

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer

der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2023-0000171773

Bijlage
Rapport Significant APE -
Synthesestudie niet-gebruik
inkomensondersteunende
regelingen

Datum 28 maart 2023
Betreft Kamerbrief bij Synthesestudie niet-gebruik
inkomensondersteunende regelingen SZW

Bestaanszekerheid is het doel van het stelsel van sociale zekerheid. Daarom bestaan diverse inkomensondersteunende regelingen. Het is belangrijk dat die regelingen terecht komen bij mensen die daar recht op hebben, om die bestaanszekerheid te garanderen. Veel mensen maken echter geen gebruik van regelingen waar ze wel recht op hebben. Dat vergroot het risico op geldzorgen, armoede en schulden.

Met deze brief bieden wij de synthesestudie naar "Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen SZW" aan uw Kamer aan en informeren wij u over de interventies die in gang zijn gezet om niet-gebruik van regelingen tegen te gaan. Wij vinden het belangrijk dat mensen krijgen waar ze recht op hebben. Uit het onderzoek blijkt dat dat niet altijd het geval is. Daardoor kan de bestaanszekerheid van mensen in het geding komen.

Het onderzoek is eerder aangekondigd in de brief¹ over modernisering Wet Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen (hierna: SUWI). Bij de begrotingsbehandeling SZW de motie van Kathmann c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht een plan van aanpak aan te leveren om niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen tegen te gaan². Met deze brief geven wij opvolging aan deze motie. Verder zijn bij de start van deze regeerperiode plannen gepresenteerd om geldzorgen, armoede en schulden aan te pakken. Daarin is expliciet aandacht voor het faciliteren van huishoudens om meer gebruik te maken van bestaande regelingen en (financiële) voorzieningen waar zij recht op hebben.

Het onderzoek laat zien dat van sommige regelingen goed gebruik wordt gemaakt, maar dat van een aantal bekend is dat burgers de regelingen niet optimaal benutten. Zowel in de Aanpak geldzorgen, armoede, schulden als met proactieve dienstverlening bij het moderniseren van de Wet SUWI besteden wij hier veel aandacht aan. We lichten dat hieronder toe.

Belangrijkste uitkomsten Synthesestudie niet-gebruik

In januari van dit jaar is de synthesestudie naar niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid afgerond.

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 26 448, nr. 692

² Kamerstukken II, 2022/2023, 36 200, nr. 84

In het onderzoek is bestaande nationale én internationale literatuur bestudeerd om de omvang, oorzaken en interventies van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen en de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers in kaart te brengen. Het onderzoek geeft een volledig beeld van de beschikbare kennis over niet-gebruik.

Datum
28 maart 2023

Onze referentie
2023-0000171773

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
Nabestaanden	Toeslagenwet		na
	Algemene nabestaandenwet	2019	2,9%

Tabel 1. Omvang van niet-gebruik per inkomensondersteunende regeling in Nederland (na = cijfers niet aanwezig, peildatum 31 januari 2023).

In het rapport staat bovenstaand overzicht met niet-gebruik per regeling, waarbij opvalt dat het niet-gebruik van de bijstand en de bijzondere bijstand veel hoger wordt ingeschat (35% respectievelijk 43-80%) dan het niet-gebruik van de AOW (0.04%) of de Kinderopvangtoeslag (4-5%). Daarbij is door de onderzoekers wel aangetekend dat de cijfers over de omvang niet in alle gevallen even betrouwbaar zijn, dat de gebruikte methoden een vertekend beeld kunnen geven en cijfers verschillende peilmomenten hebben.

Naar gelang het type regeling zijn er verschillen in omvang te zien. 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 regelingen die burgers met lage inkomens voorzien van aanvullende tegemoetkomingen, zoals de bijzondere bijstand of de Aanvullende Inkomensvoorzieningen Ouderen (AIO). Wij constateren dat niet-gebruik hoog is onder een groep mensen die een aanvulling op hun inkomen juist het hardst nodig hebben.

Het rapport laat verder zien dat niet-gebruik van regelingen een ingewikkeld vraagstuk is. Er zijn uiteenlopende oorzaken voor niet-gebruik in de literatuur terug te vinden. De onderzoekers onderscheiden drie soorten interventies om niet-gebruik tegen te gaan: interventies op het niveau van wetgeving, het niveau van de uitvoering en op het niveau van de burger. Daarbij is duidelijk dat de complexiteit van wet- en regelgeving één van de oorzaken is. Er zijn diverse voorwaarden voor een uitkering, zoals bijvoorbeeld een inkomenstoets. Een inkomenstoets blijkt tot een hoger niet-gebruik te leiden. Vereenvoudiging van wetgeving kan bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik. Verder blijken lang niet alle regelingen bij de burger bekend te zijn.

Hieronder gaan we in op de maatregelen die we op deze niveaus nemen.

Datum
28 maart 2023

Interventies op het niveau van regelgeving

De wet- en regelgeving voor het aanvragen van een regeling is ingewikkeld. Wij vinden het belangrijk om deze complexiteit te verminderen, zodat mensen die recht hebben op een voorziening deze kunnen krijgen en dat ook weten. We werken daarom aan een aantal interventies.

Onze referentie
2023-0000171773

Meer proactieve dienstverlening in de Wet SUWI

De overheid beschikt over veel gegevens van mensen, waarmee we hen kunnen wijzen op het recht op een voorziening en kunnen ondersteunen bij de aanvraag. Om de gegevens te delen, is er een wettelijke grondslag nodig. In december 2022 is uw Kamer geïnformeerd over de modernisering van de Wet SUWI, waarbij we het systeem beter aan laten sluiten op de leefwereld van de burger³. Eén van de actielijnen binnen dit traject is "Meer proactieve dienstverlening". We onderzoeken hierbij de mogelijkheden om in wetgeving te verankeren dat de overheid al vóór een aanvraag de burger attendeert op het recht op een regeling. Door de wetgeving voor het aanvragen van een regeling te vereenvoudigen, willen wij de burger meer ontzorgen. Wij informeren u over de voortgang in de Stand van de uitvoering sociale zekerheid van juni.

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Vereenvoudiging van wet- en regelgeving kan eraan bijdragen dat mensen beter weten waar zij recht op hebben en eenvoudiger een beroep kunnen doen op voorzieningen. Vorig jaar is door ons een vereenvoudigingsagenda voor de sociale zekerheid opgesteld. Daarin zijn concrete acties opgenomen die bijdragen aan een eenvoudiger stelsel. Een van de acties is de ruimte om in schrijnende situaties af te wijken van het principe "aanvraagdatum is ingangsdatum"⁴. Daarnaast bieden wij u binnenkort het interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging sociale zekerheid aan tezamen met een kabinetsreactie op dat onderzoek.

Interventies op het niveau van uitvoering

De uitvoerende diensten, zoals UWV, SVB en gemeenten spelen een belangrijke rol bij de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende regelingen. Wij vinden het daarom van belang om in de interventies nauw op te trekken met de publieke dienstverleners, zodat er vroegtijdig duidelijkheid bestaat over de benodigde inzet en de haalbaarheid voor de uitvoering van een interventie.

Aanpak geldzorgen, armoede, schulden

Bij de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden zien we dat mensen in armoede geld mislopen, omdat ze geen gebruikmaken van regelingen. We richten ons daarom op een betere ondersteuning van burgers om niet-gebruik tegen te gaan. Hierbij zetten we in op 4 sporen:

1. *Het proactief informeren van mensen dat ze recht hebben op een regeling.*
Om mensen proactief te informeren over hun recht op een regeling, is gegevensdeling nodig. De pilots 'gerichte mailing DKIZ' en 'AIO', geven ons inzicht in de manieren waarop de uitvoering het beste de burger kan informeren over het recht op een regeling. Deze pilots worden onderstaand nader toegelicht en kennen beide een specifieke wettelijke basis. De modernisering van de SUWI wetgeving zal de juridische

³ Kamerstukken II, 2022/2023, 26 448, nr. 692

⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 34 352, nr. 260

grondslag gaan bieden voor de bredere inzet van de benodigde gegevensuitwisseling.

2. *Het informeren van grote groepen rechthebbenden.* Hierbij gaat het om passende publiekscommunicatie, waarin regelingen onder de aandacht worden gebracht.
3. *Het helpen verbeteren van passende online dienstverlening.* Hierbij werken we bijvoorbeeld samen met het project de persoonlijke regelingen assistent van BZK.⁵
4. *Het verder ontwikkelen en ondersteunen van (gemeentelijke) hulpverlening.* Door extra hulp te bieden bij het invullen en aanvragen van regelingen, worden burgers passend geholpen. We zien al veel goede initiatieven in het land, zoals de inzet van sociaal raadslieden, de informatiepunten digitale overheid, laagdrempelige inloopsprekuren en willen dergelijke initiatieven verder opschalen.

Datum

28 maart 2023

Onze referentie

2023-0000171773

We werken deze lijnen verder uit met relevante departementen en stakeholders en zullen uw kamer hier verder over informeren via de eerste voortgangsrapportage van de aanpak in mei van dit jaar.

Gerichte mailing Dubbele Kinderbijslag Intensieve Zorg

Het CIZ heeft ouders, die nog geen aanspraak maken op hun recht op dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ), in februari 2023 een brief gestuurd⁶. Het CIZ heeft ongeveer 2.400 ouders geïnformeerd⁷. Momenteel bestaat er nog geen wettelijke grondslag voor het proactief benaderen van deze ouders. Voor deze handeling is eenmalig een uitzondering gemaakt. De evaluatie van de mailing en een eventuele herhaling zal plaatsvinden op basis van een wettelijke grondslag voor het CIZ om ouders proactief te informeren over hun recht op DKIZ. Deze grondslag wordt voorzien met het wetsvoorstel om DKIZ te vereenvoudigen⁸. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft naar aanleiding van mijn brief aan uw Kamer een reactie gestuurd waarin zij hun steun uitspreken voor de gemaakte afwegingen. De AP beschouwt het als een rechtmatige verwerking. Deze brief is door de AP in afschrift verzonden aan uw Kamer. Wij zijn verheugd dat wij met deze stap het niet-gebruik bij DKIZ belangrijk kunnen terugdringen.

Pilot Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen

De Algemene Rekenkamer heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het niet-gebruik bij de AIO.⁹ In een pilot is de SVB gestart om met de inzet van gegevensuitwisseling mensen proactief te benaderen die mogelijk recht hebben op de AIO¹⁰. Er zijn gegevens uitgewisseld van circa 20.000 huishoudens. Hierbij zijn ongeveer 1000 huishoudens naar voren gekomen, die mogelijk recht hebben op deze regeling, maar er nu geen gebruik van maken. Deze huishoudens zijn benaderd, waarna de SVB onderzoekt of zij daadwerkelijk aanspraak maken op de regeling. De resultaten van deze pilot verwachten wij voor de zomer en zijn mogelijk ook relevant voor het aanpakken van niet-gebruik bij andere regelingen.

⁵ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/persoonlijke-regelingen-assistent/>

⁶ Kamerstukken II, 2022/2023, 26 448, nr. 694

⁷ De omvang van het niet-gebruik van ouders van kinderen met een Wlz-indicatie was geschat op 1.600. B. Cuelenaere en M.M.L. den Uijl, "Uitvoering Kinderbijslag intensieve zorg", Centerdata, 2020, p. 47.

⁸ Kamerstukken II, 2022/2023, 26 448, nr. 694

⁹ Algemene Rekenkamer, 2019. *Ouderdomsregelingen ontleed*.

¹⁰ Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2022.

De pilot maakt deel uit van een bredere aanpak voor de AIO, waartoe ook het vooraf invullen van gedeelten van het aanvraagformulier, gerichte telefonische ondersteuning en samenwerking met gemeenten en belangenorganisaties behoren¹¹.

Datum
28 maart 2023

Onze referentie
2023-0000171773

Interventies op het niveau van burgers

Wij vinden het belangrijk om de mens meer centraal te stellen bij het aanvragen van een regeling. Door het aanvraagproces door hun ogen te beleven, komen we erachter welke drempels zij ervaren en hoe we deze kunnen verminderen.

Communicatie met burgers door professionals en via formulieren

Uit het onderzoek blijkt dat burgers stigmatisering ervaren, wat ertoe kan leiden dat zij geen gebruik maken de regeling. Met het programma Participatiewet in balans zetten wij in op verankeren van vertrouwen en menselijke maat. Daarnaast is er aandacht voor vereenvoudiging. De aanvraagprocedure van bijstand wordt op onderdelen versimpeld door aanpassingen te doen in de wet.¹² Daarnaast richt het programma Participatiewet in balans zich, in samenwerking met betrokken partijen, op het versterken van de vakkundigheid van uitvoeringsprofessionals bij gemeenten. Belangrijk onderdeel hiervan is de bejegening, zowel in een persoonlijk gesprek als bij de schriftelijke communicatie. Bij de te zetten stappen spelen ervaringsdeskundigen een belangrijke rol. Een terugkerend signaal bij het aanvragen van de bijstand is de complexiteit van, en bejegening in, (aanvraag)formulieren. Een aantal gemeenten is hiermee aan de slag gegaan. Tot slot stimuleert het project Sijmpel Switchen gemeenten om het eigen aanvraagproces en formulieren onder de loep te nemen, door ook gebruik te maken van goede voorbeelden. Ten aanzien van vereenvoudiging zijn binnen het programma Sijmpel Switchen de toolkit Snelle Aanvraag - Snel Besluit en het stappenplan Sijmpel Switchen ontwikkeld. Deze zijn gericht op het versnellen van het aanvraagproces van een bijstandsuitkering en het voor de inwoner makkelijker maken om de stap van uitkering naar werk of andersom te zetten.¹³

Virtueel Inkomensloket

Virtueel Inkomensloket (VIL) is een pilot van de gemeente Utrecht. Het VIL heeft de ambitie om één digitaal loket te realiseren en inwoners met één druk op de knop inzicht te geven in regelingen waar de inwoner recht op heeft en dit vervolgens aan te vragen. Om dit initiatief versnelling te geven, faciliteren wij via het programma Innovatie Gegevensuitwisseling in de Sociale Zekerheid (IGS) ondersteuning op technische en juridische aspecten. Met behulp van initiatieven, zoals het Programma IGS en de pilot VIL, willen wij het voor iedereen mogelijk maken om eenvoudig zijn of haar recht te kunnen checken.

¹¹ SVB, Jaarplan 2023, september 2022 (bijlage bij Kamerstukken II, 2022/2023, 26448, nr.693).

¹² Kamerstukken II 2022/2023, 34 352, nr. 260

¹³ <https://stappenplan.sijmpel-switchen.nl/>

Tot slot merken we op dat het onderzoek ons beter inzicht geeft in de aard en oorzaken van niet-gebruik. Tegelijkertijd erkennen wij dat het hier gaat om een ingewikkeld vraagstuk dat niet opgelost kan worden met één specifieke aanpak. Dit onderstreept voor ons het belang om bovenstaande interventies uit te voeren en van de uitkomsten te leren. Met de interventies in de uitvoering, de modernisering van de Wet SUWI en de Aanpak van geldzorgen, armoede en schulden gaan we op deze weg voort. Zo blijven wij ons hard maken voor iedereen die aanspraak maakt op inkomensregelingen. Wij vinden het belangrijk dat mensen gebruik kunnen maken van de regelingen die zij nodig hebben én waarop zij recht hebben.

Datum
28 maart 2023

Onze referentie
2023-0000171773

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.E.G. van Gennip

C.J. Schouten