
- Nationale Ombudsman. (2022). Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie.
- NIBUD. (2019). Bekendheid en gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de gemeenten Heemstede en Bloemendaal.
- Optimalistic, Muzus & Stimulansz. (2021). Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020) Ongekend onrecht.
- Paukkeri, T. (2017). The Take-up of welfare benefits: Combining a static and dynamic perspective. *VATT Institute for Economic Research*.
- Pudney, S. E., Hernandez, M., & Hancock, R. (2002). The welfare cost of means-testing: pensioner participation in income support. *University of Leicester, Discussion Paper in Economics no. 03/02*.
- Remler, D., Rachlin, J. E., & Glied, S. (2001). What can the take-up of other programs teach us about how to improve take-up of health insurance programs?.
- Riphahn R. (2000). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion paper series no. 124.
- Rode, A. (2021). La lutte contre le non-recours au cœur des ambivalences de l'État social. *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1), 67-83.
- SEO & CenterDATA. (2022). Evaluatie toeslagenstelsel. Evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen.
- Sociale Verzekeringsbank. (2014). SVB realiseert lager niet-gebruik, niet-gebruik in de AIO in 2011 vergeleken met 2005.
- Sociale Verzekeringsbank. (2016). Overbruggingsregeling AOW. Onderzoek naar gebruik en niet-gebruik.
- Sutherland, H. (2003). The take-up of income support by pensioners using POLIMOD and the Family resources survey 1999–2000. Research Note no. MU/RN/42. *Microsimulation Unit, University of Cambridge*.
- Talman, J., Witkamp, A., & Engelen, M. (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.
- Tempelman, C., & Houkes-Hommes, A. (2016). What stops Dutch households from taking up much needed benefits?. *Review of income and wealth*, 62(4), 685-705.
- Tempelman, C., Houkes-Hommes, A., & Prins, J. (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen: eindrapport.
- Terracol, A. (2002). Analyzing the take-up of means-tested benefits in France. *Université de Paris*, 1.

-
- Van Eekelen, L., & Kridene-Lageman, D. (2017). Niet-gebruik AIO bij volledige AOW 2015. *Sociale Verzekeringsbank*.
- Van Eekelen, L., & Vleeming, H. (2008). Participatie, bekendheid met en beroep op de Anw, "Ondanks mijn verdriet een heel druk bestaan". *Sociale Verzekeringsbank*.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevère, E., & Lemkens, R. (2022). Improving take-up by reaching out to potential beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1-21.
- Van Mechelen, N., & Janssens, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights.
- Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.
- Van Oorschot, W. (1995a). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*. Avebury.
- Van Oorschot, W. (1995b). *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits*. Katholieke Universiteit Brabant.
- Van Oorschot, W. (1995c). Tussen recht en realiteit: Over niet-gebruik van sociale zekerheid. *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, 19(1), 38-52.
- Van Oorschot, W. (1996). Les causes du non-recours, des responsabilités largement partagées. *Recherches et previsions*, 43(1), 33-49.
- Van Oorschot, W. (1998). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H.-J. Andress (reds.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Aldershot.
- Van Oorschot, W. (2000). Te nemen of te laten...: over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In R. Hortulanus, & J.E.M. Machiels (reds.), *In de marge, Het Sociaal Debat, deel 1*. Elsevier.
- Van Oorschot, W. (2001). Troublesome targeting: on the multilevel causes of nontake-up. Into the promised land: issues facing the welfare state. *CT: Preager*, 239-256.
- Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy.
- Van Oorschot, W. (2019). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H.-J. Andreß (Reds.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Routledge.
- Van Oorschot, W., & Kolkhuis Tanke, P. (1989). Niet-gebruik van sociale zekerheid. Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden. Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Katholieke Universiteit Brabant*.
- Vianen, C., Van Ingen, H., Uneken, H., & Donders, P. (2010). Berekenuwrecht.nl geëvalueerd. *BMC*.
- Vrooman, J., & Asselberghs, K. (1994). De gemiste bescherming, niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA*.
- West, S. (2008). Older people and benefit take-up: making an impact. *Age Concern England*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid. *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*.

Whelan, S. (2010). The take-up of means-tested income support. *Empirical Economics*, 39(3), 847-875.

Wildeboer Schut, J., & Hoff, S. (2007). Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.

Witte, A., & Queral, M. (2002). Take-up rates and trade offs after the age of entitlement: some thoughts and empirical evidence for childcare subsidies.

Zandvliet, K., Tanis, O. & Gravesteyn-Ligthelm, J. (2007). Niet-gebruik Apeldoornse minimaregelingen.

Zantomio, F. (2008). The route to take-up: raising incentives or lowering barriers? (No. 2008-35). *ISER Working Paper Series*.