



Gemeente
Amsterdam



Niet-gebruik van de algemene bijstand in Amsterdam

Onderzoek, Informatie en Statistiek



In opdracht van: Directie Inkomen (WPI)

Projectnummer: 21319

Auteur: Renske Hoedemaker, Hetty van Kempen, Daan Schmitz

E-mailadres: h.van.kempen@amsterdam.nl

Bezoekadres: Weesperstraat 113-117

Telefoon: 020 251 0333

Postbus 658, 1000 AR Amsterdam

data.amsterdam.nl

Amsterdam, juni 2022

Inhoud

Samenvatting en conclusie	4
Inleiding	7
1 Omvang niet-gebruik en kenmerken van het inkomen	9
1.1 Niet-gebruik bijstandsuitkering met 34% in Amsterdam even hoog als landelijk	9
1.2 Het inkomen van niet-gebruikers	10
1.2.1 Aandeel niet-gebruikers hoger naarmate het inkomen stijgt	10
1.2.2 Niet-gebruik hoogst onder zelfstandigen	11
2 Kenmerken niet-gebruikers	12
2.1 Niet-gebruik daalt naarmate leeftijd toeneemt	12
2.2 Niet-gebruik hoogst onder thuiswonende kinderen; laagst onder alleenstaande ouders	13
2.3 Verdeling over de stad	15
3 Langdurig niet-gebruik	16
3.1 Een derde van de niet-gebruikers maakt tenminste één jaar geen gebruik van recht op bijstand	16
3.2 Langdurig niet-gebruikers relatief vaak rechthebbenden met een inkomen	17
3.3 Langdurig niet-gebruikers vaker ouderen	18
3.4 Langdurig niet-gebruikers zijn vaker mensen met kinderen	19
3.5 Aandeel langdurig niet-gebruikers hoogst in IJburg, Zeeburgereiland	20
Bijlage 1 Methodologische verantwoording	22
Bijlage 2 Literatuur	24

Samenvatting en conclusie

Ruim een derde (34%) van de Amsterdamse huishoudens maakt geen gebruik van de algemene bijstand terwijl zij hier wel recht op hebben. Het aandeel niet-gebruik in Amsterdam is hiermee gelijk aan dat in Nederland. Het niet-gebruik is vooral hoog onder huishoudens met een relatief hoog inkomen (tot de bijstandsnorm), jongeren en zelfstandigen. Voor een derde van de niet-gebruikers duurt het niet-gebruik tenminste een jaar. Ook wat betreft de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers en het vóórkomen van langdurig niet-gebruik is het beeld in Amsterdam vrijwel gelijk aan dat in Nederland als geheel.

Het huidige onderzoek in Amsterdam is uitgevoerd naar aanleiding van recent landelijk onderzoek naar het niet-gebruik van de bijstand (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). O&S heeft op vergelijkbare wijze het niet-gebruik in Amsterdam onderzocht.

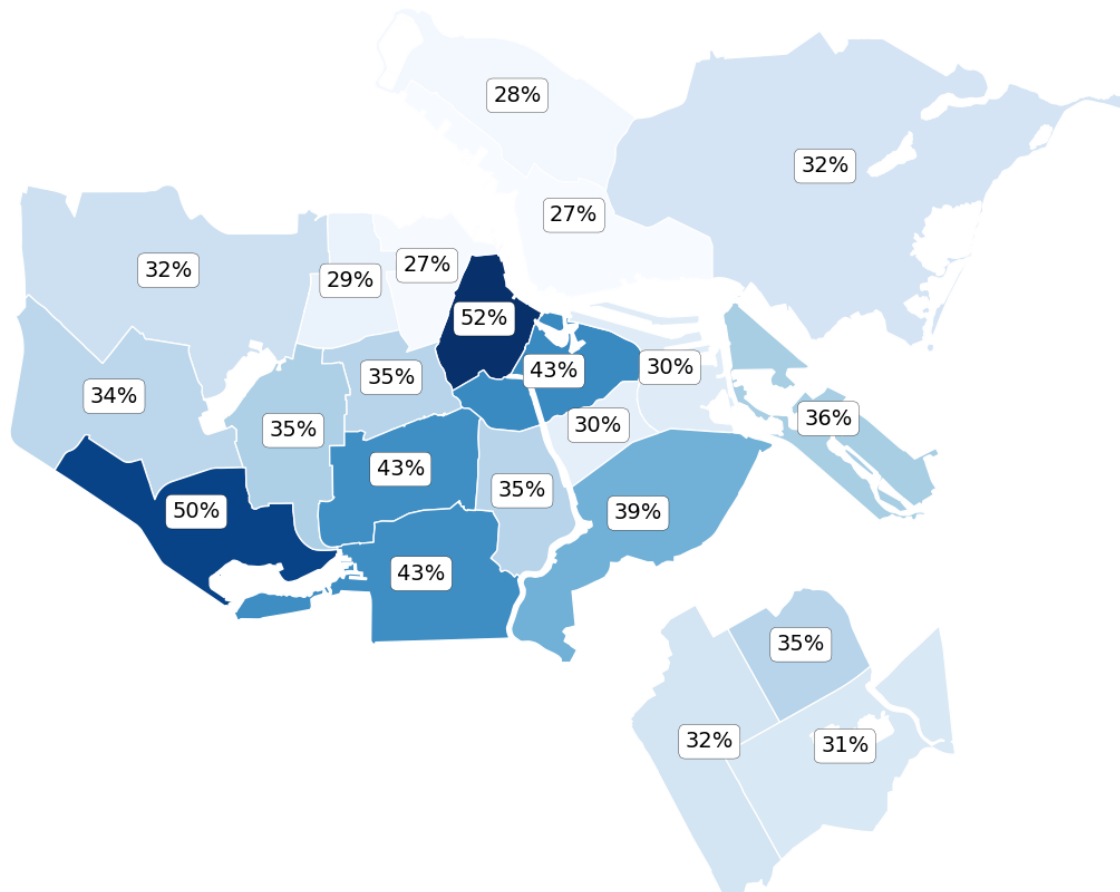
Niet-gebruik bijstand vooral hoog bij inkomens vlak onder de bijstandsnorm, jongeren en zelfstandigen

Het aandeel niet-gebruik van de bijstand in Amsterdam (34%) is de laatste jaren stabiel. Het niet-gebruik is hoger onder huishoudens met een (relatief hoog) inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm. Het gaat hier om inkomen anders dan bijstand. Hoe dichterbij het inkomen de bijstandsnorm nadert, hoe hoger het niet-gebruik: van de huishoudens met een inkomen tussen de 90% en 100% van de bijstandsnorm maakt minder dan een op de tien rechthebbenden er gebruik van. Onder huishoudens zonder inkomen anders dan bijstand is het niet-gebruik het laagst (12%). De meeste rechthebbende huishoudens met een inkomen verdienen dit inkomen als werknemer. Onder deze groep is het niet-gebruik lager (65%) dan onder huishoudens met een uitkering anders dan bijstand (70%) en onder zelfstandigen. Onder zelfstandigen met recht op bijstand is het niet-gebruik zeer hoog: minder dan een op de tien rechthebbenden maakt gebruik van de algemene bijstand.

Het aandeel niet-gebruik verschilt naar leeftijd en huishoudsamenstelling. Het niet-gebruik is hoger dan gemiddeld onder jongeren. Van de rechthebbende Amsterdammers tot en met 26 jaar oud is 71% niet-gebruiker; van de 57-plussers is dit 20%. Jongeren vormen wel een relatief kleine groep onder de niet-gebruikers, in absolute zin is de grootste groep niet-gebruikers tussen de 27 en 36 jaar oud. Ook onder rechthebbende thuiswonende kinderen is het niet-gebruik hoog: 77%. Deze groep overlapt waarschijnlijk deels met de groep jongeren. Onder partners met kinderen (31%) en met name alleenstaande ouders (22%) is het niet-gebruik juist lager dan gemiddeld. In absolute zin wordt de grootste groep niet-gebruikers gevormd door alleenstaanden: meer dan de helft van alle niet-gebruikers is alleenstaand.

Binnen Amsterdam ligt het niet-gebruik hoger in gebieden met relatief weinig lage inkomens (stadsdelen Centrum, Oost en West) en lager in gebieden met relatief veel lage inkomens (Noord, Nieuw-West en Zuidoost). Het laagste niet-gebruik zien we in de gebieden Oud-Noord en Westerpark (27%); in Centrum-West is het niet-gebruik het hoogst (52%).

Aandeel niet-gebruik bijstand naar gebieden in Amsterdam (gemiddeld: 34%), vierde kwartaal 2020



bron: CBS / bewerking O&S

Derde niet-gebruik duurt tenminste een jaar

Bij twee derde van de niet-gebruikers hoort pas sinds kort, minder dan een jaar, tot de groep niet-gebruikers. Het merendeel van hen had op enig moment in voorgaande jaar geen recht op een bijstandsuitkering. Van de totale groep niet-gebruikers maakt bijna een derde tenminste een jaar geen gebruik van hun recht op bijstand: zij zijn langdurig niet-gebruikers. Langdurig niet-gebruikers zijn vergeleken met de totale groep niet-gebruikers vaker huishoudens met een relatief hoog inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm. Verder zijn onder de langdurig niet-gebruikers relatief veel ouderen en mensen met kinderen. Waarschijnlijk hebben deze groepen gemiddeld genomen een stabielere inkomenssituatie dan jongeren en alleenstaanden, van wie het inkomen en daarmee hun recht op bijstand vaker fluctueert.

Profiel niet-gebruikers passend bij mogelijke drempels voor gebruik bijstand

Waarom een deel van de rechthebbenden geen gebruik maakt van de bijstand is geen onderwerp van het huidige onderzoek. Echter, op basis van de resultaten zijn er verschillende verklaringen mogelijk, ook benoemd door ISZW (2021). Zo is het gebruik van de bijstand onder andere afhankelijk van de ervaren kosten-batenverhouding. Voor mensen met een relatief hoog inkomen ten opzichte van de bijstandsnorm weegt de aanvullende bijstandsuitkering waarschijnlijk niet altijd op tegen de administratieve lasten en verplichtingen die ermee gepaard

gaan. Ook voor mensen met een wisselend inkomen, zoals zelfstandigen of werknemers met een baan op oproepbasis, kan de bijstandsuitkering een te grote administratieve last vormen. Voor thuiswonende jongeren is er mogelijk niet altijd voldoende noodzaak om gebruik te maken van de bijstand als zij worden onderhouden door hun ouders of verzorgers. Naast een kosten-batenafweging kan ook kennis over de voorwaarden van de bijstandsuitkering een rol spelen in het niet-gebruik. Onder zelfstandigen en jongeren heerst vaker het misverstand dat zij geen recht zouden hebben op een uitkering (ISZW, 2021). Tot slot kunnen inkomsten uit zwartwerk de noodzaak voor een bijstandsuitkering verminderen. Het kabinet heeft recent plannen aangekondigd om de participatiewet versoepelen en de regelgeving te vereenvoudigen (Rijksoverheid, juni 2022), waardoor de bijstand makkelijk toegankelijk kan worden voor rechthebbenden.

Het beeld van het niet-gebruik van de bijstand naar achtergrondkenmerken lijkt sterk op het niet-gebruik van andere minimavoorzieningen, zoals de Stadspas (Amsterdamse Armoedemonitor 2020). Waarschijnlijk gelden hier deels hetzelfde mechanismen die te maken hebben met de kosten-batenverhouding en kennis over het recht op de regelingen. Daarnaast speelt er waarschijnlijk een wisselwerking: als mensen eenmaal gebruik maken van een bijstandsuitkering of regeling kunnen zij makkelijker bereikt worden met andere gemeentelijke voorzieningen.

Inleiding

Ruim een derde van de Nederlandse huishoudens met recht op algemene bijstand maakt hier geen gebruik van. Dit blijkt uit recent onderzoek van de Inspectie SZW (ISZW, 2021). Het niet-gebruik ligt hoger onder jongeren, zelfstandigen en onder Europese migranten. Daarnaast stijgt het niet-gebruik naarmate het inkomen dichterbij de bijstandsnorm ligt. Van de groep niet-gebruikers is een derde langdurig niet-gebruiker: zij maken langer dan een jaar geen gebruik van bijstand waar zij wel recht op hebben. Vergeleken met de totale groep niet-gebruikers hebben langdurig niet-gebruikers vaker een inkomen uit werk en zijn gemiddeld ouder.

De algemene bijstand is een uitkering die het inkomen van huishoudens aanvult tot het sociaal minimum. Op 1 januari 2022 was de hoogte van een volledige bijstandsuitkering voor een alleenstaande €1.091,71 netto per maand (bron: Rijksoverheid). De algemene bijstand geldt in Nederland als het laatste vangnet voor huishoudens met onvoldoende inkomen om van te leven, die geen recht hebben op andere uitkeringen (zoals een arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of WW-uitkering) of studiefinanciering.

Niet-gebruik bijstand in Amsterdam onderzocht naar voorbeeld landelijk onderzoek ISZW

Het onderzoek van ISZW beslaat heel Nederland. In opdracht van de directie Inkomen van de gemeente Amsterdam heeft O&S een analyse uitgevoerd voor Amsterdam vergelijkbaar met die van ISZW. Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van het niet-gebruik van de bijstand specifiek voor Amsterdam en te analyseren in hoeverre de omvang en samenstelling van de groep niet-gebruikers in Amsterdam verschilt van die in heel Nederland.

Voor dit onderzoek is zoveel mogelijk dezelfde analysemethode aangehouden als gebruikt door ISZW. De gebruikte brondata zijn hetzelfde: CBS microdatabestanden met gegevens over o.a. inkomen, vermogen en het gebruik van de algemene bijstand. Zowel ISZW als O&S hebben toegang tot deze bestanden via de afgeschermd Remote Access omgeving van het CBS. O&S had geen toegang tot de code/syntax die door ISZW is gebruikt, maar heeft de analysemethode van ISZW op basis van de beschrijving in het rapport zo goed mogelijk geprobeerd na te bootsen. Daarnaast hanteert het huidige onderzoek van O&S een andere peildatum dan het landelijke onderzoek van ISZW. De meeste resultaten in dit onderzoek beschrijven de situatie in het laatste kwartaal van 2020 (peildatum: 1 oktober). Het onderzoek van ISZW is gebaseerd op peildatum 1 januari 2018. Vanwege deze verschillen in de methode worden in dit rapport ook de resultaten voor heel Nederland gepresenteerd, zoals berekend volgens de methode van O&S. In de methodologische verantwoording worden de werkwijze en gebruikte databestanden verder besproken.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van het rapport bespreekt de omvang van het niet-gebruik in Amsterdam en de inkomenssituatie van de groep niet-gebruikers. **Hoofdstuk 2** brengt andere achtergrondkenmerken van de niet-gebruikers in kaart: leeftijd, plaats in het huishouden en

verdeling over de stad. In **hoofdstuk 3** worden de achtergrondkenmerken van de groep langdurig niet-gebruikers besproken.

1 Omvang niet-gebruik en kenmerken van het inkomen

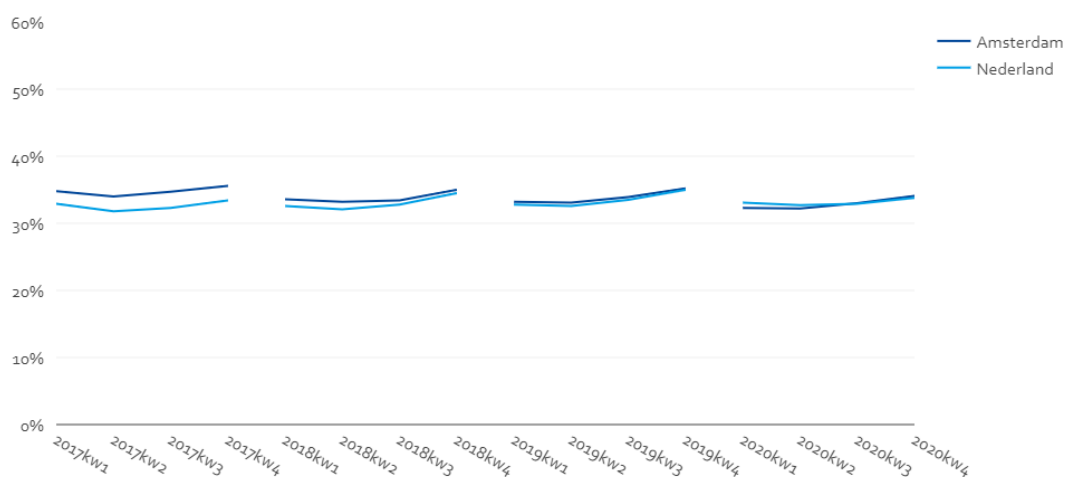
1.1 Niet-gebruik bijstandsuitkering met 34% in Amsterdam even hoog als landelijk

Van de Amsterdamse huishoudens met recht op een bijstandsuitkering maakt 34% hier geen gebruik van. Dit aandeel is even hoog als gemiddeld in Nederland.

Tussen januari 2017 en oktober 2020 schommelt het niet-gebruik in Amsterdam tussen de 32% en 36% (zie figuur 1.1). Jaarlijks zien we in het vierde kwartaal een lichte piek in het aandeel niet-gebruik. Dit heeft mogelijk te maken met seizoenseffecten op de arbeidsmarkt. In de rest van dit onderzoek rapporteren we over het vierde kwartaal van 2020 (peildatum 1 oktober). Dit is de start van het meest recente kwartaal waarvoor op het moment van het onderzoek de gegevens beschikbaar zijn.

Tot april 2018 ligt het niet-gebruik in Amsterdam hoger dan gemiddeld in Nederland. Daarna is het aandeel niet-gebruik ongeveer gelijk aan de landelijke cijfers.

Figuur 1.1 Aandeel niet-gebruik van de bijstand in Amsterdam en Nederland per kwartaal, januari 2017 – oktober 2020.



Bron: CBS / bewerking O&S

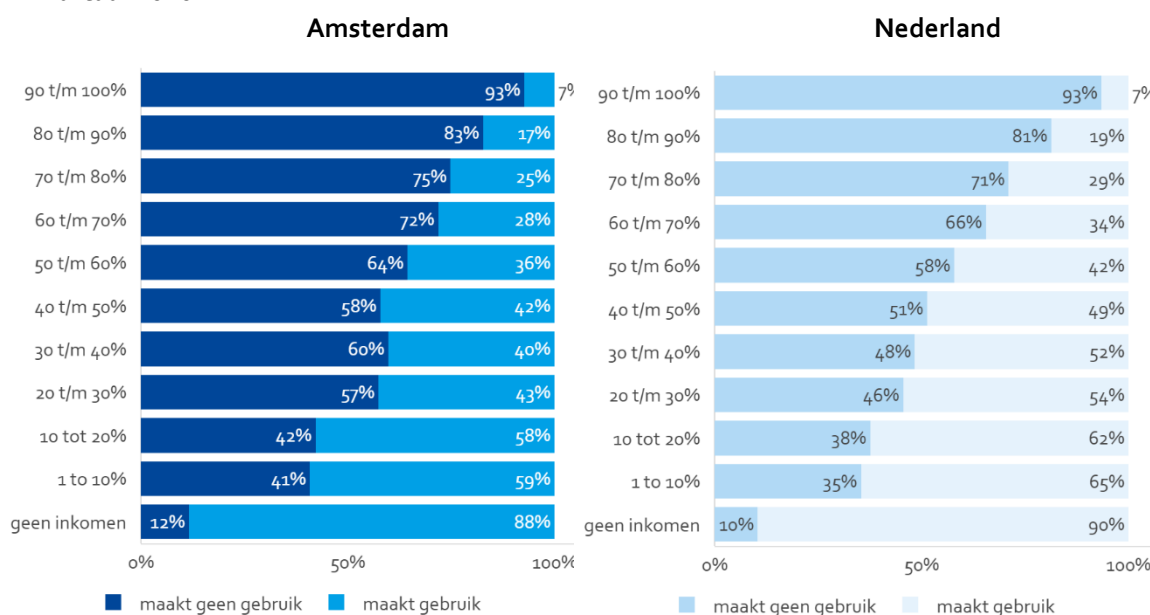
1.2 Het inkomen van niet-gebruikers

1.2.1 Aandeel niet-gebruikers hoger naarmate het inkomen stijgt

Hoe hoger het inkomen van het rechthebbende huishouden (ofwel, hoe dichterbij het inkomen de bijstandsnorm nadert) hoe hoger het percentage niet gebruik. Dit patroon zien we zowel in Nederland als in Amsterdam (figuur 1.2, het gaat hier uiteraard om het huishoudinkomen exclusief de eventuele bijstandsuitkering). Van de Amsterdamse rechthebbende huishoudens met een inkomen tussen de 90% en 100% van de bijstandsnorm maakt minder dan een op de tien gebruik van de bijstand. Van Amsterdamse rechthebbende huishoudens met een zeer laag inkomen (1%-10% van de bijstandsnorm) is dit bijna zes op de tien. Van de totale groep rechthebbende huishoudens heeft een meerderheid helemaal geen inkomen: 63% in Amsterdam. Onder deze groep is het niet-gebruik het laagst: 12% van de rechthebbende huishoudens zonder inkomen maakt geen gebruik van de bijstand.

Waarschijnlijk geldt dat bij een hoger inkomen de kosten van de bijstandsuitkering, bijvoorbeeld de moeite van het aanvragen en verplichtingen die met het ontvangen gemoeid gaan, steeds minder goed opwegen tegen de baten (de aanvulling op het inkomen). ISZW benoemt hiernaast dat onder huishoudens met een hoger inkomen ook meer huishoudens met maandelijks wisselende inkomsten zijn die de ene maand wel en de andere maand geen recht zouden hebben op bijstand. Ook voor deze huishoudens wegen de administratieve lasten waarschijnlijk minder goed op tegen het aanvullend inkomen. Ook angst om ontvangen bijstand later te moeten terugbetalen kan hier een rol spelen.

Figuur 1.2 Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar huishoudinkomen als percentage van de bijstandsnorm, in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



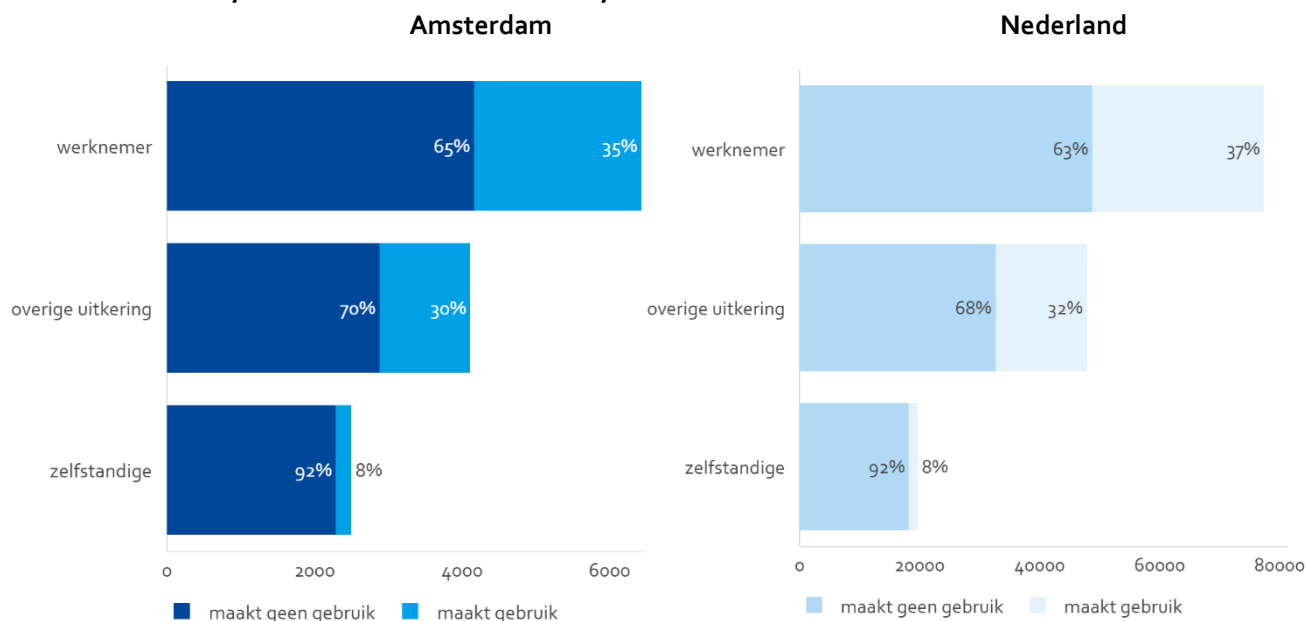
bron: CBS / bewerking O&S

1.2.2 Niet-gebruik het hoogst onder zelfstandigen

Van alle Amsterdamse huishoudens met recht op bijstand heeft 37% een inkomen anders dan bijstand. Onder huishoudens met een inkomen als werknemer ligt het niet-gebruik het laagst: 65% (figuur 1.3). Onder zelfstandigen is het niet-gebruik juist erg hoog: ruim negen van de tien zelfstandigen met recht op een aanvullende bijstandsuitkering maken hier geen gebruik van. Hetzelfde patroon doet zich voor in Nederland als geheel.

Zelfstandigen hebben vaker dan werknemers een wisselend inkomen. Dit maakt het ontvangen van bijstand administratief ingewikkelder. Uit het onderzoek van ISZW onder gemeenten blijkt daarnaast dat zelfstandigen vaak denken geen recht te hebben op bijstand. Ook wordt benoemd dat zij soms te trots zijn om bijstand aan te vragen (ISZW, 2021). Het hoge niet-gebruik door zelfstandigen speelt niet alleen bij de bijstand. In Amsterdam maken zelfstandigen die tot de minima behoren ook veel minder vaak dan gemiddeld gebruik van gemeentelijke minimaregelingen zoals de Stadspas (O&S, 2020). (In dit onderzoek is alleen gekeken naar het gebruik van de algemene bijstand. De BBZ, bijstand voor zelfstandigen, is buiten beschouwing gelaten. Niet alle zelfstandigen met een laag inkomen kunnen aanspraak maken op de BBZ. Zelfstandigen die niet in aanmerking komen voor BBZ kunnen wel recht hebben op de algemene bijstand).

Figuur 1.3 Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar bron van inkomen,* in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



*het gaat om huishoudens met minstens één van de inkomensbronnen. Huishoudens met inkomen uit meerdere bronnen (bijvoorbeeld als werknemer en als zelfstandige) tellen in beide categorieën mee.

Bron: CBS / bewerking O&S

2 Kenmerken niet-gebruikers

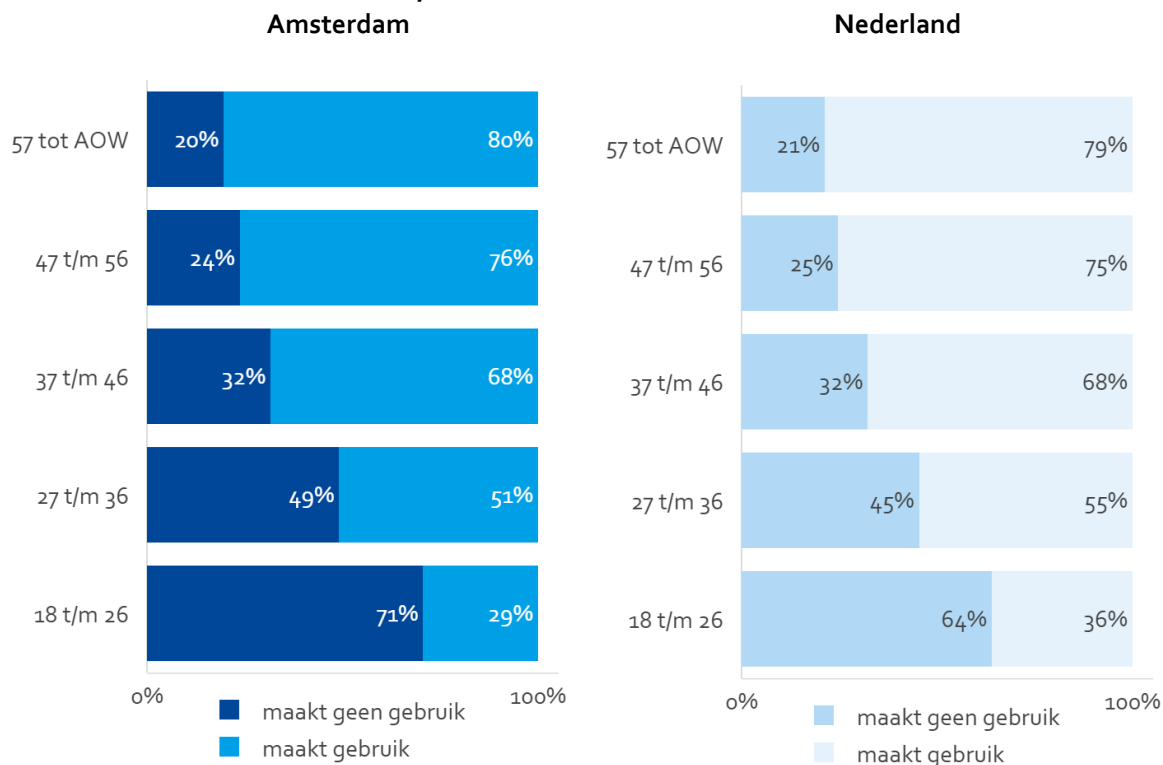
Dit hoofdstuk bespreekt twee demografische kenmerken van de groep niet-gebruikers: leeftijd en huishoudsamenstelling. Daarnaast wordt de verdeling over Amsterdam naar gebieden in kaart gebracht.

2.1 Niet-gebruik daalt naarmate leeftijd toeneemt

Het niet-gebruik verschilt sterk naar leeftijd. Onder Amsterdamse 18- tot en met 26-jarigen is het niet-gebruik het hoogst: ruim zeven op de tien rechthebbenden ontvangt geen bijstandsuitkering (zie figuur 2.1). In absolute zin gaat het hier echter om relatief weinig huishoudens, slechts 7% van alle rechthebbenden is jonger dan 27 jaar. Waarschijnlijk bestaat een deel van deze groep uit kinderen die nog thuis wonen en door hun ouders worden onderhouden. Het niet-gebruik daalt naarmate de leeftijd stijgt. Van de rechthebbende 57-plussers maakt slechts een vijfde geen gebruik van de bijstandsuitkering. Als we kijken naar absolute aantallen vinden we de grootste groep niet-gebruikers in de leeftijdscategorie 27- tot en met 36-jarigen. Het patroon van niet-gebruik naar leeftijd is in Amsterdam vrijwel hetzelfde als dat in Nederland.

Het ISZW benoemt verschillende mogelijke redenen voor het hoge niet-gebruik onder jongeren en het lagere niet-gebruik in hogere leeftijdscategorieën. De bijstand is minder bekend onder jongeren en soms denkt deze groep dat zij geen recht hebben op bijstand. Dit misverstand ontstaat mogelijk doordat het bedrag waar jongeren recht op hebben lager is en doordat voor hen na aanmelding voor de bijstand een verplichte wachttijd geldt (vier weken), waarin de jongere zelf naar werk of een opleiding moet zoeken. Mogelijk werken deze voorwaarden voor jongeren ook ontmoedigend.

Figuur 2.1 Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar leeftijd,* in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



*Het gaat om huishoudens met tenminste één persoon in de betreffende leeftijdscategorie. Een paar van 36 en 38 jaar oud telt dus mee in zowel de categorie 27 t/m 36 als in de categorie 37 t/m 46.

bron: CBS / bewerking O&S

2.2 Niet-gebruik hoogst onder thuiswonende kinderen; laagst onder alleenstaande ouders

Het niet-gebruik is hoog onder thuiswonende kinderen (zie figuur 2.2). Van deze groep maakt in Amsterdam ruim driekwart geen gebruik van de bijstandsuitkering waar zij wel recht op hebben. Mogelijk worden deze rechthebbenden onderhouden door hun ouders of verzorgers. Hierdoor is de bijstand voor hen niet noodzakelijk om rond te komen of denken zij geen recht te hebben op een uitkering. Dit is wel een kleine groep, slechts 3% van de rechthebbende Amsterdammers is een thuiswonend kind.

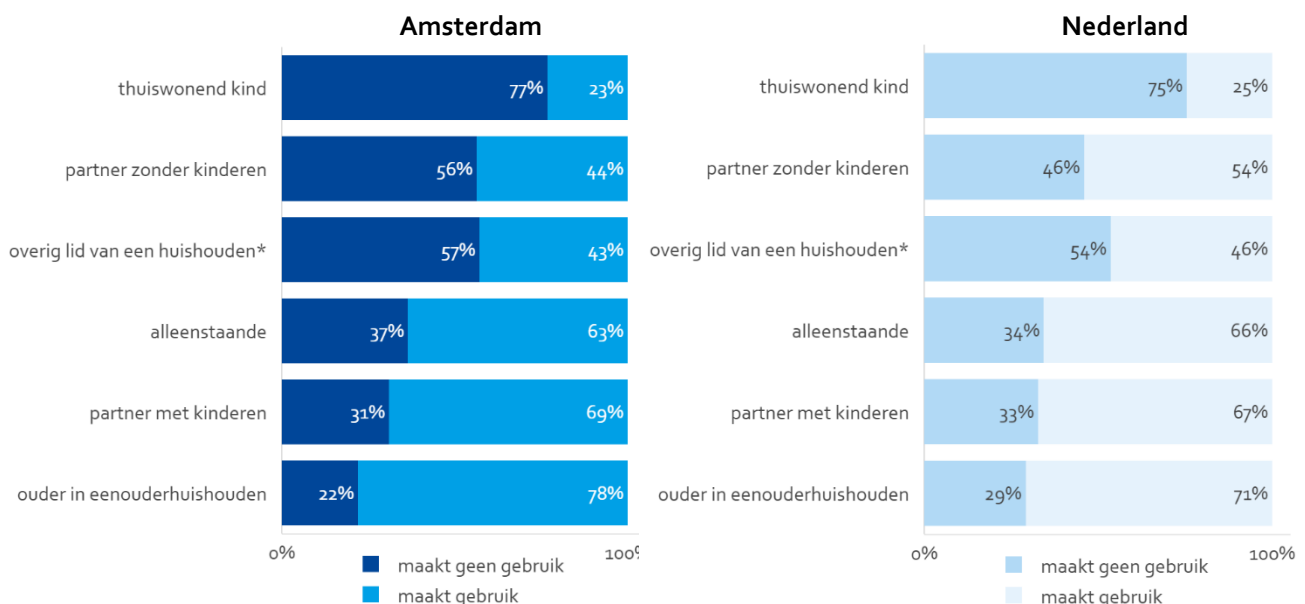
Van de rechthebbende alleenstaanden maakt 37% geen gebruik van de bijstandsuitkering. Het niet-gebruik onder deze groep is hiermee slechts iets hoger dan gemiddeld, maar in absolute zin vormen alleenstaanden veruit de grootste groep niet-gebruikers: van alle Amsterdamse niet-gebruikers is meer dan de helft (54%) alleenstaand. Verder is het niet-gebruik is hoger onder paren zonder kinderen dan onder paren met kinderen. Onder alleenstaande ouders is het niet-gebruik een stuk lager dan gemiddeld: bijna vier op de vijf rechthebbende alleenstaande ouders

ontvangt daadwerkelijk een bijstandsuitkering. Ruim een op de tien Amsterdammers met recht op een bijstandsuitkering is een alleenstaande ouder.

Ook voor het niet-gebruik naar huishoudsamenstelling geldt dat het patroon in Amsterdam vrijwel gelijk is aan dat in Nederland. Wel ligt het niet-gebruik onder alleenstaande ouders in Amsterdam lager (22%) dan in Nederland gemiddeld (29%). Onder partners zonder kinderen ligt het niet-gebruik in Amsterdam juist hoger (56%) dan in Nederland (46%).

De patronen naar leeftijd en huishoudsamenstelling overlappen elkaar ten dele. Thuiswonende kinderen zijn vaak nog jong en zoals besproken in paragraaf 2.1 is juist onder jongeren het niet-gebruik hoog. Ook het hogere niet-gebruik onder paren zonder kinderen ten opzichte van huishoudens met kinderen vertegenwoordigt deels een leeftijdseffect: mensen met kinderen zijn gemiddeld ouder dan mensen zonder kinderen. Voor het gebruik van minimaregelingen zien we in Amsterdam een vergelijkbaar patroon. Minimahuishoudens met kinderen maken vaker gebruik van gemeentelijke minimaregelingen dan huishoudens zonder kinderen. Dit geldt het sterkst voor eenouderhuishoudens. Het is waarschijnlijk dat deze effecten elkaar versterken. Zoals benoemd in het onderzoek van ISZW: binnen het armoedebelief van gemeenten is vaak extra aandacht voor kinderen. Dit is ook in Amsterdam zo. Hierdoor zijn arme huishoudens met kinderen vaker in beeld bij de gemeente dan huishoudens zonder kinderen. Huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen kunnen vervolgens makkelijk worden bereikt met andere regelingen waar zij recht op hebben, zoals de Stadspas.

Figuur 2.2 Gebruik en niet-gebruik bijstand door rechthebbende huishoudens naar plaats in het huishouden van personen in deze huishoudens, in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



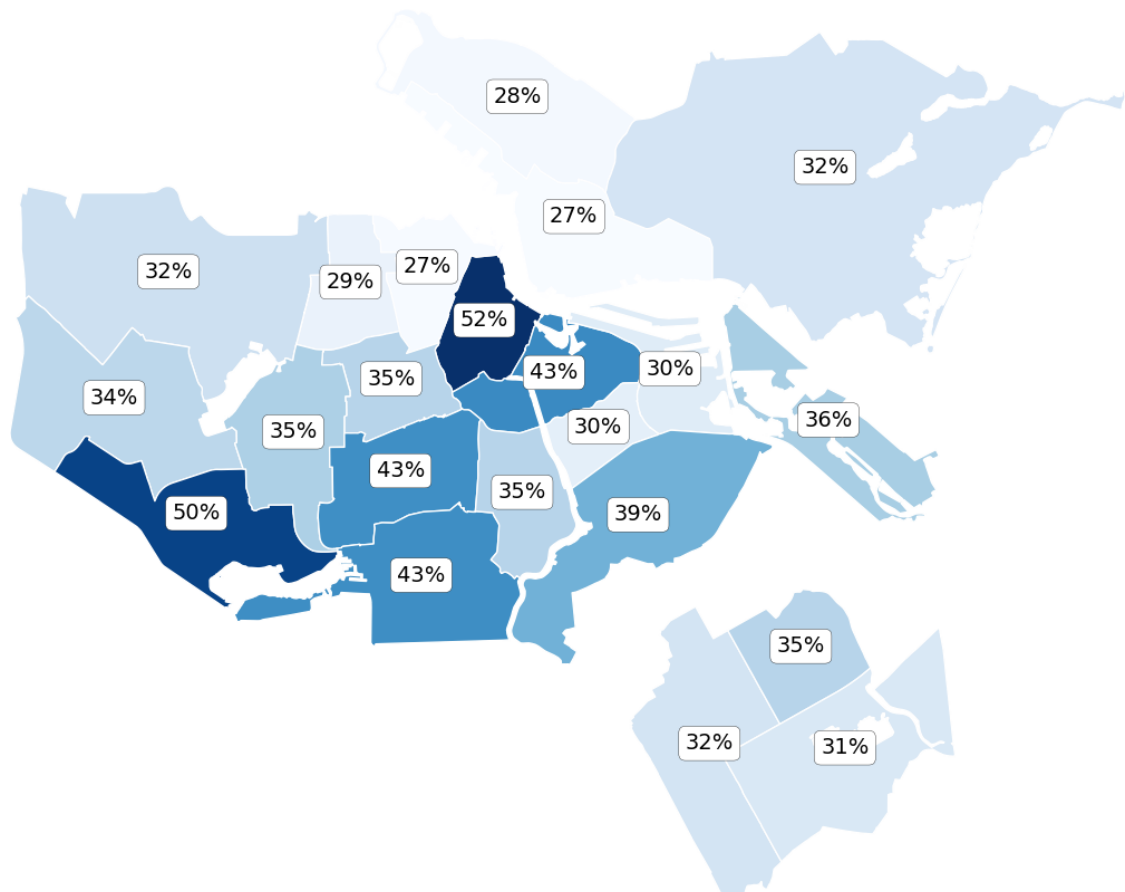
*In deze groep vallen bijvoorbeeld kostgangers of iemand die samen met een broer of zus een huishouden vormt. Dit is een zeer kleine groep.

Bron: CBS / bewerking O&S

2.3 Verdeling over de stad

Tussen de Amsterdamse gebieden varieert het aandeel niet-gebruik van 27% (Oud-Noord en Westerpark) tot 52% (Centrum-West, zie figuur 2.3). In absolute zin wonen de grootste groepen niet-gebruikers in Centrum-West; Oud-West, De Baarsjes; Geuzenveld, Slotermeer, Sloterdijk en De Pijp, Rivierenbuurt. Over het algemeen geldt dat het niet-gebruik hoger is in gebieden met relatief weinig huishoudens met een laag inkomen. In huishoudens met relatief veel lage inkomens ligt het niet-gebruik juist lager dan gemiddeld. Dit patroon komt overeen met de verdeling over de stad van het bereik van minimavoorzieningen zoals de Stadspas. Ook voor deze voorzieningen ligt het gebruik hoger in gebieden met relatief veel rechthebbenden (O&S, 2020).

Figuur 2.3 Aandeel niet-gebruik bijstand naar gebieden in Amsterdam, vierde kwartaal 2020



bron: CBS / bewerking O&S

3 Langdurig niet-gebruik

De algemene bijstand wordt toegekend op maandbasis. Afhankelijk van schommelingen in het inkomen en veranderingen in de levenssituatie kan het recht op bijstand dus per maand verschillen. Wanneer iemand slechts een korte periode recht heeft op een bijstandsuitkering hoeft het niet-gebruik hiervan niet noodzakelijkerwijs te leiden tot problemen met rondkomen. Een deel van de rechthebbenden, maar lang niet iedereen, kan een laag inkomen tijdelijk opvangen, bijvoorbeeld met behulp van spaargeld. Wanneer iemand een jaar of langer geen gebruik maakt van een bijstandsuitkering waar zij wel recht op hebben spreken we van langdurig niet-gebruik. Bij langdurig niet-gebruikers groeit het risico dat men problemen met rondkomen krijgt.

Langdurig niet-gebruik is afhankelijk van twee factoren: de duur dat men rechthebbend is en, binnen de periode dat men rechthebbend is, de duur van het niet-gebruik zelf. Groepen die vaker langdurig leven van een laag inkomen hebben dus meer kans om tot de groep langdurig niet-gebruikers te behoren dan groepen wiens inkomen meer fluctueert.

3.1 Een derde van de niet-gebruikers maakt tenminste één jaar geen gebruik van recht op bijstand

Voor de personen die in het vierde kwartaal van 2020 niet-gebruiker waren is gekeken of zij minstens een jaar tot de niet-gebruikers behoren. Het recht op en gebruik van de bijstand is hiervoor ieder kwartaal gemeten. Personen die een jaar lang op alle peilmomenten niet-gebruiker waren worden gerekend tot de groep langdurig niet-gebruikers. Langdurigheid wordt bepaald op persoonsniveau in plaats van huishoudniveau, omdat huishoudens tussen de meetmomenten kunnen wijzingen van samenstelling.

Van de groep niet-gebruikers in oktober 2020 was 29% op dat moment langdurig niet-gebruiker. Zij hadden op alle peilmomenten tussen oktober 2019 en oktober 2020 datum recht op een bijstandsuitkering en maakten hier geen gebruik van. Het aandeel langdurig niet-gebruikers in Amsterdam is even hoog als in Nederland gemiddeld. Een vijfde van de groep niet-gebruikers in het vierde kwartaal van 2020 was in het voorgaande kwartaal ook niet-gebruiker, maar behoort niet tot de groep *langdurig* niet-gebruikers omdat zij op een of meer van de eerdere peilmomenten in het voorgaande jaar niet rechthebbend waren, of juist wel gebruik hebben gemaakt van de bijstand.

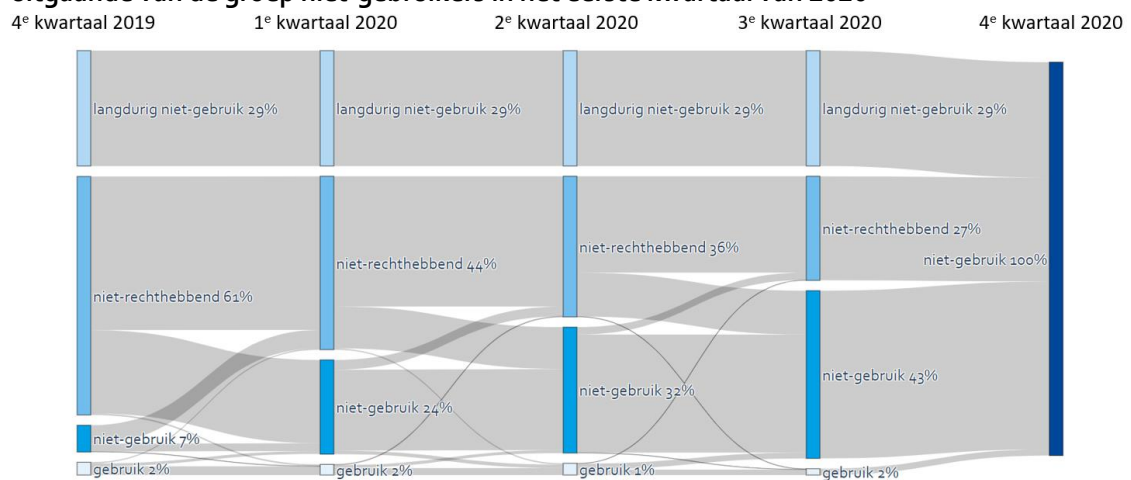
Een groot deel van de groep Amsterdamse niet-gebruikers in oktober 2020 (27%) had een kwartaal eerder nog geen recht op een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat hun inkomen op dat moment te hoog was of omdat zij niet voldeden aan een andere voorwaarden voor de bijstand. Hun situatie is dus recent veranderd en mogelijk zullen zij op een later moment wel instromen in de bijstand. Een deel van deze groep heeft waarschijnlijk een wisselend inkomen wat het gebruik op bijstand bemoeilijkt. Dit zien we terug in de figuur. Een deel van de groep

niet-rechthebbenden in het derde kwartaal van 2020 had in het tweede kwartaal nog wel recht op bijstand.

Een klein deel van de groep niet-gebruikers (2%) maakte een jaar eerder wel gebruik van de bijstand, maar is hiermee gestopt terwijl zij nog wel recht hebben op de uitkering.

Het patroon van niet-gebruik door de tijd heen is in Amsterdam vrijwel gelijk aan dat in heel Nederland (niet afgebeeld).

Figuur 3.1 Stroomdiagram niet-gebruik bijstand in Amsterdam op vier peilmomenten, uitgaande van de groep niet-gebruikers in het eerste kwartaal van 2020

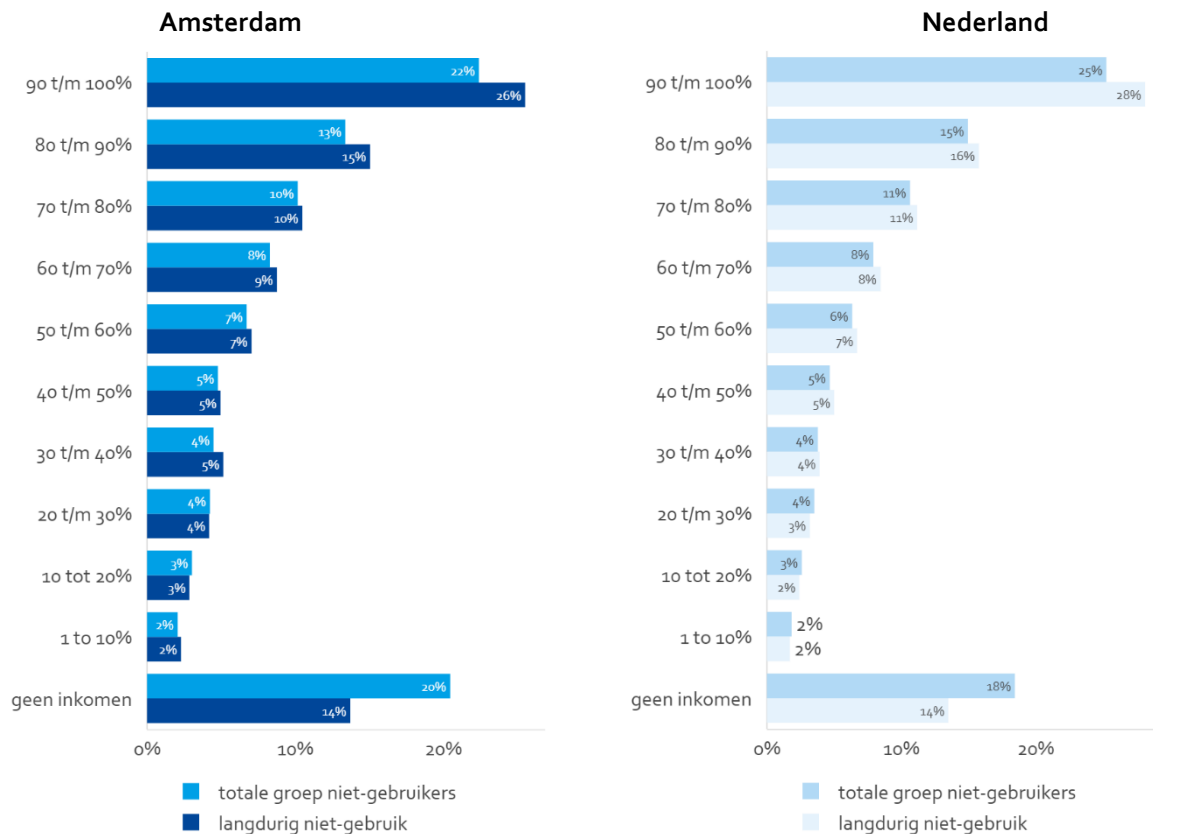


Bron: CBS / bewerking O&S

3.2 Langdurig niet-gebruikers relatief vaak rechthebbenden met een inkomen

Vergeleken met de totale groep niet-gebruikers zijn er onder de langdurig niet-gebruikers minder mensen zonder inkomen (figuur 3.2). Mensen met een inkomen tussen de 1% en 80% van de bijstandsnorm zijn onder de kort- en langdurig niet-gebruikers ongeveer evenredig vertegenwoordigd. Langdurig niet-gebruikers zijn juist relatief vaak mensen met inkomen in de buurt van de bijstandsnorm. Dit patroon zien we zowel in Amsterdam als in heel Nederland.

Figuur 3.2 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar hoogte van het inkomen t.o.v. de bijstandsnorm in vergelijking met de totale groep niet-gebruikers in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



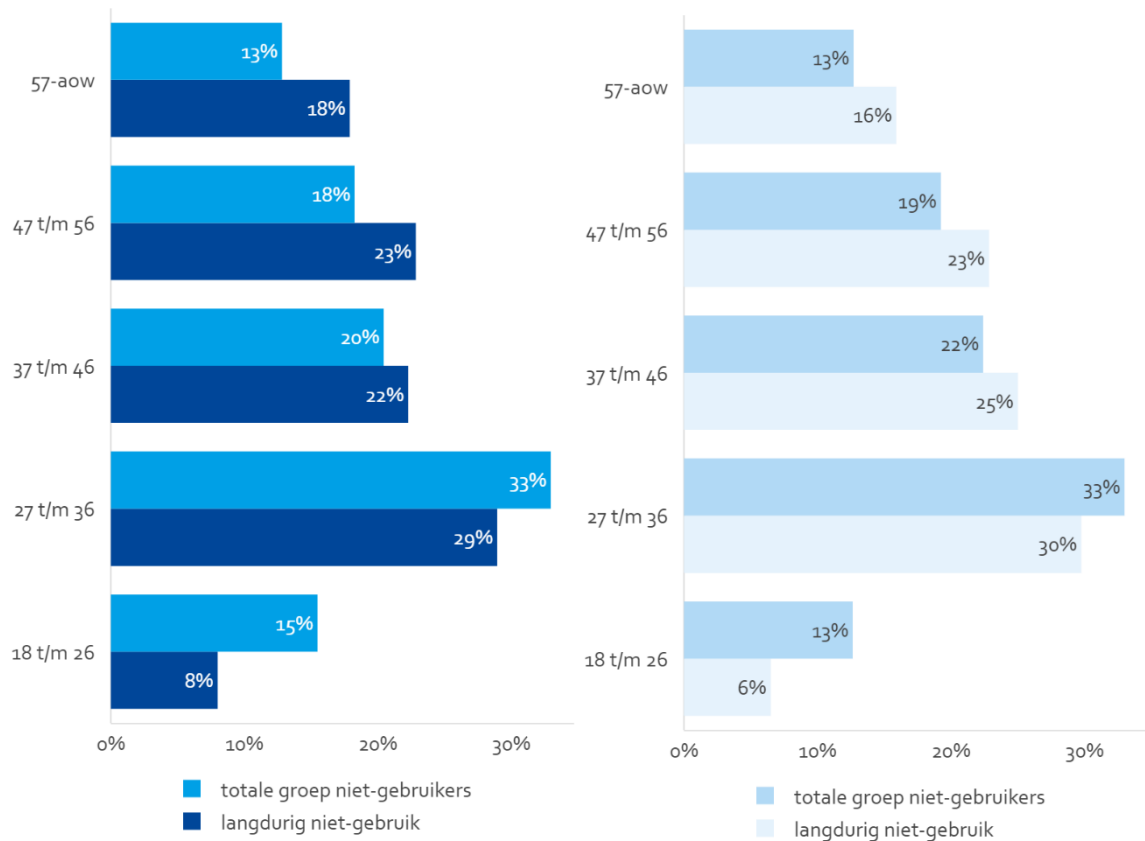
Bron: CBS / bewerking O&S

3.3 Langdurig niet-gebruikers vaker ouderen

De groep langdurig niet-gebruikers bestaat voor een groter deel uit personen ouder dan 37 jaar dan de totale groep niet-gebruikers (figuur 3.3). Dit geldt zowel in Amsterdam als in heel Nederland. Het ISZW noemt als mogelijke verklaring dat naarmate men ouder wordt de inkomenssituatie minder vaak verandert. Mensen die op latere leeftijd eenmaal rechthebbend zijn hebben dus meer kans om rechthebbend te blijven. Eenzelfde patroon zien we ook breder op het gebied van armoede in Amsterdam. Het aandeel volwassenen in minimahuishoudens dat langdurig arm is stijgt naarmate men ouder wordt (O&S, 2020)

Binnen de leeftijdscategorieën zien we een ander patroon. Van alle niet-gebruikers van 18 t/m 26 jaar is de meerderheid (84%) langdurig niet-gebruiker. Naarmate de leeftijd toeneemt ligt dit aandeel lager; van de niet-gebruikers van 57 jaar en ouder valt 56% in de groep langdurig niet-gebruikers. De groep niet-gebruikers in de jongste leeftijdscategorie is zoals eerder benoemd wel relatief klein. Ofwel: de totale groep niet-gebruikers bestaat slechts voor een klein gedeelte uit jongeren, maar niet-gebruikende jongeren zijn wel vaak langdurig niet-gebruiker.

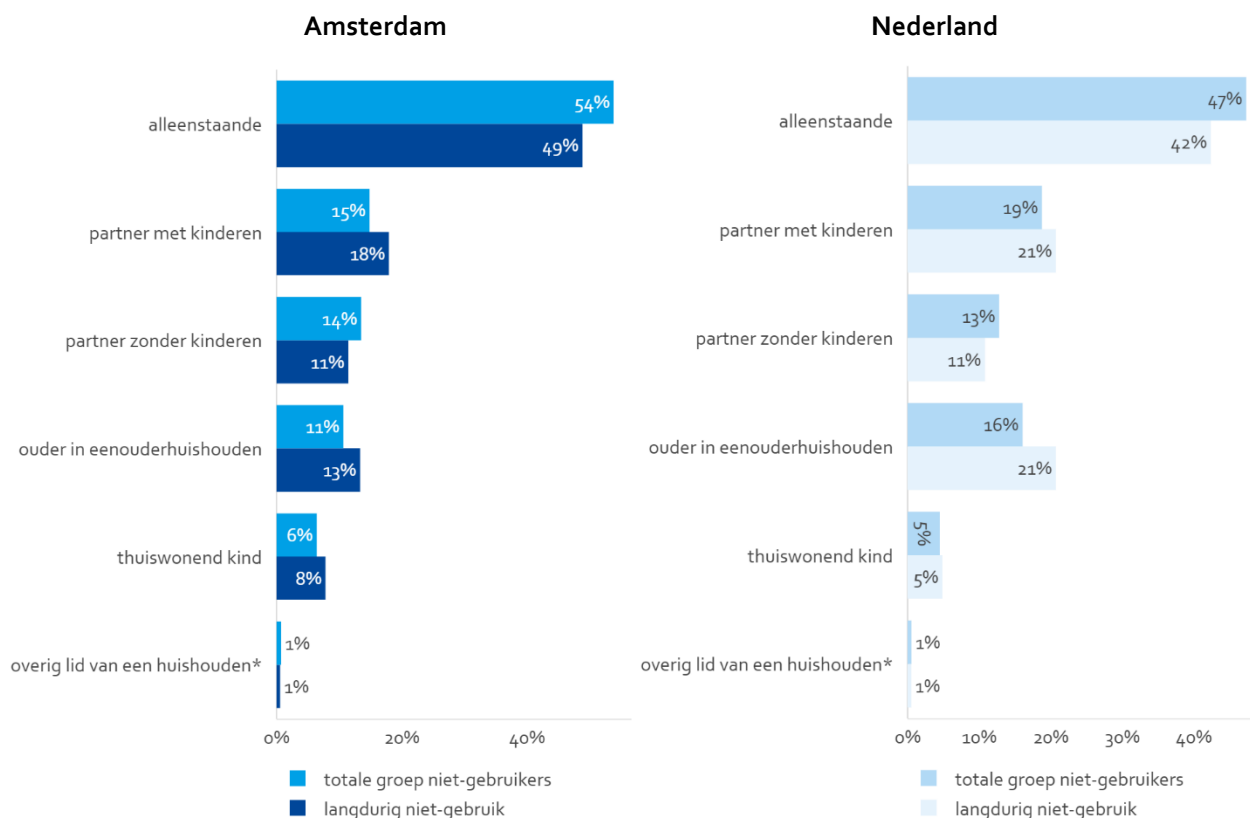
Figuur 3.3 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar leeftijd in vergelijking met totale groep niet-gebruikers in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020
 Amsterdam
 Nederland bron: CBS / bewerking O&



3.4 Langdurig niet-gebruikers zijn vaker mensen met kinderen

De groep langdurig niet-gebruikers bestaat voor een groter deel uit huishoudens met kinderen dan de totale groep niet-gebruikers (figuur 3.4). Zowel alleenstaande ouders en partners met kinderen zijn oververtegenwoordigd onder de langdurig niet-gebruikers ten opzichte van alle niet-gebruikers. Alleenstaanden zijn juist ondervertegenwoordigd. Het ISZW noemt als verklaring dat het inkomen van alleenstaanden meer lijkt te fluctueren dan dat van mensen met kinderen, waardoor alleenstaanden minder vaak langdurig rechtgebend zijn. Het patroon naar plaats in het huishouden is in Amsterdam hetzelfde als in heel Nederland.

Figuur 3.4 Verdeling langdurig niet-gebruikers bijstand naar plaats in het huishouden in vergelijking met totale groep niet-gebruikers in Amsterdam en Nederland, vierde kwartaal 2020



*In deze groep vallen bijvoorbeeld kostgangers of iemand die samen met een broer of zus een huishouden vormt. Dit is een zeer kleine groep.

Bron: CBS / bewerking O&S

3.5 Aandeel langdurig niet-gebruikers hoogst in IJburg, Zeeburgereiland

Figuur 3.5 geeft een overzicht van het aandeel langdurig niet-gebruikers ten opzichte van alle niet-gebruikers, naar gebied in Amsterdam. De verschillen tussen gebieden zijn niet groot: van 33% langdurig niet-gebruikers in Geuzenveld, Slotermeer, Sloterdijken tot 24% in IJburg, Zeeburgereiland. In absolute zin wonen de meeste langdurig niet-gebruikers in Oud-West, De Baarsjes.

A map of New York State divided into its 62 counties. Each county is shaded in a color representing the percentage of the population that is White, with the percentage value labeled inside the county. The colors range from light blue (lower percentages) to dark blue (higher percentages).

County	Percentage White
Albany	28%
Cattaraugus	29%
Cayuga	28%
Chemung	28%
Columbia	29%
Cortland	28%
Delaware	29%
Dutchess	27%
Essex	25%
Hamilton	28%
Herk Co.	29%
Madison	28%
Montgomery	28%
Nassau	31%
Onondaga	29%
Orleans	28%
Rensselaer	28%
Saratoga	28%
Schoharie	28%
Schenectady	28%
Seneca	28%
St. Lawrence	28%
Tioga	28%
Townsend	28%
Ulster	28%
Warren	28%
Washington	28%
Westchester	28%
Yates	28%
Albany	28%
Cattaraugus	29%
Cayuga	28%
Chemung	28%
Columbia	29%
Cortland	28%
Delaware	29%
Dutchess	27%
Essex	25%
Hamilton	28%
Herk Co.	29%
Madison	28%
Montgomery	28%
Nassau	31%
Onondaga	29%
Orleans	28%
Rensselaer	28%
Saratoga	28%
Schoharie	28%
Schenectady	28%
Seneca	28%
St. Lawrence	28%
Tioga	28%
Townsend	28%
Ulster	28%
Warren	28%
Washington	28%
Westchester	28%
Yates	28%

Bron: CBS / bewerking O&S

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek is zo veel mogelijk dezelfde analysemethode aangehouden als gebruikt voor het landelijke onderzoek van ISZW. Met behulp van CBS microdata is eerst de groep huishoudens met recht op bijstand geïdentificeerd op basis van kenmerken van de leef- en inkomenssituatie. Vervolgens is voor de groep rechthebbende bepaald of zij al dan niet gebruik maken van de algemene bijstand. Het onderzoek is alleen gericht op de algemene bijstand en niet op andere vormen van gemeentelijke inkomensondersteuning. Voor een volledig overzicht van de analysemethode en de methodologische beperkingen, zie ISZW (2021). O&S bedankt ISZW voor hun toelichting op de analysemethode voor het Amsterdamse onderzoek.

Op een aantal punten heeft O&S geen inzicht in de precieze methode van ISZW. Op deze punten is de methode van ISZW zoveel mogelijk benaderd, maar het kan niet worden uitgesloten dat de door O&S gebruikte methode op enkele punten afwijkt. Daarnaast hanteert het huidige onderzoek van O&S een andere peildatum dan het landelijke onderzoek van ISZW. De meeste resultaten in dit onderzoek beschrijven de situatie in het laatste kwartaal van 2020 (peildatum: 1 oktober). Het onderzoek van ISZW is gebaseerd op peildatum 1 januari 2018.

Onderschatting aantal huishoudens met recht op algemene bijstand

Of een huishouden al dan niet recht heeft op bijstand is in dit onderzoek bepaald op basis van registerdata, beschikbaar in de vorm van de microdatabestanden van het CBS. Hierbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met de wettelijke voorwaarden waar een huishouden aan moet voldoen om aanspraak te kunnen maken op een bijstandsuitkering. Niet alle gegevens die de gemeente gebruikt om te bepalen of iemand recht heeft op bijstand zijn echter beschikbaar in de registerdata. Zo kan het vermogen van huishoudens minder goed worden geschat, omdat de registerdata geen onderscheid maken tussen het vermogen van paren of alleenstaanden en dat van andere inwoners op een adres, zoals thuiswonende kinderen. Ook zijn de registerdata over het hebben van een startkwalificatie niet compleet voor mensen boven de 27 jaar en mensen die een opleiding in het buitenland hebben gevolgd.

In combinatie leiden de beperkingen van de registerdata tot een onderschatting van het aantal rechthebbende huishoudens. Op basis van de beschikbare registerdata identificeert dit onderzoek in het vierde kwartaal van 2020 ruim 43.000 Amsterdamse huishoudens met recht op een bijstandsuitkering, waarvan ruim 28.000 Amsterdamse huishoudens die deze daadwerkelijk ontvangen. In werkelijkheid telt Amsterdam op deze peildatum circa 40.000 huishoudens met een bijstandsuitkering ([Dashboard gevolgen corona voor Amsterdam](#), O&S). De landelijke analyse laat hetzelfde patroon zien: in het onderzoek door ISZW worden circa 325.000 huishoudens met een bijstandsuitkering geïdentificeerd; in werkelijkheid telt Nederland circa 389.000 huishoudens met bijstand (CBS Statline).

Vanwege deze discrepantie worden in het huidige onderzoek alleen percentages genoemd (bijvoorbeeld: het percentage niet-gebruikers van alle rechthebbende huishoudens) en geen absolute aantallen. Het onderzoek geeft hiermee een beeld van de verhoudingen tussen niet-

gebruikers en gebruikers van de algemene bijstand en van de samenstelling van de groep niet-gebruikers. Voor een schatting van de absolute aantallen niet-gebruikers is de huidige analyse minder geschikt.

Bijlage 2 Literatuur

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

O&S (2021). Amsterdamse Armoedemonitor 2020.

O&S. [Dashboard gevolgen corona voor Amsterdam.](#)

Rijksoverheid (juni 2022). [Kamerbrief vervolgaanpak Participatiewet.](#)



Gemeente Amsterdam



Onderzoek, Informatie en Statistiek

Postbus 658
1000 AR Amsterdam

data.amsterdam.nl