

Signaal 'Niet voor mij'

Over feiten, oorzaken en gevolgen van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen

Veel mensen die wél recht hebben op bepaalde toelagen, bijdragen aan gemeenten of de landelijke overheid doen er géén beroep op. Er is sprake van 'niet-gebruik' als een burger die wél recht heeft op een regeling hier bewust of onbewust geen gebruik van maakt. Daarnaast zijn er burgers die (tijdelijk) geen recht hebben op inkomensondersteunende regelingen terwijl zij daar objectief behoefte aan hebben.

Grote gevolgen

De gevolgen zijn groot van dit niet-gebruik van voorzieningen. Mensen zien financiële problemen groeien, hebben meer en meer (psychische en lichamelijke) klachten, kampen met armoede en maatschappelijke isolatie. Deze mensen wantrouwen vaak de overheid. De mensen die de Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft gesproken, hebben een reactie achtergelaten in de campagne #moevanarmoe. Uit nadere navraag kwam naar boven dat een groot deel van deze burgers kampt met niet-gebruik.

Bijna alle burgers die de (LCR) heeft gesproken zijn (langdurig) ziek en een aanzienlijk deel leeft al langer met een zeer beperkt inkomen. Dit maakt dat zij van zichzelf vinden dat het moeilijk is om hun leven richting te geven. Hulp komt vaak te laat of is niet voldoende. Daardoor worden zij steeds kwetsbaarder gemaakt. Vooral de (bijzondere) bijstand blijft vaak ongebruikt, maar ook bij UWV-uitkeringen is veel (tijdelijk) niet-gebruikt te zien. Mensen zitten vast in situaties waar zij zelf niet uit kunnen komen en waarvoor de overheid nu geen oplossing kan bieden. In dit signaal kijken we naar de gevolgen van ervaringen van burgers die inkomensvoorzieningen niet gebruiken.

De belangrijkste redenen voor niet-gebruik

Te harde en te absolute eisen en voorwaarden voor toegang tot een regeling.

- Een dienstverleningsmodel dat aanbod-gestuurd werkt, te veel verantwoordelijkheid belegt bij een kwetsbare groep en zelf te passief en afstandelijk tot (de behoeften van) de burger blijft.
- Onbekendheid en wantrouwen bij de burger, vaak ingegeven door negatieve persoonlijke ervaringen.

Combinatie van problemen

De mensen die zich bij ons melden hebben vaak een combinatie van problemen, waar ze niet meer uitkomen. Uit de interviews blijkt dat er sprake is van zowel gezondheids- als lage inkomensproblematiek én een gebrek aan maatschappelijke participatie:

- De helft leeft van (een) arbeidsongeschiktheidsuitkering(en) (Wajong, IVA, WGA, toeslag UWV).
- Een derde moet het doen van een (algemene) bijstandsuitkering, 6% heeft geheel geen inkomen (nugger).
- Meer dan 60% is alleenstaand, overwegend zonder kinderen.
- Het gros van de risicogroep is tussen de 45-65 jaar oud.
- De meeste mensen hebben langdurig een laag inkomen.
- Veel mensen hebben een historie met afwijzingen van aanvragen voor sociale voorzieningen.

Hoe het is en hoe het zou moeten zijn

Het stelsel van sociale zekerheid in Nederland gaat ervan uit dat alle burgers kunnen beschikken over een sociaal minimum. Het sociaal minimum is bedoeld om mensen financieel in staat te stellen een zeker bestaan op te bouwen.

De Commissie sociaal minimum definieert financiële bestaanszekerheid als: 'Burgers moeten beschikken over voldoende middelen om te voorzien in elementaire levensbehoeften (zoals voeding, water en energie) maar ook in maatschappelijke participatie (sociale en culturele activiteiten en sport). Burgers moeten kunnen beschikken over voldoende financiële buffers om onverwachte uitgaven op te vangen'.

Te hoge drempels voor toegang

'Toen ik in de IVA kwam, verloren we het recht op kinderopvangtoeslag. De kosten voor de opvang zijn voor ons niet te dragen. Nu vangen mijn vrouw, (schoon)ouders en ik de kinderen op en krijgen we tijdelijk één dag een bijdrage vanuit de SMI-regeling van de gemeente. Dat is wat ze maximaal vergoeden. Mijn vrouw zou anders meer kunnen werken en voor mij gaat het opvangen ten koste van mijn gezondheid en herstel.'

Joris, 32 jaar

Uitgangspunt is dat een primaire uitkering voldoende is en wanneer dat niet het geval is, gebruik kan worden gemaakt van aanvullende regelingen. Uit ons signaal en uit eerdere onderzoeken blijkt dat door niet-gebruik van inkomensvoorzieningen het sociaal minimum onder druk komt te staan. Dit treft juist een groep die al om verschillende redenen kwetsbaar is en een beperkt doenvermogen heeft. Er zouden voldoende middelen moeten zijn áls volledig gebruik van alle beschikbare regelingen wordt gemaakt. Het stelsel is alleen te ondoorzichtig en werpt te hoge drempels op. Dat is een belangrijke oorzaak van niet-gebruik.

Waar oplossingen zoeken?

De LCR denkt dat oplossingen voor niet-gebruik kunnen worden gezocht in:

- Kritisch bekijken hoe de voorwaarden en eisen van een regeling zich verhouden tot **de vraag, de behoefte van burgers**. Dit is een beleidsmatige kwestie en houdt verband met het dienstverleningsmodel van de overheid. Hoe moet de dienstverlening worden ingericht om beter aan de vraag vanuit de burgers tegemoet te kunnen komen? Wat is een toereikend sociaal minimum? Hoe verhoudt zich dit tot de daadwerkelijke kosten van de burger? En wat is een aparte voorziening? Nu loopt dit door elkaar. Dit is een lange-termijn vraagstuk en vereist een herijking van het sociaal minimum.
- **Achteraf toekennen** van bepaalde voorzieningen, mede om te voorkomen dat burgers die 'de boot hebben gemist' blijvend nadeel ondervinden. Immers als er recht op een voorziening bestaat, zou dat de grondslag voor toekenning moeten zijn, niet nog de aanvullende eis van het moment van aanvraag.
- Het **proactief** benaderen van de doelgroep en bevorderen van gebruik aanvraagprocedures. Dit kan bijvoorbeeld door kenmerken te koppelen bij het actief benaderen van risicogroepen. Ook het bieden van **nazorg** als een voorziening niet wordt toegekend kan verschil maken.

Definitie die de LCR hanteert

er is sprake van 'niet-gebruik' als een burger die wél recht heeft op een regeling hier bewust of onbewust geen gebruik van maakt. Daarnaast zijn er burgers die (tijdelijk) geen recht hebben op inkomensondersteunende regelingen terwijl zij daar objectief behoefte aan hebben.

Wat hebben wij gezien?

- Niet-gebruik blijkt hoger te zijn bij regelingen met een aantal kenmerken:
- De regeling is afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de aanvrager.
- De voorziening geldt als aanvulling op het inkomen van burgers met een laag inkomen zoals de (bijzondere) bijstand.
- Een toeslag op de uitkering vanuit UWV (zie pagina 4 en 5 van het onderzoek).
- Op basis van deze bevindingen mag je verwachten dat het niet-gebruik bij UWV-uitkeringen ook redelijk hoog zal zijn. Over het niet-gebruik van de UWV-uitkeringen WW, ZW, WIA, Wajong, WAO en IOW zijn geen schattingen bekend.



Ik overzie het niet meer

'Ik merk dat ik, door alles wat er nu speelt, gestopt ben met het openen van belangrijke post. Wat er speelt? Ik ontvang een Wajong-uitkering van UWV. Door een fout van UWV ben ik twee jaar lang een flink gedeelte van mijn uitkering misgelopen. Na een herzieningsprocedure ontving ik alsnog meer dan 15.000 euro van UWV. Daar aast de Belastingdienst nu op. Een voorziening die ik heb aangevraagd is ook niet toegewezen. Ik overzie het niet meer. Natuurlijk wil ik voorkomen dat ik in de problemen kom. Maar als er nu post

binnenkomt van de Belastingdienst dan moet ik echt mijn partner vragen om mee te lezen. Omdat ik bang ben dat ik iets over het hoofd zie. Ik ben moe van het strijden. Ik had al psychische klachten en nu ook steeds meer lichamelijke klachten. Inmiddels ben ik door mijn revalidatiearts verwezen naar psychosomatische fysiotherapie, omdat de stress zich uit in mijn lichaam. Ik raak dus steeds meer beperkt in mijn functioneren. Dit soort stressfactoren spelen daar een grote rol bij.

Renate, 46 jaar

Geschatte percentages niet-gebruik per uitvoerder

Gemeenten		UWV		Belastingdienst		SVB	
Bijstand	37%	Toeslagenwet	33-68%	Kinderopvang-toeslag	5%	Kindgebonden budget	7%
Bijzondere bijstand	43-80%			Huurtoeslag	13%	AKW (Kinderbijslag)	0,5%
				Zorgtoeslag	11%	AOW	0,04%
						AIO	30%
						ANW	3%

Diverse bronnen: Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023, Kwantitatieve ontwikkeling potentieel niet-gebruik algemene bijstand 2021, p3, Significant APE, 2023, Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, p.33 Rijksoverheid, 2023, IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid, p. 7, Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023, Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet, p 6.



Er is altijd wel een excuus

'Ik krijg individuele inkomensvoorziening. Qua kwijtscheldingen van de lokale belastingen heb ik de ene wel gekregen en de andere niet. Daar moet ik nog achteraan, want ik wil bezwaar maken. Voor het noodfonds energie kwam ik niet in aanmerking omdat ik maar 119 euro per maand aan energiekosten heb. De minimaregelingen zijn hier alleen voor gezinnen. Dus daar kan ik helaas geen gebruik van maken. Dat scheelt zo 100 tot 200 euro per jaar. En dan heb ik door mijn ziekte ook extra zorgkosten: per maand gaat het om

10 tot 15 euro aan eigen bijdragen voor medicijnen. Ik kan die niet uit de bijzondere bijstand betaald krijgen. Er is altijd wel een excuus. Bijvoorbeeld dat ik niet in aanmerking kom omdat ik geen gebruik maak van de gemeentelijke polis. Maar ik ben in behandeling bij één van de drie centra die mij in Nederland kunnen helpen. Dat kost 800 euro per kwartaal. Er zijn maar een paar verzekeringsmaatschappijen die dat dekken. Dus ik blijf bij die maatschappij anders kom ik in de problemen.'

Cindy, 37 jaar



Moeilijke taal

'Ik heb bijzondere bijstand. Ik heb opgezocht op de website van de rijksoverheid dat ik dat kon krijgen. De gemeente zei eerst dat ik er geen recht op had. Maar ik had het uitgezocht en ik had er wél recht op.

Op rijksoverheid.nl staat wel veel moeilijke taal. Als ik het niet begrijp dan vraag ik de begeleiding om hulp. Maar die snappen het ook niet altijd.

Wesley, 41 jaar

Kenmerken

Bij alle regelingen waarbij sprake is van hoog niet-gebruik is de burger aan zet om informatie in te winnen en de aanvraag te doen. Dat vereist dat burgers de regelingen moeten kennen én moeten weten waar en hoe een voorziening aan te vragen. Voor veel burgers is dat een (te) uitdagende opgave. Uit de interviews met de mensen die hebben gereageerd op onze campagne #moevanarmoe, hebben we een vergelijkbaar beeld gekregen. Het gros van het niet-gebruik vindt plaats bij voorzieningen die de gemeente of UWV aanbieden.

Gesignaleerd niet-gebruik inkomensvoorzieningen bij UWV en gemeente (N= 18)

Gemeenten	UWV
Algemene bijstand (3)	Ziektewet (5)
Bijzondere bijstand (13) Waarvan - Energietoeslag (2) - Individuele inkomenstoeslag (2)	WAO (5)
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen/ waterschapsbelasting (3)	WIA (4)
SMI (sociaal medische indicatie) (1)	Wajong (3)
Bbz-starterskrediet (1)	WAZO (1)

Waardoor ontstaat niet-gebruik?

Er zijn heel uiteenlopende oorzaken voor niet-gebruik. Net als in eerder onderzoek zien we dat de oorzaken liggen op het niveau van de regelgeving, de uitvoering en de burger zelf.

Bij de regelgeving speelt de complexiteit van het stelsel een rol.

Er zijn zoveel regelingen dat veel mensen niet weten waar ze recht op hebben. Regelingen kennen meestal allerlei voorwaarden, zoals inkomens- of vermogensgrenzen of beperkingen qua duur of frequentie waardoor mensen die serieuze problemen ervaren toch niet in aanmerking komen.

Nooit van WIA gehoord

'Vanuit de bijstand ben ik in de thuiszorg gaan werken. Met vijf dagen werken, kwam ik nooit boven bijstandsniveau uit. Ik hield aanvullend een uitkering. Ik viel ziek uit. Volgens de Arbo-deskundige mocht ik maar 12 uur per week werken. Mijn contract werd niet verlengd. Toen ik uit dienst ging is er niet naar Ziektewet of WIA gekeken. Van de WIA had ik zelfs nog nooit gehoord.'

Cecile, 51 jaar

Bejegening en negatieve ervaringen

Op uitvoeringsniveau spelen andere knelpunten. Er zijn burgers die na afwijzing voor een uitkering of voorziening vraagtekens zetten bij de kwaliteit van de beoordeling. Er zijn ook burgers die pas na bezwaar, beroep of herziening van het recht gebruik kunnen maken van een uitkering. Lang moeten wachten op een beslissing en niet (voldoende) geïnformeerd worden over mogelijkheden draagt ook bij aan niet-gebruik. Niet-gebruik komt ook vaker voor als burgers het aanvraagproces als vernederend of denigrerend ervaren. Bij burgers speelt naast de onbekendheid met regelingen ook de gedachte dat ze geen recht hebben op een regeling een rol.

Daarnaast zijn sommige mensen niet in staat om een regeling te vinden of er gebruik van te maken (doenvermogen). Het lukt niet iedereen om door digitale aanvraagformulieren heen te komen. Verschillende mensen noemden als reden om geen gebruik te maken van de regelingen die wel bij hun situatie passen dat ze angstig zijn om zichzelf te benadelen (bijvoorbeeld door terugvordering of een lagere uitkering). Anderen vonden de kosten voor het aanleveren van informatie of de inbreuk op hun privacy te groot.



Onbekendheid en te ingewikkeld

'Ik ben jonger dan 23 jaar en heb een WLZ-indicatie. Dan kun je huurtoeslag krijgen als 23-plusser. Dat weet ik via mijn begeleiders maar het is niet makkelijk om dat te regelen. Als ik bel en diegene snapt het niet maar gebruikt veel mooie woorden dan haak ik af. Ik ben beter als ik het op papier kan zetten of ze mij iets toesturen op papier. Ook heb ik maagbeschermers nodig.

Maar die kosten 15 euro per doosje en er zitten in zo'n doosje niet veel pillen. Dus ik neem die niet, want dat kan ik niet betalen. Via de Belastingdienst kan je wel een deel terugkrijgen maar dat krijg ik dan pas na mei in het volgende jaar. Dat duurt te lang.'

Inge, 18 jaar

Gevolgen

Wat doet niet-gebruik met mensen en wie heeft er het meeste last van? De burgers die zijn geïnterviewd kampen bijna allemaal met een (langdurige) ziekte. Bij bijna alle geïnterviewden zijn één of meerdere aandoeningen vastgesteld. Het betreft een groep die inmiddels kwetsbaar is geworden. Niet-gebruik leidt na verloop van tijd tot nog meer gezondheidsproblemen. Vooral de ervaren stress speelt hierbij een rol. Soms zien burgers bewust af van een voorziening omdat ze bang zijn hun huidige uitkering te verliezen of omdat de baten niet opwegen tegen de kosten (tijd, moeite).

Vernedering

Hulp vragen is lastig zat. Dat de bewijslast bij jou ligt, leidt tot een gevoel van vernedering en denigratie. Maar de daadwerkelijke drempel is dat je zoveel in moet leveren aan bewijs voor vaak niet eens zo heel veel steun.'

Shanne, 28 jaar

Geen vervoer ziekenhuis

'Tien jaar geleden kreeg ik keelkanker. Het was een lastig jaar. Ik zat in de bijstand maar de gemeente hield zich niet met mij bezig. Ik had wel een contactpersoon en kreeg een taxivergoeding om naar het ziekenhuis te gaan voor de bestralingen. De vergoeding hield op toen de bestralingen ophielden, terwijl ik wel naar het ziekenhuis moest voor controles. Ik had geen vervoer. Iedereen die ik kende had geen auto of was te druk. Ik heb de gemeente gevraagd om hulp maar dat was niet mogelijk. Ik ben niet naar de controles geweest.'

Janneke, 49 jaar



Angsten

'Toen ik werkloos raakte had ik eerst negen maanden recht op WW en ben in die tijd één keer uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Meestal hoorde ik gewoon niets. Ik voelde me zo waardeloos. Na zes maanden was ik zwaar depressief. Ik kwam de deur niet meer uit. Ik heb via de huisarts hulp gekregen van de Ggz. Ik bleek een zware angststoornis te hebben ontwikkeld. Ik vroeg een Ziektewetuitkering aan bij UWV. Mijn aanvraag werd beoordeeld door

iemand die afgestudeerd basisarts was. Volgens de arts had ik geen recht op Ziektewet omdat ik nog een dagritme had. Ik moest maar in bezwaar gaan als ik het niet met de uitslag eens was. Ik had een week niet geslapen voor het gesprek. Na de stroom van onuitgesproken afwijzingen tijdens het solliciteren durfde ik het niet meer aan om in bezwaar te gaan en ook hier afgewezen te worden.'

Ahmet, 42 jaar

Veel burgers die wij hebben geïnterviewd, hebben lage inkomens en moeten een spaarzaam leven leiden. Ze komen vaak net rond, maar leven in relatieve armoede en maatschappelijke isolatie. Opvallend was het aantal keren dat we zijn geattendeerd op netto-bruto verschil dat bij een uitkering kan voorkomen omdat geen arbeidskorting wordt toegepast, zoals in dit voorbeeld van Arjan (51 jaar): 'Mijn arbeidsongeschiktheidsuitkering (AOV-uitkering) bedraagt netto 1550 euro per maand inclusief vakantiegeld. Het verschil tussen het bruto en netto-inkomen is groot. Dat komt omdat er over de AOV geen arbeidskorting wordt toegepast. Dat is krom want hij wordt betaald vanuit de verzekering. We doen geen beroep op de overheid en toch wordt de korting niet toegepast. Het wordt gezien als een uitkering. Dat scheelt zo'n 250 euro per maand. Het nadeel is dat er voor verschillende regelingen gekeken wordt naar het bruto inkomen en niet naar het netto inkomen. Het gevolg is dat er mensen zijn met een hoger netto-inkomen die wel in aanmerking komen voor regelingen en wij niet.'

Inbreuk op privacy

'Een aanvraag voor bijzondere bijstand ervaar ik echt als een inbreuk op mijn privacy. Ik moest al mijn bankafschriften inleveren en mocht volgens de gemeente privé-uitgaven niet zwart maken. Vervolgens krijg ik dan vragen over waarom ik voor 200 euro verbandmiddelen inkoop. Ik kijk gewoon waar het goedkoopst is en dan koop ik bulk in.'

Linda, 45 jaar

Arbeidskorting: wat is dat eigenlijk?

Als je werkt en daarmee inkomen verdient, dan kun je gebruik maken van arbeidskorting. Dat is een bedrag dat wordt afgetrokken van het bedrag dat je betaalt aan inkomstenbelasting en de premie voor de Zorgverzekeringswet. De arbeidskorting heeft onder andere als doel om (meer) werken te stimuleren. Wie vanuit een uitkering gaat werken, krijgt door de arbeidskorting netto een groter voordeel. De afgelopen jaren is de arbeidskorting verhoogd. Daarmee is het verschil tussen het bedrag dat werkenden en uitkeringsgerechtigden aan belasting betalen groter geworden. Dat maakt gaan werken vanuit een uitkering aantrekkelijker. Maar wie in een uitkering instroomt, heeft daardoor een grotere inkomensdaling. Als je bruto een uitkering van 70 of 75% van het laatstverdiende loon krijgt, dan hou je door het niet kunnen gebruiken van de arbeidskorting netto een stuk minder over. En het kan ook nog zo zijn dat je met het bruto-inkomen niet in aanmerking komt voor inkomensaanvullende regelingen.



Rondkomen wordt moeilijker

'Rondkomen wordt met de jaren wel moeilijker. Ik maak gebruik van de extra potjes die er zijn. Ik heb net weer individuele inkomensvoorslag ontvangen en krijg ook kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen. Daarnaast maak ik elk jaar gebruik van het minimafonds. Bijzondere bijstand, dat blijft lastig.

De gemeente kan daarmee het verschil maken maar ze zijn onwelwillend. De aanvraag voor de vergoeding van mijn beugel ligt al zes maanden bij de gemeente.'

Janneke, 49 jaar



Niets te vinden

'In 1994 ben ik ziek geworden. Ik zat toen in de WW omdat de winkel waarin ik werkte sloot. De laatste maanden waren slopend vanwege de pijn. Vanuit de WW heb ik me ziek gemeld. Er volgde een keuring, waarbij ik na een keer op mijn tenen en hakken te hebben gestaan, werd goedgekeurd. Ik ging daartegen in bezwaar maar dat is afgewezen omdat er niets medisch objectiveerbaar te vinden was. Later heb ik de diagnose fibromyalgie/cvs

gekregen. Als ik zeg dat ik 100% goedgekeurd ben dan zijn mensen heel verbaasd en geloven ze dit niet. Ik had graag willen werken. Maar niemand durft het risico te nemen. Als ik niet kan werken vanwege de pijn dan zijn de kosten voor een werkgever heel hoog. Ik begrijp goed dat ze dit risico niet aandurven maar ondertussen kan ik geen kant uit. Ik zou maximaal 2 uur op een dag aankunnen maar nergens is daar iets voor te vinden.'

Emmy, 62 jaar

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft een signaleringsteam Participatiewet ingesteld dat mede mogelijk is gemaakt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het signaleringsteam van de LCR bekijkt verschillende onderdelen van de Participatiewet vanuit de ogen van mensen die er een beroep op doen. Deze informatie wordt beoordeeld. Wat staat er in de wet? Wat is de bedoeling ervan? Zijn er cijfers beschikbaar over dat deel van de Participatiewet?

Het signaal 'Niet voor mij' is een van die signalen en wordt aangeboden aan het ministerie van SZW met als doel om de wet, de uitvoering of de bejegening te verbeteren.

Colofon

Het Signaleringssteam van de LCR bedankt iedereen die eigen ervaringen heeft gedeeld of een bijdrage heeft geleverd aan dit signaal.

www.landelijkeclientenraad.nl

www.hetgaatovermij.org

Voor vragen, kan contact worden opgenomen via:

info@landelijkeclientenraad.nl

Vormgeving: lawine.design

Oktober 2024