



20/3 ket

TER BESLISSING

Aan Minister van SZW en minister voor APP

# nota

Nota bij Synthesestudie niet-gebruik  
inkomensondersteunende regelingen

Datum  
17 maart 2023

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)  
0

## Aanleiding

In januari jl. is de "Synthesestudie naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid" opgeleverd. Met bijgevoegde brief kunt u het rapport aanbieden aan de Kamer. Het zou fijn zijn als de brief en het rapport een week voor het Commissiedebat Uitvoering sociale zekerheid op 30 maart verzonden is.

## Geadviseerd besluit

Wij adviseren u akkoord te gaan met de verzending van de bijgevoegde conceptbrief aan de Tweede Kamer.

## Kernpunten

- Om een scherper beeld te krijgen van de omvang en oorzaken van niet-gebruik en manieren om dat effectief tegen te gaan, hebben we een literatuuronderzoek uitvoeren naar de belangrijkste inzichten en onbekendheden die er zijn op dit terrein.
- In de Kamerbrief over de Modernisering van de Wet SUWI van 23 december 2022 is aangekondigd dat dit onderzoek begin 2023 naar de Tweede Kamer zou worden gezonden. Daarnaast wordt met deze brief invulling gegeven aan de motie Kathmann c.s.
- Het onderzoek is gestart in september 2022 en afgerond in januari 2023. Het is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Significant.
- In de begeleidingscommissie waren naast SV als opdrachtgever, ook de directies PDV, WR, S&I en UWV en SVB vertegenwoordigd.
- Een synthesestudie levert nieuwe inzichten op doordat bestaande kennis gestructureerd bij elkaar wordt gebracht (synthese), maar produceert geen nieuwe feiten (geen veldwerk).
- In de Kamerbrief wordt ingegaan op de interventies die reeds lopen in het kader van proactieve dienstverlening. Specifiek voor 'Gerichte mailing Dubbele Kinderbijslag Intensieve Zorg' is als nieuw detail opgenomen dat 2400 ouders geïnformeerd zijn.
- Voor het terugdringen van niet-gebruik is de inzet van uitvoeringsorganisaties van belang, terwijl er tegelijkertijd al veel van hen gevraagd wordt. Bij de interventies wordt daarom nauw met hen opgetrokken, om vroegtijdig de benodigde inzet en de haalbaarheid te bepalen.
- Onlangs zijn vragen gesteld door lid Maatoug (GroenLinks) over de effecten op toeslagen die een kleine groep burgers ondervindt bij samenloop van

→  
mmmm

regelingen. De uitkomsten van het synthesestudie hebben betrekking op inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid en niet op de samenloop van regelingen en eventuele gevolgen daarvan. Deze twee beleidsmatige vraagstukken staan los van elkaar en zijn daarom niet aan elkaar gelinkt in de Kamerbrief. Voor beide vraagstukken geldt echter wel dat de burger zorgeloos gebruik zou moeten kunnen maken van regelingen en dat de complexiteit van het stelsel daar niet aan bijdraagt. De gestelde Kamervragen zullen apart beantwoord worden.

- Er zullen altijd mensen zijn die weloverwogen de keuze maken af te zien van de regeling, bijvoorbeeld omdat zij het bewust niet nodig achten om van de hulp van de overheid gebruik te maken. Daarom is in de Kamerbrief niet ingezet op het streven naar een 100% gebruik van de regeling. De ambitie die wordt gehanteerd als uitgangspunt is zorgeloos gebruik kunnen maken van de regelingen.
- De Kamerbrief is afgestemd met PDV en met de SVB.

### Toelichting

- De opvallendste uitkomsten van het onderzoek:
  - Er zijn verschillen in omvang te zien, naar gelang het type regeling. Regelingen zonder inkomenstoets (AOW, Anw, AKW) kennen het laagste niet-gebruik. Regelingen met een middelhoog niet-gebruik zijn vaak generieke regelingen (zoals algemene bijstand) waarbij de hoogte van de regelingen afhankelijk is van het inkomen. 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 Inkomensvoorzieningen Ouderen (AIO). De tabel met omvang per regeling staat in de toelichting van deze nota vermeld.
  - Om oorzaken en interventies voor het terugdringen van niet-gebruik te duiden, is gebruik gemaakt van een onderscheid op drie niveaus: regelgeving, uitvoering en burger. Een schematisch overzicht vindt u hieronder.
  - Een inzicht uit het onderzoek is dat er in de literatuur talloze aanbevelingen voor interventies op niet-gebruik zijn gedaan, maar dat de interventies nauwelijks in de praktijk zijn toegepast, noch zijn getoetst op de effecten voor niet-gebruik.

*Omvang van niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland (na = cijfers niet aanwezig, peildatum 31 januari 2023).*

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% <sup>1</sup>
	Bijzondere bijstand	2008	43 - 80%
	Ziektewet		na
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen		na
	Werkloosheidswet		na
	Wajong		na
Nabestaanden	Toeslagenwet		na
	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

## Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveaus

**Datum**

17 maart 2023

**Onze referentie**

2023-0000164186

De bredere context		
<ul style="list-style-type: none"><li>• De leefomgeving van de burger</li><li>• De ontwikkelingen in de context</li><li>• Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp</li><li>• Vertrouwen in de overheid</li><li>• Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers</li><li>• Toegang tot data</li></ul>		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
<ul style="list-style-type: none"><li>• Grote regeldichtheid</li><li>• Complexe begrippen</li><li>• Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen</li><li>• Regelingen waarbij het aanvraaginitiatief bij de burger ligt</li><li>• Een inkomens- en/of vermogenstoets</li><li>• Instabiel recht: als de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een menging van hulp- en controlefuncties</li><li>• Administratieve onjuistheden</li><li>• Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers</li><li>• Jargon en andere ingewikkelde formulieren</li><li>• Tunnelvisie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een tekort aan kennis</li><li>• Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht</li><li>• Angst voor stigmatisering</li><li>• Een te klein bedrag en/of te hoge kosten</li><li>• Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie</li><li>• Beperkt doenvermogen</li><li>• Angst voor terugvorderingen</li></ul>



24-3

Aan Minister van SZW en minister voor APP

# nota

Nota bij Synthesestudie niet-gebruik  
inkomensondersteunende regelingen**TER BESLISSING****Datum**  
17 maart 2023**Tweede contactpersoon****Bijlage(n)**  
0**Aanleiding**

In januari jl. is de "Synthesestudie naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid" opgeleverd. Met bijgevoegde brief kunt u het rapport aanbieden aan de Kamer. Het zou fijn zijn als de brief en het rapport een week voor het Commissiedebat Uitvoering sociale zekerheid op 30 maart verzonden is.

**Geadviseerd besluit**

Wij adviseren u akkoord te gaan met de verzending van de bijgevoegde conceptbrief aan de Tweede Kamer.

**Kernpunten**

- Om een scherper beeld te krijgen van de omvang en oorzaken van niet-gebruik en manieren om dat effectief tegen te gaan, hebben we een literatuuronderzoek uitvoeren naar de belangrijkste inzichten en onbekendheden die er zijn op dit terrein.
- In de Kamerbrief over de Modernisering van de Wet SUWI van 23 december 2022 is aangekondigd dat dit onderzoek begin 2023 naar de Tweede Kamer zou worden gezonden. Daarnaast wordt met deze brief invulling gegeven aan de motie Kathmann c.s.
- Het onderzoek is gestart in september 2022 en afgerond in januari 2023. Het is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Significant.
- In de begeleidingscommissie waren naast SV als opdrachtgever, ook de directies PDV, WR, S&I en UWV en SVB vertegenwoordigd.
- Een synthesestudie levert nieuwe inzichten op doordat bestaande kennis gestructureerd bij elkaar wordt gebracht (synthese), maar produceert geen nieuwe feiten (geen veldwerk).
- In de Kamerbrief wordt ingegaan op de interventies die reeds lopen in het kader van proactieve dienstverlening. Specifiek voor 'Gerichte mailing Dubbele Kinderbijslag Intensieve Zorg' is als nieuw detail opgenomen dat 2.400 ouders geïnformeerd zijn.
- In de Kamerbrief staat ook voor de pilot AIO een nieuw detail opgenomen, hiervoor zijn 1.000 huishoudens benaderd over hun mogelijke recht op de regeling. De pilot loopt nog, de resultaten worden voor de zomer verwacht.
- Voor het terugdringen van niet-gebruik is de inzet van uitvoeringsorganisaties van belang, terwijl er tegelijkertijd al veel van hen gevraagd wordt. Bij de

interventies wordt daarom nauw met hen opgetrokken, om vroegtijdig de benodigde inzet en de haalbaarheid te bepalen.

**Datum**  
17 maart 2023

- Onlangs zijn vragen gesteld door lid Maatoug (GroenLinks) over de effecten op toeslagen die een kleine groep burgers ondervindt bij samenloop van regelingen. Deze groep mensen ondervindt zeer nadelige consequenties van gebruik van meerdere regelingen. De uitkomsten van het synthesestudie hebben betrekking op niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid en niet op de consequenties van gebruik van meerdere regelingen. Deze twee beleidsmatige vraagstukken staan los van elkaar en zijn daarom niet aan elkaar gelinkt in de Kamerbrief. Voor beide vraagstukken geldt echter wel dat de burger zorgeloos gebruik zou moeten kunnen maken van regelingen en dat de complexiteit van het stelsel daar niet aan bijdraagt. De gestelde Kamervragen zullen apart beantwoord worden.
- Er zullen altijd mensen zijn die weloverwogen de keuze maken af te zien van de regeling, bijvoorbeeld omdat zij het bewust niet nodig achten om van de hulp van de overheid gebruik te maken. Daarom is in de Kamerbrief niet ingezet op het streven naar een 100% gebruik van de regeling. De ambitie die wordt gehanteerd als uitgangspunt is zorgeloos gebruik kunnen maken van de regelingen.
- De Kamerbrief is afgestemd met PDV en met de SVB.

### **Toelichting**

- De opvallendste uitkomsten van het onderzoek:
  - Er zijn verschillen in omvang te zien, naar gelang het type regeling. Regelingen zonder inkomenstoets (AOW, Anw, AKW) kennen het laagste niet-gebruik. Regelingen met een middelhoog niet-gebruik zijn vaak generieke regelingen (zoals algemene bijstand) waarbij de hoogte van de regelingen afhankelijk is van het inkomen. 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 Inkomensvoorzieningen Ouderen (AIO). De tabel met omvang per regeling staat in de toelichting van deze nota vermeld.
  - Om oorzaken en interventies voor het terugdringen van niet-gebruik te duiden, is gebruik gemaakt van een onderscheid op drie niveaus: regelgeving, uitvoering en burger. Een schematisch overzicht vindt u hieronder.
  - Een inzicht uit het onderzoek is dat er in de literatuur talloze aanbevelingen voor interventies op niet-gebruik zijn gedaan, maar dat de interventies nauwelijks in de praktijk zijn toegepast, noch zijn getoetst op de effecten voor niet-gebruik.

*Verwijzen in brief.*

10

Omvang van niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland (na = cijfers niet aanwezig, peildatum 31 januari 2023).

**Datum**  
17 maart 2023

**Onze referentie**  
2023-0000164186

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% <sup>1</sup>
	Bijzondere bijstand	2008	43 - 80%
	Ziektewet		na
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen		na
	Werkloosheidswet		na
	Wajong		na
Nabestaanden	Toeslagenwet		na
	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

#### Oorzaken van niet-gebruik op verschillende niveaus

De bredere context		
<ul style="list-style-type: none"> <li>De leefomgeving van de burger</li> <li>De ontwikkelingen in de context</li> <li>Culturele normen en waarden met betrekking tot het zoeken van hulp</li> <li>Vertrouwen in de overheid</li> <li>Onderbezetting en opleidingsniveau van administratieve medewerkers</li> <li>Toegang tot data</li> </ul>		
Het niveau van de regelgeving	Het uitvoeringsniveau	Het niveau van de burger
<ul style="list-style-type: none"> <li>Grote regeldichtheid</li> <li>Complexe begrippen</li> <li>Wetgeving die is gericht op gestigmatiseerde groepen</li> <li>Regelingen waarbij het aanvraaginitiatief bij de burger ligt</li> <li>Een inkomens- en/of vermogenstoets</li> <li>Instabiel recht: als de uitkering verandert wanneer de leefomstandigheden van de burger veranderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een menging van hulp- en controlefuncties</li> <li>Administratieve onjuistheden</li> <li>Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers</li> <li>Jargon en andere ingewikkelde formulieren</li> <li>Tunnelvisie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een tekort aan kennis</li> <li>Een verkeerde perceptie van zijn/haar recht</li> <li>Angst voor stigmatisering</li> <li>Een te klein bedrag en/of te hoge kosten</li> <li>Het vermijden van afhankelijkheid van de bureaucratie</li> <li>Beperkt doenvermogen</li> <li>Angst voor terugvorderingen</li> </ul>