



Vertrouwen en niet-gebruik

Quickscan naar de relatie tussen vertrouwen en gebruik van inkomensondersteuning

20 DECEMBER 2023

Projectnummer P0313

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Youri ten Hoeve, Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers), William Luiten en Kim van Berkel
(SEO Economisch Onderzoek)

© 20 December 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Samenvatting, conclusie en adviezen

Onderzoek naar vertrouwen en gebruik van inkomensondersteuning

Dit rapport gaat over vertrouwen in de politiek en de overheid en het gebruik van inkomensondersteuning. Voorbeelden van inkomensondersteuning zijn de bijstandsuitkering, de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en het kindgebonden budget.

Voor het onderzoek hebben we met 35 burgers in vijf focusgroepen gesproken over deze onderwerpen. Ook hebben we onderzocht of de kenmerken van burgers met een laag vertrouwen in de Tweede Kamer hetzelfde zijn als de kenmerken van burgers die geen inkomensondersteuning ontvangen, maar daar wel recht op hebben. Dit noemen we het kwantitatieve deel van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit ministerie wilde weten of een laag vertrouwen in de politiek en overheid als gevolg heeft dat burgers geen inkomensondersteuning aanvragen. Dit heet 'niet-gebruik'.¹ Niet-gebruik kan een probleem zijn, omdat mensen dan niet krijgen waar ze recht op hebben. Daardoor hebben ze misschien te weinig geld om van te leven.

¹ Een eerder onderzoek voor het ministerie van SZW liet zien dat vertrouwen een oorzaak is voor niet-gebruik van inkomensondersteuning. Zie: Anne Slagman, Danique Lauritsen, Anneberthe Visser, Michiel Blom (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesesstudie.

Het onderzoek was een eerste verkenning naar de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik. Het is uitgevoerd in een korte tijd met een klein budget. De uitkomsten van het onderzoek zijn daardoor niet algemeen geldend. Maar het onderzoek geeft wel een aanwijzing of een laag vertrouwen invloed heeft op het niet-gebruik van inkomensondersteuning.

We hebben vooral burgers gesproken uit de Randstad. De deelnemers aan de focusgroepen zijn vooraf uitgekozen op 1) het hebben van een laag inkomen en 2) een laag vertrouwen in de regering en Tweede Kamer. Aan één van de vijf focusgroepen deden juist burgers mee met een hoog vertrouwen in de regering en Tweede Kamer. Zo konden we groepen burgers met elkaar vergelijken. Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek hebben we ons gebaseerd op de resultaten van bestaande rapporten en vragenlijsten.

Hoofdconclusie van het onderzoek

De conclusie van het onderzoek is dat negatieve ervaringen met overheidsorganisaties ervoor kunnen zorgen dat burgers overheidsorganisaties minder gaan vertrouwen. Bij enkele burgers is het vertrouwen in overheidsorganisaties zo laag dat ze geen aanvullende uitkering of inkomensondersteuning meer willen aanvragen. Er is dus een relatie tussen vertrouwen in de overheid en niet-gebruik. Maar die relatie is niet heel sterk. Deze hoofdconclusie onderbouwen er hieronder.

Persoonlijke ervaringen met overheidsorganisaties wel oorzaak voor niet-gebruik van aanvullende inkomensondersteuning

De gesprekken met burgers laten zien dat een laag vertrouwen in *overheidsorganisaties* een oorzaak lijkt te zijn voor niet-gebruik van inkomensondersteuning. Dit gebeurt vooral als het gaat om een *extra* uitkering bovenop het bestaande inkomen van burgers.

Het blijkt dat de persoonlijke ervaringen van burgers met overheidsorganisaties daarbij belangrijk zijn. Sommige mensen hebben negatieve ervaringen gehad met instanties zoals UWV, de Belastingdienst, of de gemeente. Bijvoorbeeld wanneer ze een uitkering aanvragen of een keuring krijgen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ook het terugbetalen van toeslagen of de verplichting om te solliciteren kunnen situaties zijn waarbij mensen negatieve ervaringen hebben gehad.

Die negatieve ervaringen zorgen ervoor dat burgers overheidsorganisaties minder vertrouwen. Een paar burgers die wij hebben gesproken, kiezen er daardoor voor om geen aanvullende uitkering meer aan te vragen. Ze hebben geen zin meer om moeite te doen, om gecontroleerd te worden, of om geld terug te betalen.

Laag vertrouwen in de politiek geen oorzaak voor niet-gebruik van inkomensondersteuning

Uit ons onderzoek blijkt dat alleen een laag vertrouwen in de politiek geen oorzaak lijkt te zijn voor niet-gebruik van inkomensondersteuning. Een deel van de burgers die wij hebben gesproken, hebben weinig vertrouwen in de politiek. Maar ze gaan de overheid niet uit de weg als ze geldproblemen hebben. Mensen met een complete uitkering kunnen die uitkering niet missen. Vooral mensen met een bijstandsuitkering zeggen dat ze de uitkering nodig hebben om de maandelijkse kosten te kunnen betalen. Dat is ook zo als ze de politiek niet vertrouwen.

Vertrouwen zit in een negatieve spiraal

Sommige burgers die wij hebben gesproken, denken dat ze niet worden vertrouwd door overheidsorganisaties. Ze voelen zich niet als volwaardig mens behandeld, maar als iemand die misschien fraude pleegt. Ook zeggen burgers dat ze zich aan allerlei regels moeten houden en geen fouten mogen maken, maar dat overheidsorganisaties dat zelf niet altijd hoeven te doen.

Daar komt nog een ander probleem bij. Veel burgers kunnen niet voorspellen wat er met hun inkomen gebeurt als ze bijvoorbeeld een uitkering of toeslagen aanvragen. Het systeem van inkomensondersteuning is ingewikkeld en onvoorspelbaar voor burgers. Burgers met een laag inkomen hebben daardoor weinig grip op hun leven.²

Zo krijgen mensen negatieve ervaringen met de overheid. Daardoor vermindert hun vertrouwen in de overheid én de politiek. Want de politiek bepaalt de wetten en de regels. We zien dus dat het vertrouwen in een negatieve spiraal zit. Burgers vertrouwen de overheid niet, en de overheid heeft weinig vertrouwen in burgers. Dat versterkt elkaar.

Verschillen tussen soorten inkomensondersteuning

Voor sommige vormen van inkomensondersteuning komen de kenmerken van mensen met laag vertrouwen overeen met de kenmerken van mensen die geen gebruik maken van de ondersteuning. Dit blijkt uit het kwantitatieve deel van het onderzoek. We zien dat de kenmerken van burgers die de aanvullende inkomensondersteuning ouderen (AIO) niet gebruiken, ongeveer hetzelfde zijn als de kenmerken van mensen met weinig vertrouwen in de Tweede Kamer. Bij deze soort inkomensondersteuning lijkt een laag politiek vertrouwen dus een oorzaak voor niet-gebruik.

Dit zien we *niet* bij de bijstand en bij het kindgebonden budget. Misschien komt dat omdat het kindgebonden budget vanzelf wordt gegeven als burgers al een andere toeslag ontvangen. En misschien hebben burgers andere redenen om de bijstand niet aan te vragen. Vertrouwen en niet-gebruik hebben dus bij sommige inkomensondersteuning meer met elkaar te maken dan bij andere.

Er is geen kant-en-klare oplossing

Het is moeilijk om het vertrouwen van burgers in de overheid en politiek terug te winnen. En zo het niet-gebruik te verminderen. Veel burgers die wij hebben gesproken, zijn erg negatief over de politiek en de overheid. Ze noemen heel veel oorzaken daarvoor. Van het Toeslagenschandaal tot overheidsorganisaties die zich als een bedrijf zijn gaan gedragen. De oorzaken zitten diep en zijn niet door één ministerie, in korte tijd op te lossen.

Wij hebben als onderzoekers wel een paar ideeën bedacht. Het zijn geen kant-en-klare oplossingen, maar ideeën die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan uitwerken. Onze ideeën zijn niet helemaal nieuw. Ze sluiten goed aan bij plannen uit andere rapporten en bij plannen die het ministerie van SZW nu al uitvoert. De ideeën gaan vooral over

² Will Tiemeijer en Anne-Greet Keizer van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben hier kort geleden een rapport over geschreven. Zie: Will Tiemeijer en Anne-Greet Keizer (2023). Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse.

het tegengaan van niet-gebruik door als overheid meer rekening te houden met het vertrouwen van burgers.

Idee 1: makkelijker maken

Een eerste idee is het makkelijker maken van het aanvragen van inkomensondersteuning door burgers. Burgers vinden het prettig als duidelijk is waar ze recht op hebben, als ze niet steeds hun gegevens moeten doorgeven, en als ze geen geld terug hoeven te betalen. Een oplossing zou kunnen zijn om vaker automatisch te controleren of mensen recht hebben op een uitkering. Ook kun je denken aan het bij elkaar brengen van verschillende uitkeringen in één nieuwe soort uitkering. Dat geeft meer duidelijkheid.

Door de werkgroep 'Interdepartementaal beleidsonderzoek vereenvoudiging sociale zekerheid' zijn hierover pas geleden nog meer ideeën uitgewerkt.³ Wij denken dat meer gemak voor burgers ervoor kan zorgen dat zij vaker positieve ervaringen met de overheid hebben. Zo kan ook het vertrouwen van burgers in de overheid stijgen.

Idee 2: uitgaan van vertrouwen

Het tweede idee is dat de overheid uitgaat van vertrouwen als burgers inkomensondersteuning aanvragen. Dat betekent dat je als medewerker van een overheidsorganisatie op de eerste plaats denkt dat mensen een uitkering aanvragen omdat ze hulp en ondersteuning nodig hebben. En dat je niet denkt dat ze een uitkering aanvragen omdat ze willen frauderen, of zoveel mogelijk geld van de overheid willen krijgen. Uitgaan van vertrouwen betekent ook dat mensen niet steeds gecontroleerd worden of ze zich wel aan wetten en regels houden. En dat overheidsorganisaties rekening houden met de situatie van burgers als ze zich niet aan de regels hebben gehouden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert op dit moment het programma 'Participatiewet in Balans uit'. Hierin probeert het ministerie samen met gemeenten bij het uitvoeren van de Participatiewet meer uit te gaan van vertrouwen in de burger. Dit programma is een voorbeeld van een manier waarop de overheid vertrouwen in burgers kan stimuleren.

Idee 3: meer rekening houden met de situatie van burgers

Het derde idee is dat de overheid meer rekening houdt met de persoonlijke situatie van burgers. Het is niet goed voor het vertrouwen van mensen in de overheid als:

- Burgers alles online moeten doen
- De overheid vooral automatische besluiten neemt, zonder rekening te houden met de persoonlijke situatie
- Burgers niet kunnen spreken met een medewerker van een overheidsorganisatie

Mensen vinden het fijn als ze een persoonlijk gesprek kunnen houden met een medewerker van een overheidsorganisatie. Ook vinden mensen het prettig als die medewerker goed luistert en rekening houdt met alle vragen en problemen die mensen hebben. Zo kan de overheid goed passende inkomensondersteuning geven als dat nodig is.

³ IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid (2023). Moeilijk makkelijker maken.

Idee 4: beter uitleggen waarom je als overheid of politiek iets doet

Het vierde idee is dat politici en medewerkers van overheidsorganisaties beter uitleggen waarom ze een keuze maken. Bij het maken van wetten en regels bijvoorbeeld, of bij het besluiten of iemand een uitkering krijgt. Burgers begrijpen best dat je bijvoorbeeld iets terug moet doen voor een uitkering. En burgers begrijpen ook dat ambtenaren niet met iedereen een persoonlijk gesprek kunnen voeren. Maar als politici daar niet eerlijk over zijn, of als burgers het gevoel hebben dat ambtenaren zich verschuilen achter de regels, dan beschadigt dat het vertrouwen van burgers in de overheid en de politiek.

Idee 5: betrek burgers meer bij beleid

Het vijfde idee is dat de overheid burgers meer betreft bij beleid. Nu hebben veel burgers het gevoel dat ze geen grip hebben op de samenleving en de politiek. Veel burgers willen graag meedenken en meebeslissen. Ze hebben behoefte aan een overheid en politiek die écht luisteren en écht het gesprek aangaan met hen. Tijdens de gesprekken hebben mensen verschillende voorstellen gedaan voor directe vormen van democratie. Zo kun je denken aan referenda, gemeentelijke burgerraden, cliëntenraden en een brede maatschappelijke discussie.

Ten slotte een paar ideeën voor nieuw onderzoek

Ons onderzoek was een eerste verkenning naar dit onderwerp. We zien een aantal mogelijkheden om uitgebreider onderzoek te doen. Daarmee zijn meer algemeen geldende conclusies te trekken.

- Het is mogelijk om data-analyses uit te voeren op persoonsniveau. De data-analyse moet als eerst bepalen of mensen recht hebben inkomensondersteuning. Vervolgens moet dit gerelateerd worden aan het vertrouwen van deze burgers in de overheid. Met econometrische analyses kan vervolgens bepaald worden welke rol vertrouwen speelt bij niet-gebruik en hoe groot deze rol is.
- De focusgroepen zouden uitgebreid kunnen worden met andere groepen en gebieden. Zzp'ers ontbreken bijvoorbeeld in ons onderzoek. Ook komen de meeste burgers met wie wij hebben gesproken uit de Randstad. Bij een nieuw onderzoek zouden ook burgers uit andere regio's gesproken kunnen worden. Het is namelijk belangrijk om te zien of er verschillen zijn tussen regio's in Nederland. Die informatie kan bijvoorbeeld gemeenten helpen bij het bereiken van burgers met een laag vertrouwen in de overheid.
- Focusgroepen zijn een waardevolle aanpak om te horen wat er leeft onder burgers. De overheid zou vaker focusgroepen kunnen inzetten. Bijvoorbeeld om te luisteren naar de zorgen van burgers of om een nieuw beleidsplan te testen. Zo kunnen ambtenaren beleid maken dat beter aansluit bij burgers. Dat kan bijdragen aan het vertrouwen.

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Achtergrond van het onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
1.4	Leeswijzer	6
2.	Vertrouwen en niet-gebruik: een contextschets	7
2.1	Vertrouwen	8
2.2	Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen	11
2.3	Wat is al bekend over de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik?	14
3.	Vertrouwen en niet-gebruik: kenmerken van burgers	17
3.1	De relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik op basis van achtergrondkenmerken	18
3.2	Tussenconclusie	26
4.	Vertrouwen en niet-gebruik: ervaringen burgers	28
4.1	Met wie hebben wij gesproken?	29
4.2	Hoe kijkt men naar de overheid?	31
4.3	De persoonlijke ervaringen van deelnemers met de overheid	35
4.4	Externe oorzaken voor de mate van vertrouwen	36
4.5	De relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik	37
4.6	Tussenconclusie	39
Bijlage 1:	Beelden en associaties van burgers bij de overheid	41
Bijlage 2:	Kwantitatieve gegevens	42

Inleiding

Dit rapport bevat een eerste verkenning van de relatie tussen vertrouwen in de politiek en overheid en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In deze inleiding schetsen we de achtergrond en aanpak van het onderzoek.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De overheid heeft tot doel bestaanszekerheid te leveren voor iedereen. Indien nodig doet de overheid dat door burgers financieel te ondersteunen. Een groot deel van deze inkomensondersteunende regelingen valt onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het lukt de overheid echter niet altijd burgers die dat nodig hebben bij te staan in de kosten van het levensonderhoud. De regelingen worden namelijk niet altijd benut door de mensen waar ze voor bedoeld zijn. Dit wordt niet-gebruik genoemd.

Het niet-gebruik van regelingen is binnen de sociale zekerheid in de afgelopen jaren vaker onderwerp van gesprek. Er is veel aandacht voor ontwikkelingen in de uitvoering^{4,5}, en door de Toeslagenaffaire⁶ is de roep luider geworden om een overheid die zich meer richt op de maatschappelijke opgave. Ook

⁴ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.

⁶ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). Ongekend onrecht. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

bestaat er een grotere behoefte aan een proactieve overheid die niet-gebruik actief tegengaat. Uit de evaluatie van het SUWI-stelsel⁷ blijkt daarnaast dat een grotere focus op het tegengaan van niet-gebruik kan helpen bij het vergroten van de bestaanszekerheid van burgers.

Recent onderzoek van Significant⁸ laat zien dat de oorzaken voor niet-gebruik van regelingen uiteenlopen. Uitgaande van een rationeel mensbeeld, kunnen de lasten die gepaard gaan met het (aanvragen van en het) gebruik van een regeling zwaarder wegen dan de baten. Ook onbekendheid met de regeling en een (tijdelijk) lager doenvermogen kunnen mogelijke oorzaken zijn voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

In het onderzoek van Significant komt ook de mate waarin een burger vertrouwen heeft in de overheid en politiek aan bod als mogelijk verklarende factor voor niet-gebruik van regelingen. Als het wantrouwen jegens de overheid toeneemt, of een burger voelt zelfs angst voor diezelfde overheid, dan kan het voorkomen dat men afziet van het gebruik van een regeling, ook al is de burger (financieel) afhankelijk van het gebruik van een regeling.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het is volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waardevol om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. De laatste jaren zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd naar niet-gebruik van regelingen. De recent uitgevoerde synthese van deze onderzoeken heeft een overzicht gegeven van verschillende oorzaken van niet-gebruik van regelingen. Dit onderzoek richt zich op één van deze gesignaleerde oorzaken: de mate van vertrouwen in politiek en overheid. In het onderzoek is de definitie van de woorden 'politiek' en 'overheid' zoveel mogelijk open gelaten. Centraal staan de wijze waarop burgers deze begrippen opvatten en hoe deze begrippen worden geoperationaliseerd in bestaand onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen of er een relatie is tussen niet-gebruik en vertrouwen in de overheid en politiek en hoe het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is te verminderen door bij het maken of uitvoeren van beleid meer rekening te houden met burgers met een laag vertrouwen in de politiek en overheid.⁹

⁷ De Beleidsonderzoekers (2021). Perspectief op bestaanszekerheid en participatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat.

⁸ Slagman, A. e.a. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthesestudie. Significant APE. Utrecht.

⁹ Gegeven de beschikbare gegevens en de randvoorwaarden van dit onderzoek is het lastig om de effectiviteit van inkomensondersteunende regelingen vast te stellen. In dit onderzoek richten we daarom onze aandacht op de factoren vertrouwen en gebruik/niet-gebruik. Uitgangspunt bij dit onderzoek is dat gebruik van een regeling altijd effectief is, waarbij we ons baseren op de evaluatie van het toeslagenstelsel (Kok, L. e.a. [2022] Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen. SEO Economisch Onderzoek/Centerdata. Amsterdam/Tilburg, waarin het (mogelijk) verminderen van niet-gebruik werd genoemd als onderbouwing voor een doeltreffende uitvoering.

1.2.1 Vraagstelling

De volgende centrale onderzoeksvraag vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek:

Wat is de relatie, zowel kwalitatief als kwantitatief, tussen de mate van vertrouwen in politiek en overheid enerzijds en niet-gebruik anderzijds, en wat zijn mogelijke aangrijpingspunten om daar mee om te gaan?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was een eerste verkenning naar de relatie tussen niet-gebruik en vertrouwen. Het had het karakter van een quickscan en is uitgevoerd in een korte tijd met een klein budget. De uitkomsten van het onderzoek zijn daardoor niet algemeen geldend. Het onderzoek geeft vooral indicaties of een laag vertrouwen invloed heeft op het niet-gebruik van inkomensondersteuning. Het onderzoek is gebaseerd op een literatuurstudie, focusgroepen met burgers en een secundaire analyse op bestaande data.

Bij het onderzoek horen een paar kanttekeningen. Ons onderzoek gaat alleen over één oorzaak voor niet-gebruik van inkomensondersteuning: een laag vertrouwen in de politiek en de overheid. Er zijn ook andere oorzaken voor niet-gebruik. Bijvoorbeeld onbekendheid met een uitkering of een ingewikkeld aanvraagproces. Die hebben wij niet bestudeerd in dit onderzoek. We kunnen daardoor niet zeggen hoe belangrijk de oorzaak 'laag vertrouwen' is ten opzichte van andere oorzaken.

We hebben de betekenis van de woorden 'politiek' en 'overheid' in de focusgroepen met burgers open gelaten. Mensen konden zelf invullen waaraan ze dachten bij deze woorden. Bij 'politiek' denken de meeste mensen aan de Tweede Kamer, politieke partijen en de Regering. Bij 'overheid' denken veel mensen aan organisaties zoals ministeries, gemeenten, UWV en de Belastingdienst.

Als het gaat om 'vertrouwen', is in de literatuurstudie, de werving van burgers voor de focusgroepen en de data-analyse zoveel mogelijk aangesloten bij de operationalisering daarvan in onderzoek van SCP en CBS. In de gesprekken met burgers - zie onder - is het concept vertrouwen niet geoperationaliseerd en is aangesloten bij de associaties en beleving van burgers.

1.3.1 Verkenning van de relatie tussen vertrouwen en (niet-)gebruik

We zijn van start gegaan met een beknopte literatuurstudie naar vertrouwen, niet-gebruik en de relatie tussen deze concepten. De synthesesstudie over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen vormde daarbij het startpunt.¹⁰ De literatuur is ook gebruikt ter voorbereiding op de gesprekken met burgers. De bevindingen van de literatuurstudie zijn te vinden in hoofdstuk twee van dit rapport.

¹⁰ Slagman, A. e.a. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthesesstudie. Significant APE. Utrecht.

1.3.2 Kwantitatieve analyse

We verkennen de relatie tussen niet-gebruik en vertrouwen ook aan de hand van bestaande kwantitatieve gegevens. Hiervoor vergelijken we de demografische kenmerken van personen die weinig vertrouwen hebben in de overheid met de kenmerken van personen die geen gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen. We hebben voor deze analyse gekozen vanwege de beperkingen in budget en tijd. Idealiter hadden we op basis van een data-analyse bepaald of iemand rechthebbend is, zoals bijvoorbeeld in het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie is gedaan.¹¹ Vervolgens kan dan op persoonsniveau gekeken worden wat de invloed is van het vertrouwen in de politiek/overheid op het wel of geen gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen. Dit kost echter veel meer tijd en budget dan beschikbaar binnen dit onderzoek.

We focussen de kwantitatieve analyse op drie inkomensondersteunende regelingen: de aanvullende inkomensondersteuning ouderen (AIO), het kindgebonden budget en de bijstand. Van deze drie regelingen zijn namelijk recent de achtergrondkenmerken van niet-gebruikers onderzocht. Dit blijkt uit onze verkenning van de literatuur, waarin we studies over de kenmerken van niet-gebruikers in kaart hebben gebracht.

Vervolgens vergelijken we de kenmerken van niet-gebruikers van de drie bovengenoemde regelingen met de kenmerken van personen met weinig vertrouwen in de Tweede Kamer. Hiervoor maken we vooral gebruik van gegevens uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal Cultureel Planbureau. Deze enquête bevat vragen over het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. Niet alle demografische kenmerken zijn echter in het COB bevraagd. Daarom vullen we de analyse waar nodig aan met gegevens uit de enquête Sociale Samenhang en Welzijn (SSW) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In deze enquête wordt, onder andere, aan respondenten gevraagd of ze vertrouwen hebben in ambtenaren, politici en de Tweede Kamer. Aangezien beide bronnen informatie over het vertrouwen in de Tweede Kamer bevatten, nemen we het vertrouwen in de Tweede Kamer als uitkomstmaat mee in onze analyse.

We proberen de groep rechthebbenden van de drie inkomensondersteunende regelingen zo goed mogelijk te benaderen bij het vaststellen van de kenmerken van personen met weinig vertrouwen in de Tweede Kamer. Dit doen we door per regeling te focussen op de relevante doelgroep. Bij het kindgebonden budget focussen we de analyse daardoor, bijvoorbeeld, op huishoudens met kinderen en een lager inkomen. Deze benadering is enkel mogelijk op de resultaten uit het COB en niet op de resultaten uit het CBS-onderzoek. Van het CBS-onderzoek is de brondata namelijk niet openbaar beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is het gemiddelde vertrouwen in de Tweede Kamer vast te stellen voor andere subgroepen dan reeds door het CBS gedaan.

¹¹ Inspectie SZW (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak.

1.3.3 Focusgroepen met burgers

Wij hebben vijf focusgroepen uitgevoerd met ieder 5 tot 7 deelnemers. Wij hebben voor deze werkwijze gekozen omdat we daardoor in betrekkelijk korte tijd een groot aantal burgers kunnen spreken. Doel van de gesprekken was het ophalen van de ervaringen van burgers op het gebied van inkomenszekerheid, hun relatie met de overheid, de mate waarin zij de overheid vertrouwen en in hoeverre er sprake is van een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik.

De burgers die deelnamen aan de focusgroepen zijn vooraf geselecteerd op het hebben van een laag inkomen. Het gaat om burgers van 21 jaar of ouder die een zelfstandig huishouden vormen (zowel alleenstaanden als samenwonenden met en zonder kinderen) en waarbij het totale huishoudinkomen rond of onder het sociaal minimum ligt. We hebben burgers geselecteerd die rondkomen van een uitkering, van salaris en van winst. Er zijn geen studenten en geen thuiswonende jongvolwassenen geselecteerd.

Van tevoren hebben wij deze burgers ook een aantal korte vragen voorgelegd over hun vertrouwen in de overheid, politiek en andere maatschappelijke instituties. Deze vragen zijn gebaseerd op het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van SCP.¹² Op basis van deze vragen zijn de deelnemers ingedeeld in specifieke groepen met meer of minder vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer. In de tabel hieronder is te zien hoe de deelnemers zijn ingedeeld.

Tabel 1.1 De indeling van de focusgroepen

Geslacht	Laag vertrouwen in regering en Tweede Kamer (<5)	Gemiddeld-hoog vertrouwen in regering en Tweede Kamer (≥5)
Man	<ul style="list-style-type: none"> • Focusgroep 1 • Focusgroep 4 	n.v.t.
Vrouw	<ul style="list-style-type: none"> • Focusgroep 2 • Focusgroep 3 	n.v.t.
Mix	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> • Focusgroep 5

Tijdens de gesprekken waren er twee onderzoekers vanuit De Beleidsonderzoekers aanwezig, één persoon modereerde het gesprek en de ander maakte aantekeningen. Verschillende medewerkers van het ministerie van SZW hebben in een andere kamer via een videoverbinding meegekeken met de gesprekken. De gesprekken vonden fysiek plaats in Amsterdam bij het respondentenwervingsbureau Norstat. Dat heeft ook gevolgen gehad voor de regionale

¹² De vraag luidt: "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Daarbij kunnen respondenten een antwoord geven op een schaal van 1-10 voor onder andere de Tweede Kamer en de regering.

spreiding van deelnemers. Wij hebben - uitzonderingen daargelaten - voornamelijk gesprekken gevoerd met deelnemers die in de omgeving van Amsterdam woonachtig zijn. Dat is een beperking zijn voor dit onderzoek, omdat de ervaringen met de overheid heel anders kunnen zijn in andere regio's van het land, bijvoorbeeld door verschillen in gemeentelijk beleid.

1.3.4 Overkoepelende analyse

Na afronding van de dataverzameling hebben de onderzoekers vanuit hun verschillende achtergronden en rollen in dit onderzoek de informatie bij elkaar gebracht. In deze overkoepelende analyse hebben de onderzoekers bovendien nagedacht over adviezen voor beleid. De resultaten van deze overkoepelende analyse zijn in dit rapport verwerkt. De ideeën in de samenvatting vormen het sluitstuk van deze analyse.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit de samenvatting, conclusies en adviezen. Deze staan aan het begin van het rapport en vatten de onderzoeksresultaten samen. Ook zijn ideeën geformuleerd die fungeren als mogelijke aangrijpingspunten voor beleid. Het tweede deel bestaat uit de inhoudelijke onderbouwing van de samenvatting, conclusies en adviezen. Dit deel bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk twee bevat de bevindingen van de deskresearch en geeft weer wat er in de literatuur al bekend (of onbekend) is over de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer van de kwantitatieve analyse en hoofdstuk 4 is een beschouwing van de uitkomsten van de focusgroepen met burgers.



Vertrouwen en niet-gebruik: een contextschets

In dit hoofdstuk schetsen wij de context van de relatie tussen vertrouwen in de overheid en de politiek en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Dat doen wij op basis van de literatuur. Achtereenvolgens lopen we de concepten vertrouwen en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen langs. Daarna gaan wij in op de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik.

In het kort

- De afgelopen jaren daalt het vertrouwen van burgers in overheid en politiek. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo laat onderzoek van het SCP zien dat de mate van vertrouwen samenhangt met sociaaleconomische klasse. Ook dragen verschillende (politieke) crises bij aan een afnemend vertrouwen, waaronder de Kinderopvangtoeslagaffaire en gaswinning in Groningen.
- Zowel persoonlijke ervaringen als externe factoren kunnen bijdragen aan afnemend vertrouwen. Ook blijkt dat burgers hun vertrouwen in de overheid baseren op de prestaties van de overheid. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat veel burgers de overheid als afstandelijk zien. Dit geldt met name voor burgers die in hogere mate afhankelijk zijn van de overheid. Bovendien heeft een aanzienlijk deel van de burgers negatieve associaties bij de overheid. De laatste jaren blijkt dat de overheid ook een negatief beeld heeft van de burger en/of de burger wantrouwend tegemoet treedt.
- Het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is hoger bij regelingen die inkomensafhankelijk zijn en het hoogst bij regelingen die als aanvullende tegemoetkoming fungeren, zoals de bijzondere bijstand of toeslagen. Er zijn verschillende oorzaken voor het

niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Een gebrek aan vertrouwen in de overheid en politiek wordt als een van demogelijke oorzaken gezien.

- Onderzoeken over het gebruik van toeslagen laten zien dat negatieve eerdere ervaringen met de overheid in het algemeen of specifiek met toeslagen bijdragen aan niet-gebruik in de toekomst. Ook blijken persoonlijke ervaringen zwaarder te wegen dan externe factoren die van invloed zijn op het vertrouwen.

2.1 Vertrouwen

In dit onderzoek staat het concept vertrouwen centraal. In de media komt veelvuldig aan bod dat het slecht is gesteld met het institutioneel vertrouwen van burgers in Nederland. In deze paragraaf gaan wij hier nader op in en geven we op basis van de literatuur antwoord op de volgende vragen; wat maakt dat we vertrouwen? Wat zijn de oorzaken van een afnemend vertrouwen? Welk beeld hebben burgers bij de overheid en vice versa, welk beeld heeft de overheid van burgers?

2.1.1 Het institutioneel vertrouwen in Nederland neemt af

Het Sociaal Cultureel Planbureau doet periodiek onderzoek naar het institutioneel vertrouwen in Nederland. Daaruit blijkt dat het institutioneel vertrouwen onder Nederlanders is afgenomen. Tegelijkertijd is het maatschappelijk onbehagen gegroeid. Zo vindt 62 procent van de Nederlanders dat het de verkeerde kant opgaat met het land en is 60 procent niet tevreden met de politiek in Den Haag.¹³ Burgers verwijten de Nederlandse politici en vooral de regering een gebrek aan daadkracht en visie bij het oplossen van de problemen die in Nederland spelen. Ook ervaren veel burgers een grote afstand tussen 'Den Haag' en gewone mensen.¹⁴ Uit recent onderzoek blijkt bovendien dat de mate waarin burgers een afstand ervaren tot politici invloed heeft op de mate waarin zij de politici en/of de politiek vertrouwen.¹⁵

Het onderzoek 'Eigentijdse ongelijkheid' laat eveneens zien dat bepaalde groepen in de samenleving een lager vertrouwen hebben. Uit dit onderzoek blijkt dat het sociaal vertrouwen (dat wil zeggen, de mate waarin een burger aangeeft dat de meeste mensen te vertrouwen zijn), afhankelijk is van de sociaal-maatschappelijke klasse van de burger. De 'onzekere werkenden' en het 'precariaat' hebben het laagste vertrouwen in andere mensen. Ook vinden deze groepen bovengemiddeld vaak dat het 'de verkeerde kant opgaat' met Nederland, hebben zij een lager vertrouwen in de Tweede Kamer en stemmen ze disproportioneel vaak niet. De 'onzekere werkenden' en het 'precariaat' hebben significant minder vertrouwen in de politiek (zo scoren zij respectievelijk een 3,7 en 3,8 op vertrouwen in de Tweede Kamer, ten opzichte van het gemiddelde van 4,7).¹⁶

¹³ Geurkink, B & Miltenburg, E. (2023). Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland. Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP). Den Haag.

¹⁴ Den Ridder, J., Van 't Hul, L. & Van den Broek, A. (2023). Burgerperspectieven: Bericht 1 2023. Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Den Haag.

¹⁵ Noordzij, K., de Koster, W., & van der Waal, J. (2021). A revolt of the deplored? The role of perceived cultural distance in the educational gradient in anti-establishment politics. *The British Journal of Sociology*, 72(5), 1448-1463.

¹⁶ Voorman, C e.a. (2023). Eigentijdse ongelijkheid: de postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP). Den Haag.

2.1.2 Oorzaken van een afnemend vertrouwen

Ook uit andere onderzoeken blijkt dat het vertrouwen van Nederlanders in de (landelijke) politiek, regering en overheid is afgenomen in de afgelopen jaren.¹⁷ Crises als Covid-19, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis die daarop volgde, politieke schandalen omtrent de Kinderopvangtoeslag en de gaswinning in Groningen, en de relatief hoge inflatie van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan een lager vertrouwen in instituties onder Nederlandse burgers.

Een dalend vertrouwen en maatschappelijk onbehagen is in veel gevallen een signaal van onderliggende problematiek, zo blijkt uit onderzoek van het SCP.¹⁸ Hierbij kan het gaan om problemen die de burger in zijn of haar eigen nabijheid heeft ervaren (al dan niet in interactie met de overheid) of door de hierboven genoemde (politieke) crises. Ook kan het inhouden dat de betrouwbaarheid van de overheid is afgenomen, of dat men de overheid als minder betrouwbaar ervaart. Het onderzoek van het SCP laat daarnaast zien dat een lager vertrouwen een relevant signaal is, maar niet op zichzelf problematisch is.¹⁹

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de oorzaken van een lager institutioneel vertrouwen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft in een grootschalig kwalitatief onderzoek vijf thema's geformuleerd op basis van de narratieven van de gesprekken met 'wantrouwende burgers'.²⁰

1. **Onzichtbaarheid van de overheid.** Burgers die de overheid wantrouwen ervaren dat de overheid ver van de burger afstaat. Dit wordt het sterkst gevoeld op het lokale niveau, waar de overheid van oudsher het meest tastbaar is voor de burger. In toenemende mate heeft de overheid voor deze burgers 'geen duidelijk gezicht'.
2. **Onzichtbaarheid van de burger.** In de gesprekken met burgers geven zij aan het gevoel te hebben niet te worden gezien door de overheid. De menselijke maat mist in het contact met de overheid en burgers hebben het beeld dat de overheid niet (meer) weet wat er speelt in de samenleving.
3. **Ongelijke behandeling.** Sommige burgers ervaren dat zij - of anderen - anders behandeld worden door de overheid. Het gaat hierbij zowel om de (ervaren) bevoordeling als benadeling.
4. **Het niet horen van de burger.** Burgers hebben het gevoel niet - of onvoldoende - gehoord te worden door de overheid. Het gaat hierbij enerzijds over (het gebrek aan) inspraak in de besluitvorming en anderzijds over de politieke- en bestuurscultuur in Nederland.
5. **Incompetentie.** Ambtenaren, politici en bestuurders worden incompetent bevonden door sommige burgers. Ook worden politici een gebrek aan visie verweten, omdat de focus ligt op de korte termijn.

¹⁷ Zie onder andere: Sterk dalend vertrouwen in de overheid: de laag-vertrouwensamenleving | Erasmus University Rotterdam (eur.nl); Enquête: vertrouwen in de politiek is enorm laag (nos.nl); Vertrouwen in de politiek op laagste niveau in tien jaar tijd | Politiek | NU.nl

¹⁸ Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023). Somber over de samenleving: een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland. SCP. Den Haag.

¹⁹ Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023). Somber over de samenleving: een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland. SCP. Den Haag.

²⁰ Peeters, T. et al. (2020). Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties. Verwey-Jonker Instituut. Utrecht

De hierboven beschreven narratieven laten volgens de onderzoekers van Verwey-Jonker zien dat burgers hun vertrouwen in de overheid met name baseren op de prestaties van diezelfde overheid.²¹ Dit is in lijn met gedragswetenschappelijk onderzoek naar institutioneel vertrouwen. Zo beschrijft Kees van den Bos dat institutioneel vertrouwen verticaal georiënteerd is. Dat wil zeggen dat het gericht is op instanties en mensen die boven je zijn geplaatst. Dit is in tegenstelling tot horizontaal georiënteerd sociaal vertrouwen: het vertrouwen in de mensen om je heen.²² Van den Bos betoogt dat de legitimiteit van en het vertrouwen in de samenleving en de overheid afhankelijk is van de waargenomen rechtvaardigheid.²³

Onderzoek van de Ombudsman laat zien dat de overheid het moeilijkst te bereiken is voor mensen die afhankelijk zijn van de overheid of ondersteuning hard nodig hebben.²⁴ In hun interactie met de overheid komt het voor dat ze onvoldoende gezien en gehoord worden. Deze negatieve ervaringen die burgers hebben met de overheid kunnen vervolgens gevolgen hebben voor de mate waarin zij de overheid vertrouwen.

2.1.3 Beeld van de overheid

Uit onderzoek blijkt dat de perceptie van burgers over hun relatie met de overheid vaak is gebaseerd op hun relatie met de Belastingdienst²⁵. Alhoewel er in dit onderzoek breed is onderzocht hoe burgers naar de overheid kijken, lijken veel burgers bij de overheid de Belastingdienst voor zich te zien. In hetzelfde onderzoek komt eveneens naar voren dat burgers de woorden *noodzakelijk*, *ingewikkeld*, *ver weg* en *complex* gebruiken om de overheid te typeren. Ook koesteren burgers naar verhouding meer negatieve dan positieve sentimenten wanneer zij denken aan de overheid.²⁶

De associaties met de overheid verschillen tussen burgers. Zo zijn burgers in hogere sociale klassen positiever over hun relatie met de overheid dan mensen in lagere sociale klassen. Burgers uit een lagere sociale klasse hebben daarnaast meer behoefte aan persoonlijke aandacht en één loket, terwijl burgers uit hogere sociale klassen meer waarde hechten aan snelheid.²⁷ Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de meerderheid van de Nederlanders weinig vertrouwen heeft in een goede afloop bij een conflict met de overheid.

2.1.4 De wantrouwende overheid

Het is andersom ook relevant om in acht te nemen dat het beeld van de burger bij de overheid van invloed is op het institutionele vertrouwen. In een vertrouwensrelatie komt vertrouwen namelijk van twee kanten. Dat betekent dus ook dat wanneer een overheidsinstantie – of een

²¹ In de wetenschappelijke literatuur wordt dit als een object-gedreven benadering van vertrouwen gezien.

²² Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.

²³ Hierbij zijn de waargenomen distributieve rechtvaardigheid (de beslissing die de overheid over een burger heeft genomen) en de waargenomen procedurele rechtvaardigheid (hoe de overheidsinstantie procedures toepast en handelt) van belang voor het oordeel over het vertrouwen.

²⁴ Bonkhorst, M. (2022). *Sociale minima in de knel*. Nationale Ombudsman. Den Haag.

²⁵ Zie o.a. Kaal, M. et al. (2019). *Relatie burger overheid*. Kantar. Amsterdam & Oomkens, R. & Drijvers, A. (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet*. Panteia. Zoetermeer.

²⁶ Kaal, M. et al. (2019). *Relatie burger overheid*. Kantar. Amsterdam.

²⁷ Kaal, M. et al. (2019). *Relatie burger overheid*. Kantar. Amsterdam.

ambtenaar – de burger met vertrouwen tegemoet treedt, dat over het algemeen ook leidt tot meer vertrouwen van de burger in kwestie. Uit onderzoek blijkt echter dat veel beleid rondom sociale zekerheid is geënt op wantrouwen.²⁸ Dat heeft een aantal gevolgen. Zo kan wantrouwen als uitgangspunt ertoe leiden dat burgers (ervaren) dat zij vanuit de overheid onprettig worden bejegend. Daarnaast kan het ertoe leiden dat burgers bij onbewuste regelovertrading ten onrechte als fraudeur worden bestempeld.²⁹ Bovendien kan beleid geënt op wantrouwen leiden tot het enerzijds streng handhaven van regels, maar anderzijds opstellen van dusdanig complexe regels, waardoor het voor burgers moeilijk kan zijn om deze regels te volgen. Dat betekent dat het wantrouwen dat burgers ervaren niet zozeer volgt uit het wantrouwen dat ambtenaren zelf hebben, maar mogelijk vooral uit wet- en regelgeving die uitgaan van een mensbeeld dat is gestoeld op wantrouwen.

2.2 Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

In deze paragraaf verleggen wij de aandacht naar niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. We beginnen met een beschrijving van de omvang van het niet-gebruik van inkomensondersteuning, waarna we ingaan op de oorzaken van niet-gebruik. Daarna zoomen we in op een aantal specifieke regelingen en richten we ons op de vraag: wat ligt er ten grondslag aan het niet-gebruik?

2.2.1 Omvang van niet-gebruik

In tabel 2.1 geven wij een eerste inzicht in de omvang van het niet-gebruik, op basis van het recent uitgevoerde IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.³⁰ Daarin is te zien dat regelingen zonder inkomensstoets, zoals de AOW, Anw en AKW het laagste niet-gebruik kennen. Regelingen met een middelhoog niet-gebruik zijn te kenmerken als generieke regelingen waarbij de hoogte van de uitkering inkomensafhankelijk is, zoals de algemene bijstand. Regelingen die fungeren als aanvullende tegemoetkomingen, zoals de bijzondere bijstand, Toeslagenwet³¹ of de AIO kennen het hoogste niet-gebruik. Uit het syntheseonderzoek naar niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen blijkt dat het niet mogelijk is om het niet-gebruik van alle inkomensondersteunende regelingen in beeld te brengen.³²

²⁸ Oomkens, R. & Drijvers, A. (2021). Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Panteia. Zoetermeer.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslagaffaire. Het volgende citaat komt uit het rapport Ongekend Onrecht: *“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”*.

³⁰ Ten Hoorn Boer, D. et al. (2023). Moeilijker makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

³¹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

³² Slagman, A. e.a. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthesestudie. Significant APE. Utrecht.

Tabel 2.1. Niet-gebruik van regelingen in de sociale zekerheid. (Bron: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid).³³

Regeling	Aandeel niet-gebruik (in procenten)
Participatiewet	35%
AIO	30%
Huurtoeslag	13%
Zorgtoeslag	11%
Dubbele kinderbijslag intensieve zorg	10%
Kindgebonden budget	7%
Kinderopvangtoeslag	5%
Anw	3%
AKW (kinderbijslag)	0,5%
AOW	0,04%

2.2.2 Oorzaken van niet-gebruik

In de wetenschappelijke literatuur³⁴ zijn er drie niveaus van oorzaken van niet-gebruik te onderscheiden:

1. De oorzaken van niet-gebruik kunnen spelen op het niveau van de regelgeving, bijvoorbeeld omdat deze complex is en/of omdat er sprake is van een inkomenstoets.
2. De oorzaken kunnen spelen op het niveau van de uitvoering, bijvoorbeeld door administratieve onjuistheden of gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers.
3. Er kunnen oorzaken spelen op het niveau van de burger, bijvoorbeeld door een gebrek aan kennis of een verkeerde perceptie van zijn of haar recht. Naast deze niveaus is er ook een rol weggelegd voor maatschappelijke factoren, zoals de bredere sociale context en technologische ontwikkelingen³⁵

Onderzoek naar de oorzaken van niet-gebruik is ook op te delen in het type verklaring dat wordt gezocht. Enerzijds zijn er studies³⁶ die uitgaan van een rationalistisch mensbeeld, waarbij individuen op basis van een afweging van kosten en opbrengsten een keuze maken om wel of niet gebruik te maken van een regeling. Vanuit dit perspectief is niet-gebruik te verklaren wanneer de (administratieve) lasten zwaarder wegen dan de financiële opbrengsten van een regeling. In de afgelopen jaren wordt de focus steeds meer verlegd naar beperkingen in dit

³³ In het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid staat vermeld dat deze tabel is gebaseerd op diverse onderzoeken, waaronder: Algemene Rekenkamer 2019; Ministerie van SZW (2018); Ministerie van SZW (2019); CenterData 2020; CBS 2020; SEO 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2021; SEO 2022; TK vergaderjaar 2022-2023, 31066, nr. 1158; SEO 2022; IBO Toeslagen 2019.

³⁴ Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15- 30.

³⁵ Slagman, A. e.a. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een synthesesstudie. Significant APE. Utrecht.

³⁶ 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.

rationalistische mensbeeld, zoals mensen met een (tijdelijk) lager doenvermogen en/of een toenemend wantrouwen in de overheid. Vanuit dit perspectief is niet-gebruik eerder te verklaren 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 'gedoe' dat komt kijken bij het aanvragen.³⁷ Gedragswetenschappelijk onderzoek laat eveneens zien dat zelfeffectiviteit en doenvermogen invloed hebben op de mate van gebruik. Hierbij zijn ook eventuele hulpbronnen van belang, zoals het kunnen inschakelen van de (sociale) omgeving.³⁸ Breder bezien speelt de bekendheid van regelingen ook een rol in het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.³⁹

Niet-gebruik is geen vast gegeven, maar dynamisch. Op een later moment kan iemand ervoor kiezen om toch gebruik te maken van een regeling. 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. In eerder onderzoek hebben wij concrete voorbeelden gehoord van mensen die als gevolg van de energiecrisis en daaropvolgende inflatie wél hebben besloten om een uitkering aan te vragen.⁴⁰

2.2.3 Oorzaken van niet-gebruik binnen specifieke inkomensregelingen

Niet-gebruik van de bijstand

Specifiek onderzoek naar niet-gebruik van de bijstand laat zien dat er zowel sprake is van onbewust als bewust niet-gebruik. Het onbewuste niet-gebruik is voor een deel te verklaren aan de hand van specifieke persoonskenmerken. Bijvoorbeeld zzp'ers en arbeidsmigranten die vanwege hun fluctuerende inkomens tijdelijk iets minder verdienen of jongeren die vanwege de zoekperiode uit beeld zijn geraakt. Bovendien speelt bij onbewust niet-gebruik een gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving een rol. Indien mensen bewust afzien van de bijstand, dan kan dat vanwege verschillende redenen:⁴¹

- Ze denken er geen recht op te hebben.
- Ze zien op tegen de afhankelijkheid van de sociale dienst, gemeente en/of overheid.
- Vanwege hun wisselende inkomsten en de verrekeningsproblematiek die daaruit kan volgen.
- Vanwege de angst voor terugvorderingen.
- Vanwege een (tijdelijk) lager doenvermogen.

³⁷ 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

³⁸ Binnl. (2022). Gedragsadviezen. Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen.

³⁹ Commissie Sociaal Minimum. (2023). Een zeker bestaan: naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II. Commissie Sociaal Minimum.

⁴⁰ Ten Hoeve, Y. et al. (2023). Waar knelt de WW? Een onderzoek naar knelpunten in de Werkloosheidswet vanuit het perspectief van werknemer, werkgever en UWV. De Beleidsonderzoekers. Leiden.

⁴¹ Kuiper, W. (2021). Van niet-gebruik naar goed gebruik van de bijstand. Stimulansz.

- Of omdat ze last hebben van de beeldvorming over de bijstand, dat wil zeggen ze schamen zich voor het gebruik.⁴²

Niet-gebruik van gemeentelijke minimaregelingen, WMO en AIO

Uit onderzoeken naar het niet-gebruik van aanpalende wet- en regelgeving, zoals de WMO, blijkt dat ingrijpende levensgebeurtenissen en gezondheidsproblematiek impact hebben op het doenvermogen van burgers.⁴³ Een formulier invullen en daarmee het aanvragen van ondersteuning kan voor deze burgers te ingewikkeld zijn. Ook eerdere negatieve ervaringen kunnen tot gevolg hebben dat burgers afzien van de ondersteuning.⁴⁴ Onderzoeken naar regelingen gericht op armoedebestrijding laten een vergelijkbaar beeld zien. Het leven in armoede leidt tot stress, waardoor mensen slechtere keuzes maken, meer op korte termijn denken en minder goed informatie verwerken. Dat leidt tot de paradoxale situatie dat juist mensen die in armoede leven meer moeite hebben met het aanvragen van de voorzieningen waar zij baat bij hebben. In verschillende steden is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het minima- en armoedebeleid, waarin verschillend factoren die van invloed zijn op het niet-gebruik van regelingen naar voren kwamen:⁴⁵

- De regelingen zijn onvoldoende bekend onder de doelgroep.
- Mensen ervaren drempels om een regeling aan te vragen. Voorbeelden van drempels zijn angst en/of stress, stigma's, het ieder jaar opnieuw aanvragen van de regeling, het aanvragen is alleen op papier/fysiek mogelijk en andere administratieve lasten.
- Het aanbod sluit onvoldoende aan op de vraag.

Ook het niet-gebruik van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is nader onderzocht. De redenen voor niet-gebruik van de AIO lopen eveneens uiteen. Een deel van de doelgroep is niet bekend met de AIO, anderen denken dat ze er niet voor in aanmerking komen of weten niet waar zij moeten aankloppen voor (financiële) hulp.⁴⁶

2.3 Wat is al bekend over de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik?

In deze paragraaf beschrijven we aan de hand van de literatuur of er sprake is van een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik.

⁴² In eerder onderzoek is genoemd dat dit stigma met name speelt bij werkenden en ouderen. Bron: Tempelman, C. et al. (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam.

⁴³ Marangos, A.M., Cardol, M., Klerk, M. de. Niet-gebruik van maatschappelijke ondersteuning. TSG: Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen: 2013, 91(6), 324-331

⁴⁴ Zie onder andere: Plaisier, I. et al. (2023). Gezien, gehoord en geholpen willen worden: ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning. SCP. Den Haag.

⁴⁵ Zie onder andere: Van Gaalen, C & Kunkel, D. (2019). Bekendheid en gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de gemeenten Heemstede en Bloemendaal: een onderzoek naar de bekendheid met en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Nibud. Utrecht; BMC. (2022). Rekenkameronderzoek Minimabeleid i.o.v. de gemeente Amstelveen. BMC;

⁴⁶ Hoiland, N. (2016). Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam. Gemeente Amsterdam.

2.3.1 Is er sprake van een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik?

Het vertrouwen van burgers in de overheid vloeit voort uit eigen ervaringen

Politieke crises, zoals de Kinderopvangtoeslagaffaire, kunnen het gevoel van wantrouwen jegens de overheid versterken. Het is nog onduidelijk in hoeverre dit ook leidt tot een hoger niet-gebruik. Daarin lijken eerdere persoonlijke ervaringen zwaarder te wegen. Deze relatie is in onderzoek met name aangetoond bij het niet-gebruik van toeslagen. De reden voor niet-gebruik ligt in deze gevallen meestal in de angst voor terugvorderingen.⁴⁷ Eigen ervaringen met het terugbetalen van te veel ontvangen toeslagen leiden concreet tot niet-gebruik. Ook andere persoonlijke ervaringen, zoals het onprettig bejegend worden door de overheid kan ertoe leiden dat het vertrouwen afneemt en weerzin ontstaat voor het gebruiken van regelingen, ook al is men op de hoogte van zijn of haar recht.⁴⁸

Tevens blijkt uit onderzoek dat negatieve ervaringen uit een ver verleden een lange doorwerking kunnen hebben ('instantieangst').⁴⁹ Het maakt daarbij niet uit met welke (overheids)instantie de negatieve ervaring was, omdat deze ervaring vaak afstraalt op de hele overheid. Daardoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een negatieve ervaring met De Belastingdienst leidt tot niet-gebruik van de Toeslagenwet.⁵⁰

De invloed van life events

Op basis van de syntheses studie⁵¹ blijkt dat het niet-gebruik hoger is bij mensen die in een andere levensfase terechtkomen, of een *life event* meemaken, omdat mensen dan voor het eerst in aanmerking komen voor een specifieke regeling, zoals bij een verhuizing of de geboorte van een kind. Het is voorstelbaar dat life events met een negatieve impact op het leven van mensen invloed, zoals een scheiding, gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen van mensen. Uit onderzoek blijkt dat de angst voor terugvorderingen - en het wantrouwen in de overheid - hoger is bij mensen die gescheiden zijn.⁵² Op deze manier is er dus ook een mogelijke indirecte relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik.

2.3.2 Vertrouwen en niet-gebruik voor specifieke doelgroepen en specifieke regelingen

Volgens onderzoek van de Ombudsman is het niet-gebruik onder financieel kwetsbare ouderen gerelateerd aan vertrouwen. Deze ouderen ervaren de overheid als bureaucratisch en zijn bang

⁴⁷ Simonse, O. (2022) Waarom mensen geen gebruik maken van sociale voorzieningen. Sociaal Bestek & Simonse, O. (2022) Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. Social Policy Administration.

⁴⁸ Bonkhorst, M. (2022). Sociale minima in de knel. Nationale Ombudsman. Den Haag.

⁴⁹ Simonse, O. (2022) Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. Social Policy Administration; Commissie Sociaal Minimum. (2023). Een zeker bestaan: naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II Commissie Sociaal Minimum.

⁵⁰ In dit geval gaat het over de Toeslagenwet, uitgevoerd door het UWV. Recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie laat zien dat het niet-gebruik van de TW relatief hoog ligt (Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

⁵¹ Slagman, A. e.a. (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW: een syntheses studie. Significant APE. Utrecht.

⁵² Simonse, O. (2022) Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. Social Policy Administration.

voor de gevolgen in het geval ze een foutje maken.⁵³ Hierbij spelen ook concrete ervaringen met terugvorderingen. Maar er speelt soms ook wat anders. Voor een deel van de ouderen ontbreekt er een duidelijk gezicht bij de overheid. Als voorbeeld wordt genoemd dat ouderen uit Heerlen naar een landelijk nummer moeten bellen indien zij vragen hebben; volgens een medewerker van de gemeente voelt dat voor de ouderen qua taal en afstand niet vertrouwd.⁵⁴ Daardoor ervaren zij een afstand tot de overheid en neemt het vertrouwen af. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat ouderen de overheid met wantrouwen tegemoet treden en dat dit voor een belangrijk deel voortvloeit uit de angst voor terugvorderingen.⁵⁵

Onderzoeken die zich richten op minimaregelingen van gemeenten laten zien dat het niet-gebruik hoger ligt onder mensen die niet-bijstandsgerechtigd zijn en/of geen bijstandsuitkering ontvangen. Het kan hierbij gaan om werkende armen, en zelfstandigen met een laag inkomen. Omdat deze groep geen bijstandsuitkering ontvangt is het voor gemeenten een relatief ongrijpbare doelgroep. Daarnaast is het aannemelijk dat deze doelgroep ook minder goed op de hoogte is van de bestaande regelingen.⁵⁶

⁵³ Hanse, D. et al. (2022). Met te weinig genoeg nemen: een onderzoek naar niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie. De Nationale Ombudsman. Nederland.

⁵⁴ Hanse, D. et al. (2022). Met te weinig genoeg nemen: een onderzoek naar niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie. De Nationale Ombudsman. Nederland.

⁵⁵ Hoiland, N. (2016). Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam. Gemeente Amsterdam.

⁵⁶ Zie onder andere: Van Gaalen, C & Kunkel, D. (2019). Bekendheid en gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de gemeenten Heemstede en Bloemendaal: een onderzoek naar de bekendheid met en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Nibud. Utrecht; BMC. (2022). Rekenkameronderzoek Minimabeleid i.o.v. de gemeente Amstelveen. BMC; Rekenkamercommissie Haarlemmermeer. (2013). Ruimhartig én Begrensd: Een evaluatie van het minimabeleid in de gemeente Haarlemmermeer & Rekenkamercommissie Doetinchem. (2016). Armoede, een voortdurende zorg. Gemeente Doetinchem. Doetinchem.



Vertrouwen en niet-gebruik: kenmerken van burgers

In dit hoofdstuk verkennen we relatie tussen vertrouwen in de politiek en niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen op basis van de achtergrondkenmerken van burgers. Dit doen we voor de aanvullende inkomensondersteuning ouderen (AIO), het kindgebonden budget en de bijstand. De regelingen worden één voor één langsgelopen.

In het kort

- De achtergrondkenmerken van niet-gebruikers zijn in kaart gebracht aan de hand van literatuur. De kenmerken van mensen die geen vertrouwen hebben in de politiek zijn bepaald met een data-analyse. Hiervoor zijn enquêtes van het SCP en CBS gebruikt.
- De groepen die vaker geen gebruik maken van de AIO, hebben ook vaker geen vertrouwen in de politiek. Het gaat dan om mannen, 65- tot 75-jarigen en paren zonder kinderen.
- Voor het kindgebonden budget lijkt deze relatie er niet te zijn. Werknemers, zelfstandigen en paren met kinderen hebben een relatief hoge kans om niet-gebruiker te zijn van het kindgebonden budget. Zij hebben echter ook het meeste vertrouwen in de politiek.
- Voor de bijstand zien we ook geen overeenkomsten tussen de kenmerken van niet-gebruikers en groepen die minder vertrouwen hebben in de politiek.

3.1 De relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik op basis van achtergrondkenmerken

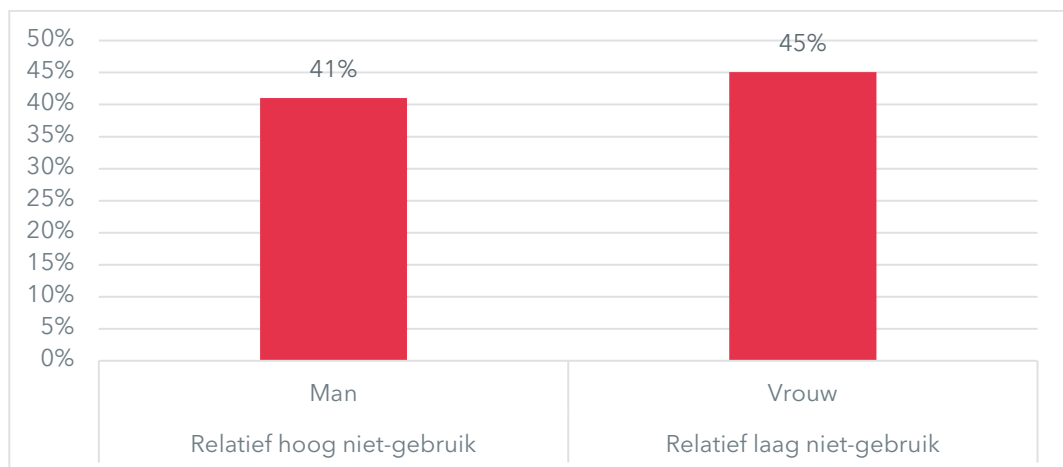
3.1.1 De relatie op basis van de AIO

De AIO is een aanvulling op het inkomen voor mensen die de pensioenleeftijd bereikt hebben. Het betreft een aanvulling tot het sociaal minimum. Ouderen die geen of geen volledige AOW hebben, komen mogelijk in aanmerking voor de AIO.

Uit onderzoek van het CBS (2021) blijkt dat mannen, ouderen tussen de 65 en 75 jaar oud en paren zonder kinderen relatief vaak geen gebruik maken van de AIO. We bestuderen daarom het verschil in vertrouwen in de Tweede Kamer op basis van geslacht, leeftijd en huishoudenssamenstelling. We focussen de analyse op basis van geslacht op 65-plussers met een inkomen dat lager is dan modaal, om de rechthebbenden van de AIO zo goed mogelijk te benaderen. Leeftijd en huishoudenssamenstelling kunnen niet gedetailleerd genoeg worden vastgesteld in de COB-data. In de analyses op basis van leeftijd en huishoudenssamenstelling kunnen we de groep rechthebbenden dus niet benaderen.

Mannen zijn relatief vaak niet-gebruiker van de AIO en hebben minder vaak vertrouwen in de Tweede Kamer. Uit Figuur 1 blijkt dat oudere mannen met een laag inkomen minder vertrouwen hebben in de Tweede Kamer dan oudere vrouwen met een laag inkomen. Ongeveer 41 procent van de mannen gaf aan voldoende vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer. Voor vrouwen is dat aandeel 45 procent. Mannen zijn ook relatief vaak niet-gebruiker van de AIO (CBS, 2021).

Figuur 1 Mannen zijn vaker niet-gebruiker van de AIO en hebben minder vertrouwen in de Tweede Kamer

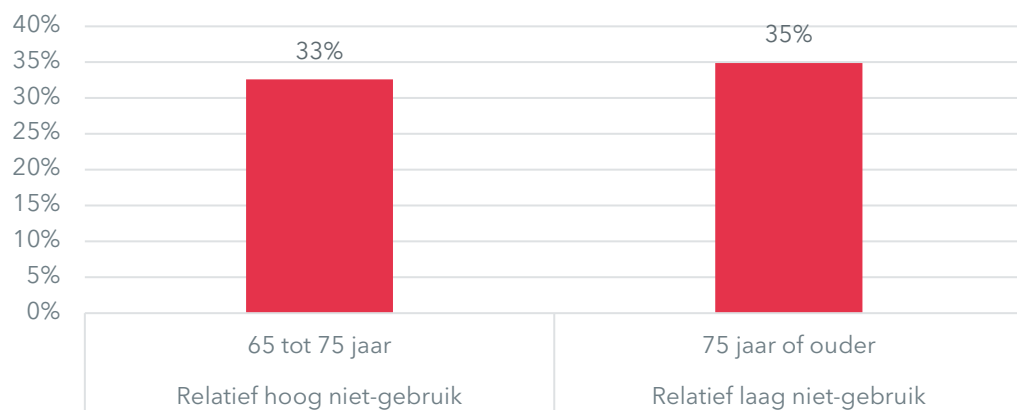


Bron: Enquête Continu Onderzoek Burgerperspectieven, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer weer. Vertrouwen is onderzocht op basis van de volgende vraag "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Wanneer de respondent het vertrouwen beoordeelt met een zes of hoger, dan zien wij dat als vertrouwen. De COB uit 2017 en 2018 zijn gebruikt. Gegevens over het niet-gebruik zijn afkomstig uit CBS (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Er is onvoldoende bewijs voor een relatie tussen niet-gebruik en vertrouwen in de Tweede Kamer als wordt gekeken naar leeftijd. 75-plussers zijn iets minder vaak niet-gebruiker van de AIO en hebben ook iets meer vertrouwen in de Tweede Kamer. De verschillen in niet-gebruik en vertrouwen zijn echter beperkt (zie Figuur 2). 33 procent van de jongere ouderen hebben vertrouwen in de Tweede Kamer, ten opzichte van 35 procent van de 75-plussers. Daarnaast zijn mensen tussen de 65 en 75 jaar ook iets vaker niet-gebruiker van de AIO, maar ook daar is het verschil tussen de twee leeftijdsklassen beperkt. Daarom kunnen we geen conclusies trekken op basis van leeftijd, omdat de verschillen in vertrouwen en niet-gebruik te klein zijn.

Figuur 2 75-plussers hebben iets meer vertrouwen in de Tweede Kamer en zijn iets minder vaak niet-gebruiker



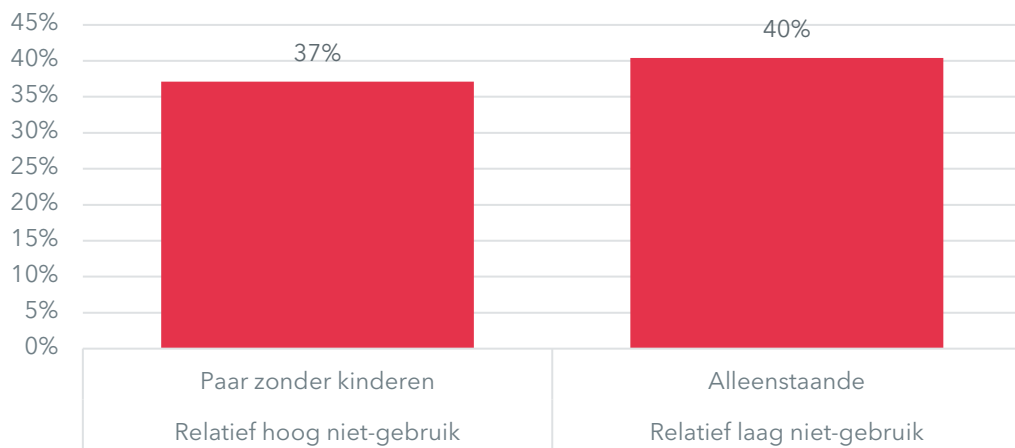
Bron: Enquête Sociale Samenhang en Welzijn, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In de enquête wordt aan de respondent gevraagd of die in de Tweede Kamer heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen heeft. De figuur geeft het aandeel dat heel veel of tamelijk veel vertrouwen in de Tweede Kamer heeft. De SSW uit 2018 is gebruikt. Gegevens over het niet-gebruik zijn afkomstig uit CBS (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Figuur 3 laat zien dat paren zonder kinderen relatief vaak niet-gebruikers van de AIO zijn en bovendien gemiddeld minder vertrouwen hebben in de Tweede Kamer. Voor alleenstaanden geldt juist het omgekeerde. Figuur 3 presenteert enkel de gegevens voor alleenstaanden en paren zonder kinderen. Deze twee groepen vertegenwoordigen bijna 90 procent van alle 65-plussers in 2018.⁵⁷ Hierdoor heeft het beperkte zin om te kijken naar het aandeel van paren met kinderen dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer, gezien het geringe aantal 65-plussers dat deel uitmaakt van deze groep.

⁵⁷ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/71488ned/table>

Figuur 3 *Alleenstaanden hebben gemiddeld meer vertrouwen in de Tweede Kamer en maken vaker gebruik van de AIO*



Bron: Enquête Sociale Samenhang en Welzijn, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In de enquête wordt aan de respondent gevraagd of die in de Tweede Kamer heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen heeft. De figuur geeft het aandeel dat heel veel of tamelijk veel vertrouwen in de Tweede Kamer heeft. De SSW uit 2018 is gebruikt. Gegevens over het niet-gebruik zijn afkomstig uit CBS (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

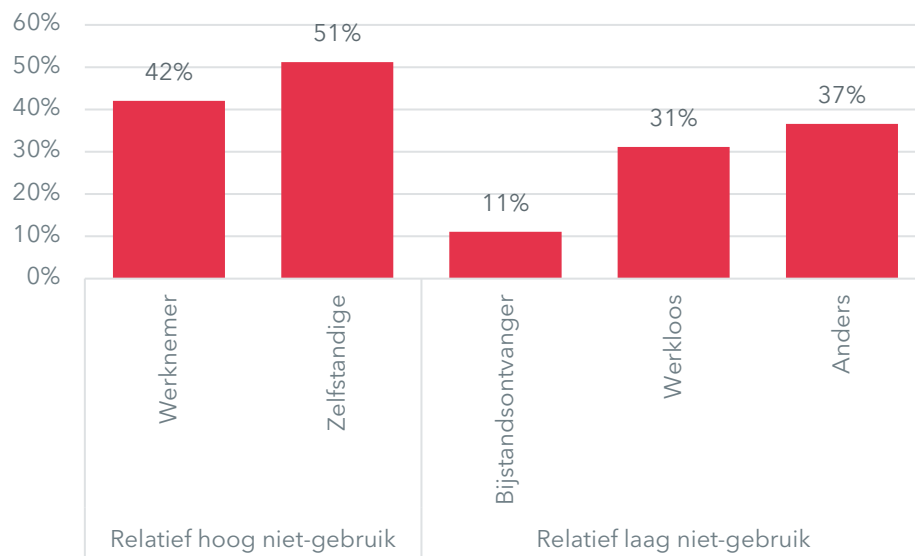
3.1.2 De relatie op basis van het kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een bijdrage in de kosten voor kinderen tot 18 jaar. Om in aanmerking te komen mag het inkomen en het vermogen van het gezin niet te hoog zijn. De hoogte hangt af van de gezinssamenstelling. Kindgebonden budget hoeven gezinnen meestal niet zelf aan te vragen. De SVB stuurt automatisch een bericht als de ouders al gebruik maken van de kinderopvangtoeslag, huurtoeslag of zorgtoeslag.

Het Centraal Planbureau (CPB, 2019) laat zien dat ouders met betaald werk (als werknemer of zelfstandige), tussen de 45 en 65 jaar oud en paren relatief vaak geen gebruik maken van het kindgebonden budget. We bestuderen daarom het verschil in vertrouwen in de Tweede Kamer op basis van de belangrijkste inkomstenbron, leeftijd en huishoudenssamenstelling. We focussen de analyse op basis van geslacht en leeftijd op huishoudens met kinderen en maximaal een modaal inkomen, om de rechthebbenden van het kindgebonden budget zo goed mogelijk te benaderen. Huishoudenssamenstelling kan niet gedetailleerd genoeg worden vastgesteld in de COB-data. In de analyse op basis van huishoudenssamenstelling kunnen we de groep rechthebbenden dus niet benaderen.

Op basis van de belangrijkste inkomstenbron is er geen aanwijzing voor een relatie tussen niet-gebruik en vertrouwen in de Tweede Kamer. Figuur 4 laat zien dat vooral bijstandsontvangers en werklozen met kinderen een laag vertrouwen hebben in de Tweede Kamer, terwijl zij ook een lager dan gemiddeld niet-gebruik van het kindgebonden budget kennen. Mogelijk komt dat doordat mensen met een uitkering vaker in aanraking komen met de Tweede Kamer en daardoor negatiever zijn, dan werkenden die minder afhankelijk zijn van de Tweede Kamer.

Figuur 4 Groepen met hoog niet-gebruik hebben ook meer vertrouwen in de Tweede Kamer

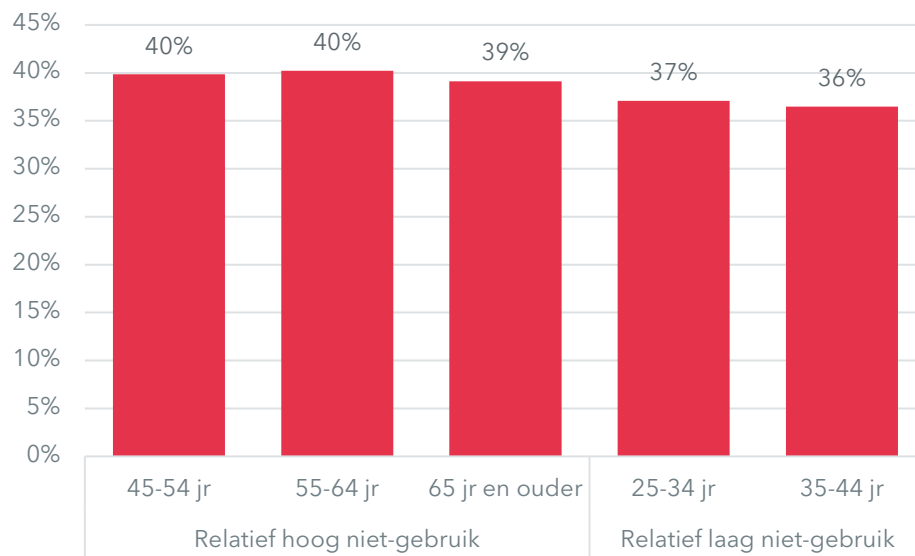


Bron: Enquête Continu Onderzoek Burgerperspectieven, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. Vertrouwen is onderzocht op basis van de volgende vraag "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Wanneer de respondent het vertrouwen beoordeelt met een zes of hoger, dan zien wij dat als vertrouwen. De COB uit 2015 is gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig uit CPB (2019). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Als we het vertrouwen in de Tweede Kamer onder ouders met een lager inkomen uitsplitsen naar leeftijd, lijkt er geen relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik te zijn. Figuur 5 laat namelijk zien dat ouders van 45 jaar en ouder zowel een hogere kans hebben om niet-gebruiker van het kindgebonden budget te zijn als een iets hogere kans om vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer. Het verschil in vertrouwen tussen de leeftijdsklassen is echter klein, waardoor we geen conclusies kunnen trekken over de relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik van het kindgebonden budget op basis van leeftijd.

Figuur 5 Ouderen hebben een hoger niet-gebruik, maar ook een hoger vertrouwen in de Tweede Kamer

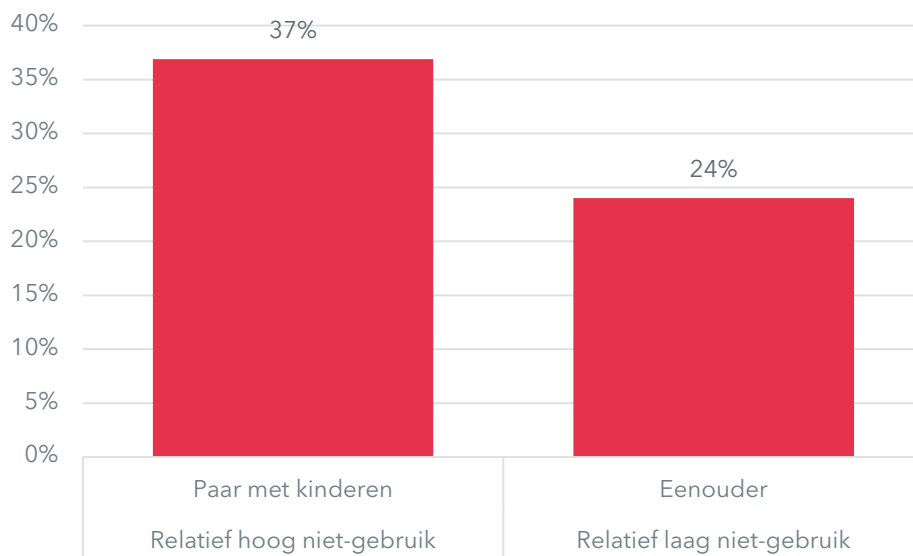


Bron: Enquête Continu Onderzoek Burgerperspectieven, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. Vertrouwen is onderzocht op basis van de volgende vraag "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Wanneer de respondent het vertrouwen beoordeelt met een zes of hoger, dan zien wij dat als vertrouwen. De COB uit 2015 is gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig uit CPB (2019). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Ook op basis van huishoudentype lijkt er geen samenhang te zijn tussen de kenmerken van niet-gebruikers en wantrouwers. Figuur 6 laat zien dat paren met kinderen meer vertrouwen hebben in de Tweede Kamer dan eenoudergezinnen. Zo geeft 37 procent een voldoende aan de Tweede Kamer. Ze hebben echter wel een hoger niet gebruik dan eenoudergezinnen. De kenmerken komen dus niet overeen. Een mogelijke verklaring voor de gevonden resultaten is dat Figuur 6 niet gecorrigeerd is voor inkomen, omdat de gegevens afkomstig zijn uit de CBS-enquête.

Figuur 6 37 procent van de paren met kinderen heeft vertrouwen in de Tweede Kamer



Bron: Enquête Sociale Samenhang en Welzijn, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In de enquête wordt aan de respondent gevraagd of die in de Tweede Kamer heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen heeft. De figuur geeft het aandeel dat heel veel of tamelijk veel vertrouwen in de Tweede Kamer heeft. De SSW uit 2015 is gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig uit CPB (2019). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

3.1.3 De relatie op basis van de bijstand

De algemene bijstand (Participatiewet) vult het inkomen aan tot het sociaal minimum. Mensen tussen de 18 en de pensioenleeftijd hebben mogelijk recht op de bijstand. Een persoon heeft recht op de algemene bijstandsuitkering als diegene voldoet aan de voorwaarden.⁵⁸

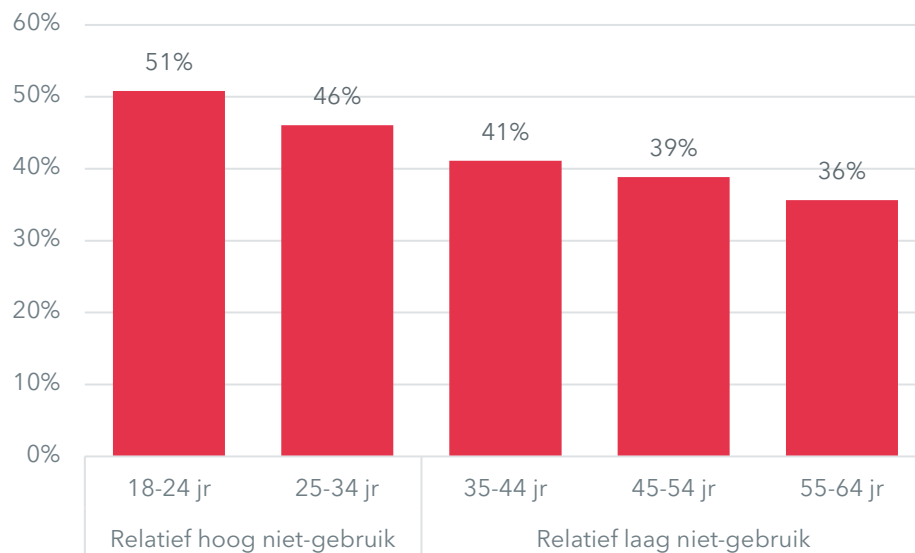
Onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) laat zien dat jongeren, zelfstandigen, ontvangers van overige uitkeringen, alleenstaanden en gezinnen met kinderen een relatief hoge kans hebben om geen gebruik te maken van de bijstand. We analyseren daarom het verschil in vertrouwen in de Tweede Kamer op basis van leeftijd, belangrijkste inkomstenbron en huishoudenssamenstelling. De eerste twee kenmerken zijn gedetailleerd genoeg beschikbaar in de COB-data, daarom focussen we in die analyses op respondenten met een inkomen lager dan modaal en die jonger zijn dan 65 jaar, om de rechthebbenden van de bijstand zo goed mogelijk te benaderen. Huishoudenssamenstelling kan niet gedetailleerd genoeg worden vastgesteld in de COB-data. In de analyse op basis van huishoudenssamenstelling kunnen we de groep rechthebbenden dus niet benaderen.

Jongeren hebben een relatief hoog niet-gebruik en een relatief hoog vertrouwen in de Tweede Kamer. Figuur 7 toont dat er een positieve relatie is tussen leeftijd en het niet vertrouwen van de

⁵⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-bijstand>

Tweede Kamer. Als het om niet-gebruik van de bijstand gaat, dan is er juist een negatieve relatie met leeftijd. De achtergrondkenmerken komen dus niet overeen.

Figuur 7 Er is een negatieve relatie tussen leeftijd en vertrouwen in de Tweede Kamer



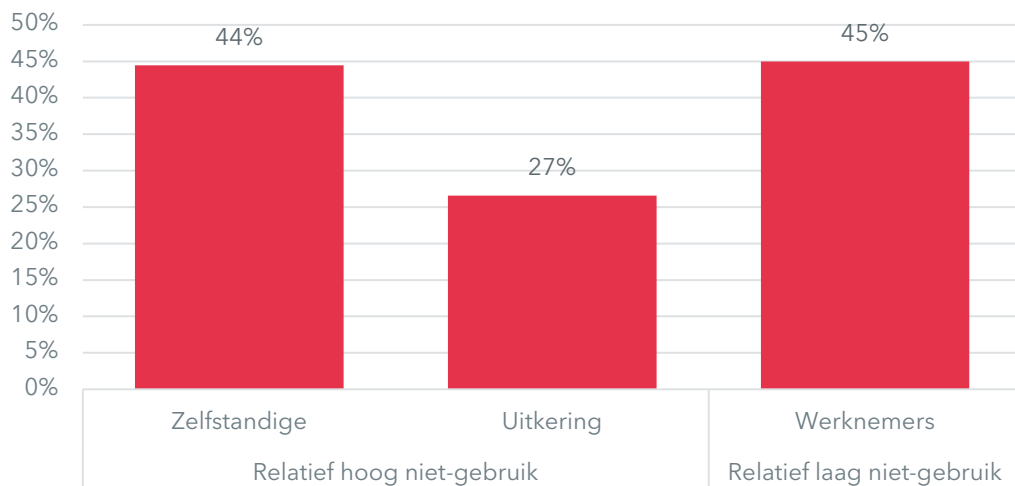
Bron: Enquête Continu Onderzoek Burgerperspectieven, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. Vertrouwen is onderzocht op basis van de volgende vraag "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Wanneer de respondent het vertrouwen beoordeelt met een zes of hoger, dan zien wij dat als vertrouwen. De COB uit 2017 en 2018 zijn gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Op basis van de belangrijkste inkomstenbron lijkt er geen verband tussen niet-gebruik van de bijstand en vertrouwen in de Tweede Kamer te zijn. Van de mensen met een laag inkomen hebben mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering het minste vertrouwen in de Tweede Kamer. Zij hebben ook een relatief hoog niet-gebruik van de bijstand.⁵⁹ Echter hebben zelfstandigen weer relatief veel vertrouwen in de Tweede Kamer. Terwijl zij ook een relatief weinig gebruik maken van de bijstand als zij er recht op hebben. Mensen in loondienst hebben ongeveer even vaak vertrouwen in de Tweede Kamer als zelfstandigen. Zij hebben echter een relatief laag niet-gebruik van de bijstand vergeleken met zelfstandigen en mensen met een uitkering.

⁵⁹ Mensen met een uitkering die geen gebruik maken van de bijstand kunnen ook mensen zijn die recht hebben op de Toeslagenwet. Uit een recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2023) blijkt dat uitkeringsgerechtigden die in aanmerking komen voor de Toeslagenwet maar in de helft van de gevallen de toeslagwet aanvragen. Daardoor is percentage niet-gebruik onder uitkeringsontvangers hoger dan het in werkelijkheid is.

Figuur 8 Vertrouwen in de Tweede Kamer is ongeveer even hoog onder zelfstandigen en werknemers

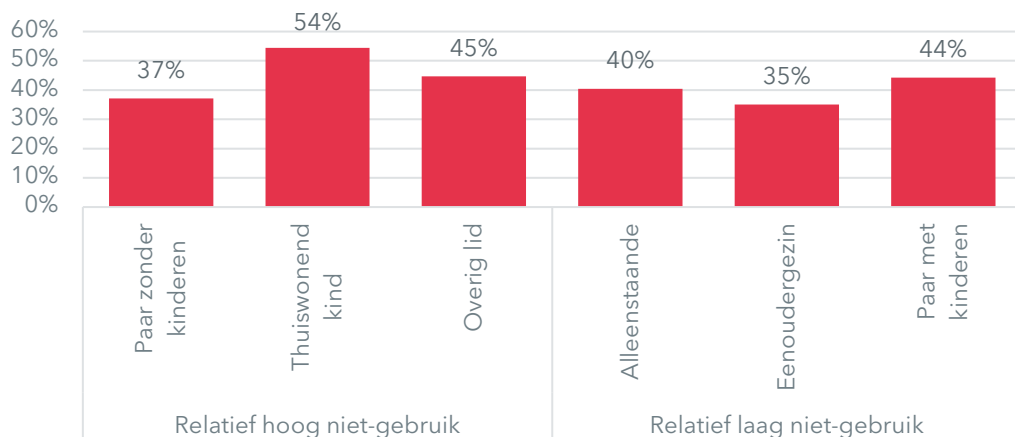


Bron: Enquête Continu Onderzoek Burgerperspectieven, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. Vertrouwen is onderzocht op basis van de volgende vraag "Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?". Wanneer de respondent het vertrouwen beoordeelt met een zes of hoger, dan zien wij dat als vertrouwen. De COB uit 2017 en 2018 zijn gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

Op basis van het huishoudenstype lijkt er geen eenduidige relatie te zijn tussen niet-gebruik van de bijstand en vertrouwen in de Tweede Kamer. Zo blijkt uit Figuur 9 dat paren zonder kinderen en eenoudergezinnen het laagste vertrouwen in de Tweede Kamer hebben. Paren zonder kinderen vertonen ook een relatief hoog percentage niet-gebruik, terwijl eenoudergezinnen juist een relatief laag percentage niet-gebruik kennen. Thuiswonende volwassen kinderen hebben juist het hoogste vertrouwen in de Tweede Kamer, terwijl zij ook een verhoogde kans hebben om niet-gebruiker van de bijstand te zijn. Mogelijk is er een andere oorzaak voor het niet-gebruik van de bijstand onder thuiswonende kinderen. De Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) geeft als mogelijke reden dat thuiswonende volwassen kinderen, die door hun ouder(s) worden onderhouden, geen gebruik van de bijstand hoeven te maken.

Figuur 9 Vertrouwen in de Tweede Kamer is het laagst onder eenoudergezinnen



Bron: Enquête Sociale Samenhang en Welzijn, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De figuur geeft het percentage van de bevolkingsgroepen weer dat vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. In de enquête wordt aan de respondent gevraagd of die in de Tweede Kamer heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen heeft. De SSW uit 2018 is gebruikt. Gegevens over niet-gebruik zijn afkomstig van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Het percentage niet-gebruik staat in Bijlage 2.

3.2 Tussenconclusie

De kenmerken van niet-gebruikers van de AIO komen deels overeen met de kenmerken van mensen met weinig vertrouwen in de Tweede Kamer (Tabel 3.1). Dit wijst op een mogelijk verband tussen het niet-gebruik van de AIO en het vertrouwen in de Tweede Kamer. Voor de andere twee inkomensondersteunende maatregelen vinden we dit niet. De achtergrondkenmerken van wantrouwers en van niet-gebruikers van de bijstand of kindgebonden budget komen niet overeen. Mogelijk spelen bij het aanvragen van deze inkomensondersteunende regelingen andere redenen die zwaarder wegen dan het wel of geen vertrouwen hebben in de Tweede Kamer. Hoewel uit de analyse niet geconcludeerd kan worden dat het voor niemand een rol heeft gespeeld, wijst de kwantitatieve analyse niet op een sterke correlatie tussen vertrouwen in de Tweede Kamer en het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen.

Tabel 3.1 Alleen voor de AIO komen de kenmerken van niet-gebruikers en mensen zonder vertrouwen overeen

	Geslacht	Leeftijd	Huishoudtype	Inkomstenbron	Conclusie
AIO	✓	?	✓	n/a	✓
Kindgebonden budget	n/a	?	✗	✗	✗
Bijstand	n/a	✗	✗	?	✗



Vertrouwen en niet-gebruik: ervaringen burgers

In dit hoofdstuk staan de ervaringen en percepties van inwoners bij (niet-)gebruik van inkomensondersteuning en vertrouwen centraal. We geven een beschouwing van de discussies die in de focusgroepen met inwoners zijn gevoerd, waarbij we beginnen met een weergave van alle gespreksonderwerpen en de onderlinge samenhang. Daarna lopen we een voor een de gespreksonderwerpen langs, te beginnen met een beschrijving van de levens en ervaringen van onze gesprekspartners. We sluiten af met de vraag: is er een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik?

In het kort

- Een grote meerderheid van de deelnemers heeft negatieve associaties bij de overheid en de politiek. Uit de genoemde beelden zijn twee narratieven te destilleren. Het eerste narratief verwijst naar hoe de deelnemers vinden dat de Nederlandse politiek functioneert. Dit wordt aangeduid met termen als 'politieke spelletjes' en dat politici alleen maar met zichzelf bezig zijn. Het tweede narratief verwijst naar bredere maatschappelijke ontwikkelingen als basis voor het negatieve beeld van de overheid. Als voorbeelden zijn onder andere individualisering, minder menselijke maat in het overheidsbeleid en de privatisering van publieke diensten aan bod gekomen.
- De deelnemers aan de focusgroepen hebben vanwege hun inkomenssituatie ervaring met verschillende overheidsinstanties, zoals UWV, de Belastingdienst en de gemeentelijke sociale dienst. Sommige deelnemers zeggen ervaring te hebben met hardvochtig beleid. Daarnaast hebben sommige deelnemers het gevoel dat de overheid hen wantrouwt. Bovendien lopen ze tegen de bureaucratische processen aan die volgen uit complexe wet-

en regelgeving. Dit merken zij bijvoorbeeld doordat medewerkers van de gemeente of UWV zelf niet altijd weten hoe de regels werken of deze niet kunnen uitleggen.

- Uit de gesprekken blijkt dat met name het aanvragen van een bijstandsuitkering vaak noodzakelijk is om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Mensen kunnen het zich niet permitteren om zonder uitkering te leven, ook al hebben ze een zeer laag vertrouwen in de overheid en politiek. De gesprekken met burgers laten zien dat vooral persoonlijke, negatieve ervaringen met inkomensondersteunende maatregelen en/of overheidsinstanties ertoe kunnen leiden dat burgers ervan afzien om daar nog gebruik van te maken.

4.1 Met wie hebben wij gesproken?

De kern van dit onderzoek betrof de uitvoering van vijf focusgroepen met mensen die op basis van hun lage inkomen in aanmerking komen voor inkomensondersteuning vanuit de overheid. In dit hoofdstuk starten wij met een inhoudelijke beschrijving van de deelnemers aan dit onderzoek.

4.1.1 De deelnemers in beeld

Wij hebben gesproken met een diverse groep mensen, variërend in leeftijd en (levens)ervaringen. Een deel van de respondenten is chronisch ziek en heeft daarom al (lang) ervaring met de overheid. Anderen hebben in hun leven minder met de overheid te maken gehad. Vrijwel alle deelnemers aan de gesprekken die aangaven geen baan te hebben, waren op andere manieren wel maatschappelijk actief, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk.

Vrijwel alle deelnemers aan de focusgroepen werken nu of hebben dat voorheen gedaan. Een groot deel van de deelnemers is (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt en ontvangt een uitkering, bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, een WIA-uitkering of een Wajong-uitkering. Ook zijn er deelnemers die met verschillende (opvolgende) uitkeringsregimes te maken hebben gehad. Dit hebben zij als stressvol ervaren. Sommigen van hen zien daarom een bijstandsuitkering als baken van rust. Een vergelijkbare situatie zien wij bij deelnemers die onder bewindvoering staan, ook dat kan men als rustgevend ervaren.



“UWV zei dat ik gewoon kon werken, daardoor ben ik meerdere keren teruggekeerd in de Ziektewet. Op een gegeven moment zei mijn advocaat: ga gewoon in de bijstand, want dan heb je rust.”

“Vanaf 2021 sta ik onder bewindvoering. Ik krijg daarom iedere week leefgeld. Ik heb het getroffen met mijn bewindvoerder. Hij creëert rust.”

Andere ervaringen die tijdens de gesprekken aan bod zijn gekomen zijn onder andere schuldenproblematiek, werkloosheid, alleenstaand ouderschap, dakloosheid, verslavingen, faillissement, oplichting, psychische problemen, kinderen die extra ondersteuning vereisen, gebitsproblemen, slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire of andere persoonsgerelateerde levensgebeurtenissen.

4.1.2 Meerdere deelnemers aan de focusgroepen hebben regelmatig moeite met rondkomen

De meerderheid van de deelnemers geeft aan moeite te hebben met rondkomen, al gaan zij daar verschillend mee om. De gemene deler is dat dit inhoudt dat bepaalde 'leuke dingen' of iets extra's niet uit kunnen, zoals een dagje naar het museum of een weekendje weg. Ook komt het voor dat deelnemers onvoldoende geld hebben om bijvoorbeeld een kapotte stofzuiger of koelkast te vervangen. Daarnaast zijn er ook deelnemers die aangeven dat ze structureel tegen het eind van de maand geld tekort komen om boodschappen te doen en eten te kopen en vanaf dat moment is het 'puzzelen'.



"Bij grotere uitgaven moet je het bij elkaar zien te schrapen. In de zomer zat ik een maand zonder koelkast, dat was wel echt een probleem."

"Het is altijd een zorg om rond te komen. Het is een consequentie van ziek worden dat je minder inkomen hebt. Dat is heel moeilijk, omdat je de energie niet hebt om er iets bij te gaan doen."

"Ik zou gaan beginnen met mijn opleiding die door mijn werkgever wordt betaald en dan zou ik ook salaris krijgen. Nu is dat uitgesteld en is mijn inkomen 500 euro per maand."

"Ik kan geen boodschappen doen bij de Albert Heijn, dat is voor de werkende klasse".

Verskillende deelnemers geven aan dat ze het als stressvol ervaren om de maand door te komen, mede vanwege de inflatie. In sommige gevallen heeft de deelnemer een terugval in zijn of haar inkomen gehad, bijvoorbeeld vanwege ziekte en/of werkloosheid. Een aantal respondenten noemt (meer) werken als de uitweg voor hun huidige situatie, maar geven tegelijkertijd aan onzeker te zijn of dit wel voordelig is voor hen. Door (meer) te gaan werken lopen ze het risico om toeslagen te verliezen of gekort te worden op hun uitkering. Ook geven meerdere respondenten aan te maken te hebben (gehad) met verrekeningsproblematiek vanwege teveel ontvangen toeslagen.



"Zij zagen mij als fraudeur terwijl ik dat niet was. Ik moest veel terugbetalen. Dan leen je wel wat van familie en vrienden. Ik heb ook wel eens een brood gestolen, je moet toch eten."

"Ik heb wel eens 100 euro teveel verdiend, dus toen moest ik voor een heel jaar aan toeslagen terugbetalen".

"Maar met het lage minimumloon is het soms zo, dat je er amper of niet op vooruit gaat als je gaat werken. Want dan verlies je je toeslagen."

Opvallend veel deelnemers beginnen over hun gezondheid, en dan in het bijzonder over de gezondheid van hun gebit. Deelnemers geven aan dat (reguliere) tandzorg duur is, evenals het opnemen van tandzorg in de zorgverzekering. Daardoor komen mensen voor een dilemma te staan: of nu naar de tandarts en tegen hoge kosten aanlopen of wachten tot het gebit in dermate slechte staat is dat een ingreep wel vanuit de basisverzekering wordt vergoed. Het is opvallend dat meerdere deelnemers dit ofwel zelf tot op zekere hoogte hebben meegemaakt of in hun (nabije) omgeving hiervan voorbeelden kennen.

4.2 Hoe kijkt men naar de overheid?

In onze gesprekken hebben wij aan deelnemers de volgende vraag voorgelegd: **Aan wie of wat moet jij denken als ik het heb over de overheid?** Wij hebben eerst gevraagd aan de deelnemers om hun gedachten hierover op een post-it te schrijven. Nadien voerden we het gesprek over de opgeschreven associaties. In bijlage 1 geven we weer welke woorden, beelden en associaties er opkomen bij de deelnemers als zij denken aan de overheid, ingedeeld op twee assen: positief - negatief en opvattingen op basis van persoonlijke ervaringen - opvattingen op basis van externe factoren. In deze paragraaf geven we een beschouwing van het gesprek dat volgde op deze exercitie.

4.2.1 Het overkoepelende beeld is negatief

Een grote meerderheid van de deelnemers heeft negatieve associaties bij de overheid en de politiek. De associaties lopen uiteen van een log apparaat en gecompliceerde systemen tot deelnemers die aangeven te ervaren dat alles kapot gaat in Nederland vanwege de overheid en deelnemers die vraagtekens zetten bij het democratische gehalte van de overheid en politiek. Wanneer er geen sprake is van negatieve associaties, dan gaat het vaak om feitelijke termen, zoals de taken die de overheid heeft of een opsomming van verschillende overheidsinstanties.

Uit de genoemde beelden zijn twee narratieven te destilleren. Het eerste narratief verwijst naar hoe de deelnemers vinden dat de Nederlandse politiek functioneert. Dit wordt aangeduid met termen als 'politieke spelletjes' en dat politici alleen maar met zichzelf bezig zijn. Ook specifieke citaten zoals "geen actieve herinnering aan" worden in dit kader door deelnemers genoemd. Het tweede narratief verwijst naar bredere maatschappelijke ontwikkelingen als basis voor het negatieve beeld van de overheid. Als voorbeelden zijn onder andere individualisering, minder menselijke maat in het overheidsbeleid en de privatisering van publieke diensten aan bod gekomen tijdens de focusgroepen. Het verschil tussen de narratieven is dat het eerste narratief specifiek op de politiek is gericht, waarbij de invloed van (recente) politieke crises een belangrijke rol lijkt te spelen. Het tweede narratief is met name gericht op langer lopende trends.⁶⁰ In de paragrafen die volgen gaan wij dieper in op deze narratieven, waar nodig ingekleurd met citaten uit de focusgroepen.

Het beeld van de politiek(e cultuur)

Vrijwel alle deelnemers laten zich negatief uit over de politiek. Dat komt aan de ene kant door recente (politieke) crises zoals de Kinderopvangtoeslagaffaire, de coronacrisis, het stikstofdebat en het 1-april kamerdebat over 'functie elders'. Aan de andere kant wijzen de deelnemers kritisch op aspecten van de politieke cultuur. Zo wordt er genoemd dat politici vooral met elkaar bezig zijn en veel beloven, maar deze beloftes niet nakomen. Ook noemen vrijwel alle deelnemers dat politici liegen zonder dat dit gevolgen heeft. In een aantal gesprekken is deze kritiek expliciet gericht op Mark Rutte. Zo wordt het niet begrepen dat hij - en de personen die deel uitmaakten van zijn kabinet - konden blijven zitten nadat ze vanwege de Kinderopvangtoeslagaffaire waren afgetreden. Naast kritiek op Mark Rutte was er ook kritiek op andere (voormalig) bewindspersonen. Zij zouden bijvoorbeeld niet over de benodigde

⁶⁰ Dat betekent dat het eerste narratief zich met name richt op de twee meest recente Kabinetten-Rutte, met typerende voorbeelden van crises als de Kinderopvangtoeslagaffaire, de gaswinning in Groningen, de stikstofcrisis, de coronacrisis, het 1-april debat over 'functie elders'. Het tweede narratief richt zich op zaken die al speelden sinds de Kabinetten-Lubbers en misschien zelfs daarvoor, zoals het privatiseren van verschillende overheidsstaken en veranderingen in de samenleving, zoals digitalisering en individualisering.

expertise bezitten. In het bijzonder richtte deze kritiek zich op bewindspersonen die van departement wisselden.⁶¹

Naast kritiek op de politieke cultuur hebben verschillende deelnemers ook het gevoel dat de politiek hen in de steek laat. Zo beschrijven zij het gevoel te hebben dat de politiek andere prioriteiten heeft gehad dan het behartigen van hun belangen of het voeren van sociaal beleid. De deelnemers dichten macht toe aan bepaalde belangengroepen, waaronder (lobbyisten van) grote bedrijven. Dit ervaren zij als oneerlijk.

Een aantal deelnemers denkt dat ambtenaren ook veel macht hebben. Een deel van de deelnemers zegt dat de ambtenaren ook op een te grote afstand van de praktijk afstaan. Aan de andere kant worden zij als deskundiger gezien dan de bewindspersonen. Sommige deelnemers denken dat ambtenaren de stabiliteit van het beleid waarborgen. Andere zijn negatiever omdat zij het gevoel hebben dat de ambtenaren om die reden de grote lijnen van het beleid bepalen, terwijl ze niet democratisch gekozen zijn. Hierdoor hebben deze deelnemers het gevoel dat zij als burgers minder tot geen invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Er is ook kritiek op het grote aantal politieke partijen in de Tweede Kamer. Een deel van de respondenten denkt dat dit leidt tot een incompetente regering en overheid omdat ze daardoor teveel compromissen moeten sluiten. Deelnemers denken dat dit de samenwerking bemoeilijkt en hebben ook het idee dat de Tweede Kamer daarom minder goed functioneert. Bovendien denken zij dat partijen daarom minder goed in staat zijn om hun beloftes na te komen.

Respondent 1: *“Plaatselijke ambtenaren weten wat er speelt, maar die hebben weinig ruimte om van het protocol af te wijken. Soms gebeurt dat wel. Daarin heb ik wel vertrouwen. Landelijk is het een zootje. Daar is het vertrouwen wel een beetje weg.”*

Respondent 2: *“Dat komt ook door de ruzies. We hebben laatst een kabinet gehad, dat helemaal niet wil samenwerken.”*

“Ik moet elke cent verantwoorden, maar bij hen (de overheid) wordt dat wel door de vingers gezien. Dat vind ik gewoon niet eerlijk.”

“Alles boven dubbelmodaal kan doen waar ze zin in hebben, als ze het maar leuk kunnen verkopen. Dat idee krijg ik gewoon. Eerlijkheid duurt het langst. Je mag het proberen, maar als je er een klotezooi van maakt, dan moet je aan de kant.”

Het beeld van de overheid aan de hand van maatschappelijke ontwikkelingen

In de afgelopen decennia zijn er verschillende maatschappelijke ontwikkelingen geweest die het beeld van de overheid onder de deelnemers van de focusgroepen op een negatieve manier hebben beïnvloed. Iets wat veel wordt genoemd is dat de overheid – en de wet- en regelgeving – minder menselijk zijn geworden. Zo gaat het in dit kader over de complexiteit omtrent toeslagen, maar ook om de bejegening vanuit de overheid als je een uitkering ontvangt.

Een deel van de deelnemers geeft specifiek aan dat de overheid van wantrouwen uitgaat in haar bejegening van de burger. De menselijke maat wordt gemist en verschillende deelnemers geven aan dat er minder potjes en voorzieningen zijn dan voorheen. Ook maakt men zich

⁶¹ Hierbij worden onder andere genoemd, Sigrid Kaag die van Buitenlandse Zaken naar Financiën gaat en Wopke Hoekstra in de omgekeerde richting (en meer recent naar de Europese Commissie). Ook de overstap van Hugo de Jonge van Volksgezondheid naar Wonen wordt door deelnemers in dit kader bekritiseerd.

zorgen over zijn of haar oude dag. Vrijwel alle deelnemers hebben steeds meer het gevoel dat ze na hun pensioen op zichzelf zijn aangewezen. Dit speelt met name bij oudere deelnemers, maar het beeld dat mensen meer op zichzelf zijn aangewezen leeft wel breder onder de verschillende deelnemers. Zo geven zij aan dat heel veel mensen niet in staat zijn om zelfredzaam te zijn.



“De mensen die werken bij de overheid zijn allemaal hooggeschoold, die kunnen zich niet voorstellen dat er een hele bevolking is die niet over dezelfde capaciteit beschikt; want veel mensen in mijn omgeving kunnen helemaal niet zo denken als door het systeem is bedacht.”

“Ik zie wel dat de overheid nu bezig is met de menselijke maat, maar dat kan ook zijn vanwege verkiezingen. De voorzieningen die mijn ouders nog wel hadden, dat is allemaal weg. Dat treft mij dan wel. Aan mijn toekomst als oudere... daar moet je niet aan denken.”

Een aantal deelnemers begint tijdens het gesprek over de toegenomen individualisering in de samenleving. Zij geven aan minder sociale cohesie te ervaren en hebben het idee dat alles tegenwoordig om geld draait. Voor een aantal deelnemers volgt daaruit de conclusie dat zij de boot hebben gemist en geen grip meer hebben op hun persoonlijke situatie.⁶² Tevens hebben zij het gevoel dat de politiek niet meer het verschil kan maken en dat hun stem er in mindere mate toe doet. Sterker, ze geven aan dat het beter is voor hun gezondheid om zich niet te veel met politiek bezig te houden.



“Ik zie zoveel dingen waarbij ik denk: zij verdienen eraan. Het draait teveel om verdienen.”

“Geld speelt een heel erg belangrijke rol. Sommige mensen doen hun best in die organisaties, maar het kan niet altijd.”

Het gevoel dat men grip heeft verloren verwijst ook naar de overheid als geheel. Veel deelnemers verwijzen naar het privatiseren van overheidstaken in de jaren negentig als een van de oorzaken dat het nu niet goed gaat. Hierbij benoemen de deelnemers aan de focusgroepen met name de toegenomen marktwerking in de zorg. Doordat de overheid verschillende publieke taken heeft geprivatiseerd hebben zij minder grip op deze taken. Wat volgt is dat burgers, via de democratie, ook minder grip hebben op deze thema's. Tegelijkertijd geven verschillende deelnemers aan dat de privatiseringen zouden leiden tot een beter beleid en goedkopere zorg. Dat deze beloftes in hun ogen niet zijn uitgekomen, wordt de overheid aangerekend. Daarmee hangt samen dat het gevoel overheerst dat de overheid verantwoordelijkheden heeft weggeduwd, en dat de overheid daardoor niet meer in staat is om problemen op te lossen.



“Als er iemand is om regels af te dwingen, dan is het de overheid. En wat doen ze: ze creëren een managementlaag en duwen verantwoordelijkheden van ze af.”

“Na privatisering is de ellende begonnen. De marktwerking zou alles oplossen en goedkoper maken. Er is helemaal niets opgelost, want alles is één grote teringzooi geworden.”

Dat de overheid niet meer in staat is om problemen om te lossen ligt ook aan de mensen die ons land besturen. Volgens de deelnemers aan de focusgroepen zijn de huidige bestuurders

⁶² In een recent rapport van de WW wordt dit aangeduid als een lager ervaren een persoonlijke controle. In dit rapport komt tevens naar voren dat ervaren persoonlijke controle (of grip) een belangrijke voorspeller is voor maatschappelijk onbehagen. Bron: Bovens, M. e.a. (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Den Haag.

incompetent. Het bestuur is volgens deelnemers geen juiste afspiegeling van de maatschappij en bestuurders zijn daarom onvoldoende in staat om zich in te leven in de problemen van burgers die in de knel raken.

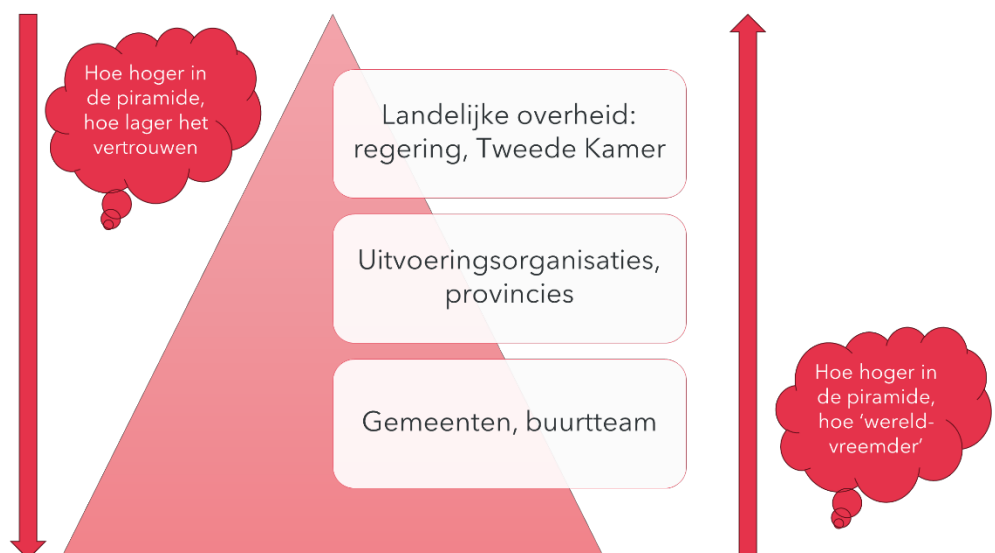


“De overheid is geen afspiegeling van de maatschappij, het zijn vooral witte mannen van 40+. Daarnaast is het overgrote deel hoger opgeleid. Zij hebben weinig feeling met de onderkant van de maatschappij en wat daar speelt. Ik zou graag zien dat die mensen ook meer betrokken worden in het besluitvormingsproces. Met een mindere opleiding kun je ook waardevolle inzichten hebben.”

4.2.2 Hoe dichterbij de burger, hoe positiever het beeld

De deelnemers gaven in verschillende gesprekken aan een positiever beeld te hebben van de gemeente dan de landelijke overheid. De gemeente staat immers dichterbij de burger en heeft voor deze burger dan ook een duidelijker gezicht. Een aantal deelnemers geeft bovendien aan dat de gemeentelijke ambtenaren ook wel proberen mee te denken met burgers, maar dat dit beperkt kan worden vanwege de wettelijke kaders die in Den Haag worden opgesteld. Deelnemers zien de overheid in haar geheel als een piramide, zoals de figuur hieronder laat zien.

Figuur 4.1. Piramide die de Nederlandse overheid symboliseert, zoals genoemd en besproken tijdens de gesprekken. Gevisualiseerd door De Beleidsonderzoekers.



De piramide laat zien dat het beeld van de overheid positiever wordt hoe lager je in de piramide komt. Tegelijkertijd geven de deelnemers aan dat de overheid hoger in de piramide ‘wereldvreemd’ is en ‘niet bestaat uit mensen zoals wij’. Het voelt voor de deelnemers oneerlijk dat de mensen bovenin de piramide zich niet kunnen inleven in mensen die het moeilijk hebben in hun leven, maar wel de macht hebben om daarover te beslissen. Overheidsinstellingen en functionarissen lager in de piramide worden door deelnemers hoger gewaardeerd, maar bezitten niet altijd de doorzettingsmacht om mensen goed te kunnen helpen, vanwege de complexiteit in wet- en regelgeving.



“Bij overheid kom ik terug op de piramide. Hoe lager ze zitten, hoe minder ze te vertellen hebben en hoe hoger mijn vertrouwen. Hoe hoger in de piramide, hoe minder ik het vertrouw. Mijn vertrouwen in de politiek is nul.”

4.3 De persoonlijke ervaringen van deelnemers met de overheid

De deelnemers aan de focusgroepen hebben vanwege hun inkomenssituatie ervaring met verschillende overheidsinstanties, zoals UWV, de Belastingdienst en de gemeentelijke sociale dienst. Sommige deelnemers zeggen ervaring te hebben met hardvochtig beleid. Daarnaast geven zij aan het gevoel te hebben dat de overheid hen wantrouwt. Bovendien lopen ze tegen de bureaucratische processen aan die volgen uit complexe wet- en regelgeving. Dit merken zij bijvoorbeeld doordat medewerkers van de gemeente of UWV zelf niet altijd weten hoe de regels werken of deze niet kunnen uitleggen. Daardoor hebben de deelnemers het idee dat de overheid in sommige gevallen incompetent is.

4.3.1 Ervaringen met hardvochtigheden en een wantrouwende overheid

De meerderheid van de deelnemers heeft ervaring met het rondkomen van een uitkering (gehad). Hier hebben zij wisselende ervaringen mee. De deelnemers aan de focusgroepen wijzen bijvoorbeeld op verschillende potjes en regelingen die je naast een bijstandsuitkering aan kan vragen. In veel gevallen zijn zij op deze mogelijkheden geweest door een consulent van de gemeente of een medewerker van een buurtteam. Niet iedereen heeft positieve ervaringen met deze instanties. Zo zeggen sommige deelnemers aan dat ze bij het buurtteam (en/of de gemeente) zelf ook niet weten hoe het zit of dat ze zich verschuilen achter de wet. Daarnaast wordt de gemeente verweten onvoldoende mee te willen denken met de burger.



“Iemand verwijst me altijd door naar het buurtteam. Daar hangt het vanaf wie je helpt. Vorige keer kwam ik daar en moest ik zelf veel uitzoeken. Ze wisten er niet veel van af.”

Naast ervaringen met de gemeente zijn tijdens de focusgroepen ook ervaringen met UWV aan bod gekomen. Deze ervaringen zijn voor het merendeel negatief. Verschillende deelnemers geven aan erg veel stress te hebben ervaren in het proces omtrent hun WIA-claimbeoordeling of herbeoordeling. Het gaat dan om herkeuringen met een ongunstige uitkomst of een onprettige bejegening vanuit UWV, in een enkel geval tot aan rechtszaken toe. Ook noemt een aantal deelnemers dat het UWV onrealistische verwachtingen heeft, omdat er geen werk is voor mensen die (gedeeltelijk) zijn afgekeurd, ook al zouden ze dat wel willen.



“Als ik meer ga werken, dan gaat mijn WIA omlaag. Omdat je dan een soort van zegt: ik ben gezonder dan ik zeg dat ik ben. Ik heb een progressieve ziekte, dus veel meer werken gaat niet uiteindelijk.”

Ook over de WW zijn er een aantal negatieve ervaringen gedeeld, vooral vanwege samenloop van verschillende inkomensondersteunende maatregelen. Zo ervaren de deelnemers die ervaring hebben met de WW druk vanuit UWV om te solliciteren, zelfs als het volgens de deelnemer niet altijd mogelijk was om te voldoen aan deze plicht, bijvoorbeeld vanwege ziekte of gedeeltelijke werkloosheid.



“Ik had een tijdje twee banen en had daarnaast ook recht op een WW-uitkering. UWV heeft mij voor een tijdje gestalkt. Ik werd wekelijks gebeld. Het ging er niet in dat het niet te doen was met stress van een baan, geen kinderopvang en kinderen met thuisonderwijs tijdens corona. Het UWV had geen oplossingen voor mijn knelpunten, maar ik moest wel verplicht solliciteren.”

Uit de ervaringen van verschillende deelnemers blijkt dat ze hebben ervaren dat de overheid burgers met wantrouwen tegemoet treedt. Het citaat hierboven is daarvan een voorbeeld, maar het speelt ook voor andere deelnemers. Zo is één van de deelnemers een gedupeerde van de Kinderopvangtoeslagaffaire en geven meerdere deelnemers aan het gevoel te hebben gehad zichzelf continu te moeten verantwoorden voor specifieke inkomensondersteuning.

4.3.2 Positieve ervaringen

Er zijn ook deelnemers die positieve ervaringen hebben met de overheid. Zo zijn er enkele deelnemers die de situatie in Nederland vergelijken met andere landen, zoals de Verenigde Staten. Op basis van die vergelijking geven zij aan blij te zijn dat er in Nederland sprake is van een sociaal vangnet, ondanks de complexiteit van het systeem. Het valt ons als onderzoekers op dat de mate waarin iemand relatief positief reflecteert op zijn of haar ervaringen met de overheid voor een deel voortvloeien uit iemands grondhouding. Een aantal deelnemers was optimistischer ingesteld en gaven dit zelf ook aan, waardoor ze van nature meer vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van andere mensen en de overheid. Bovendien valt op dat positieve ervaringen kunnen voortvloeien uit overtroffen verwachtingen, bijvoorbeeld als men voorafgaand angstig was voor de overheid en dit uiteindelijk toch meeviel. Hierbij gaat het om mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn, maar op voorhand bang waren om niet volledig afgekeurd te worden afgaande op verhalen van mensen in hun omgeving of de media.



“Je hoort veel slechte verhalen over UWV, dus het was wel doodeng. Maar in die zin hebben ze mijn klachten heel goed begrepen. Dus ik ben helemaal afgekeurd. Het is een enge organisatie, dus je wil er liever zo min mogelijk mee te maken hebben.”

4.4 Externe oorzaken voor de mate van vertrouwen

Naast persoonlijke ervaringen spelen er ook verschillende externe oorzaken die invloed hebben op het vertrouwen en van mensen. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de ontwikkelingen in het beeld van de overheid dat mensen hebben, maar ook specifieke gebeurtenissen en beleidskeuzes kunnen ertoe leiden dat het vertrouwen van burgers in de overheid afneemt.

Zo geeft een aantal deelnemers van de focusgroepen aan dat hun vertrouwen in de laatste jaren sterk is afgenomen als gevolg van politieke keuzes en beleid. Hierbij wordt veelal gewezen op de rol van Mark Rutte en de omgang van de premier en het kabinet met verschillende politieke crises. Tevens wordt de politiek en overheid verweten dat ze niet in staat zijn om bestaande problemen op te lossen. Deze ontwikkelingen en gebeurtenissen worden bijna unaniem gedeeld.



“Mijn vertrouwen is nog nooit zo laag geweest. Niet vanuit mijn eigen leven, maar constante beleidsproblemen die steeds meer miljarden kosten, maar niks oplossen. Hugo met z'n huizen, dat zijn allemaal luchtkastelen. Dat is de overheid die ik zie, ze lullen veel, maar doen niks.”

Ook het ontbreken van uitleg en verantwoording wordt de politiek en overheid verweten. Vrijwel alle deelnemers begrijpen wel dat alle problemen niet zomaar zijn opgelost, maar missen vervolgens dat dit ook wordt toegegeven door politici. Ze missen kortom een overheid die een toekomstperspectief schetst en uitlegt dat er op de weg daarnaartoe drempels kunnen bestaan. De coronacrisis is hier een goed voorbeeld van, omdat een aantal deelnemers expliciet aangeven dat hun vertrouwen in de overheid sindsdien is afgenomen. Hierbij lopen de meningen wel uiteen van een overheid die te traag optrad om corona in te dammen tot een overheid die veel te ver is gegaan in het beperken van de rechten en vrijheden van burgers.



“Het is niet zo dat ze per sé slechte politici zijn, maar heb nou eens godverdorie ballen en geef een keer toe dat er iets fout gaat en ga zoek naar oplossingen voordat je het in beleid giet.”

Hierbij komen de gevolgen van specifieke beleidskeuzes samen met het beeld dat volgt uit de piramide in Figuur 3.2. Het beeld is dat bepaalde belangengroepen via lobbyisten invloed kunnen uitoefenen, terwijl burgers dat zelf niet kunnen of niet zo ervaren. Dat heeft voor de deelnemers invloed op hun vertrouwen in de overheid. Een enkeling denkt ook dat er een sinistere agenda achter al deze ontwikkelingen zit en lijken te suggereren dat burgers bewust onderdrukt worden. Ook uit eerder onderzoek blijkt er een kleine groep te zijn, die zich structureel en fundamenteel vervreemd voelt van de overheid.⁶³

4.5 De relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik

Tijdens de focusgroepen hebben wij aan alle deelnemers de volgende vraag gesteld: **‘Denk je dat mensen minder snel om hulp vragen (van de overheid) als ze het financieel moeilijk hebben omdat ze de overheid niet vertrouwen?’**. De deelnemers reageerden vrijwel unaniem dat vertrouwen niet relevant is voor het aanvragen van een uitkering als je financieel afhankelijk bent van die uitkering. In dat geval is er volgens de deelnemers geen sprake van een keuze. Dit blijkt ook uit eerder onderzoek naar de WW.⁶⁴ Niet-gebruik wordt pas een keuze indien de persoon de inkomensondersteuning ziet als aanvulling op zijn of haar inkomen. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor verschillende minimaregelingen van gemeenten en toeslagen.



Interviewer: *“Voelen jullie een drempel om naar de overheid te gaan en aan te kloppen als je niet goed kan rondkomen?”*

Deelnemer: *“Nee. Ik heb ook geen keus. Als je wil overleven, dan moet je gewoon naar de overheid.”*

Uit de gesprekken blijkt dat persoonlijke negatieve ervaringen met de overheid wel degelijk kunnen leiden tot niet-gebruik. Het gaat hier om situaties waarbij de persoon in kwestie naar eigen zeggen is neergezet als fraudeur door de overheid, waardoor deze zo min mogelijk gebruik wenst te maken van inkomensondersteuning. Relevant is te vermelden dat een

⁶³ Simonse, O. (2022) Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. Social Policy Administration.

⁶⁴ Ten Hoeve, Y. et al. (2023). Waar knelt de WW? Een onderzoek naar knelpunten in de Werkloosheidswet vanuit het perspectief van werknemer, werkgever en UWV. De Beleidsonderzoekers. Leiden.

deelnemer geen gebruik (meer) maakt van inkomensaanvulling vanuit de bijstand. Dit komt voort uit verschillende ervaringen, waaronder een negatieve ervaring met UWV, en op basis van negatieve ervaringen met de gemeente. De respondent in kwestie ervoer veel stress omdat ze verschillende aankopen moest verantwoorden, zoals een scooter waarmee ze haar kinderen naar school bracht of een laptop die haar zoon nodig op school. Ook andere respondenten hebben soms het gevoel dat ze zich onterecht moesten verantwoorden, zie hiervoor de citaten hieronder:

"Ik heb een laptop voor mijn zoon aangevraagd, die heeft hij nodig op school, maar ze gaven aan dat ze op huisbezoek kunnen komen om te controleren of ik die laptop wel had gekocht; hoezo? Waarom zou ik anders gebruik maken van deze regeling."

"Ooit had ik een sleutel van een vriend en toen werd mijn uitkering stopgezet, want ze dachten dat ik een huis had. Het was allemaal zoveel gedoe.. Er wordt gewoon niet geluisterd. Ik had heel veel moeite om een huis te vinden. Werk lukte niet echt en ik had geen vaste verblijfplaats. Ik had ook geen vaste plek om te douchen en te wassen en daarom vaak vieze kleren. Op een gegeven moment werd het daarom op werk ook moeilijker."

"De mensen bij de gemeente denken niet met je mee, maar zitten heel erg vast in de procedures. Een voorbeeld: ik had na m'n verhuizing wat geld op m'n rekening vanwege deze verhuizing, maar toen werd mijn uitkering gekort omdat ze zeiden dat ik veel geld had."

Voor sommige mensen geldt dus dat er sprake is van een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik, maar op basis van onze focusgroepen lijkt het om een relatief beperkte groep te gaan. De deelnemers aan de focusgroepen ervaren het gebruik van inkomensondersteuning meestal niet als een keuze. Wel komen er verschillende gemeentelijke initiatieven en potjes aan bod in de discussie die volgt op de vraag of er een verband is tussen vertrouwen en niet-gebruik van inkomensondersteuning. Bij deze initiatieven, die gezien worden als aanvulling op het inkomen, is er mogelijk wel sprake van een relatie tussen vertrouwen en niet-gebruik.

Andere oorzaken van niet-gebruik

Een mogelijk belangrijke oorzaak van niet-gebruik van inkomensondersteuning is de onbekendheid onder burgers die hiervoor in aanmerking komen. Tijdens onze focusgroepen hebben we meermaals gehoord dat de deelnemers die gebruik maken van bepaalde regelingen hier pas op een later moment achter kwamen - of erop werden gewezen door een consultant van de gemeente of ondersteuner vanuit een buurtteam. Meerdere deelnemers geven aan gebruik te maken van specifieke minimaregelingen of regelingen gericht op mensen met een lichamelijke beperking, zoals een speciale parkeerplek. Daarbij geldt ook dat niet iedere regeling even relevant wordt ervaren, zoals een stadspas als je chronisch ziek bent.

"Mensen weten niet dat dergelijke instanties er zijn of durven het niet te vragen. Hoeveel mensen zijn er wel niet van mijn leeftijd of ouder die zeggen: ik heb het altijd zelf gered, dus laat ik het maar niet doen. Die mensen blijven uit het zicht."

Naast bekendheid met wet- en regelgeving wordt genoemd dat het systeem erg complex is en bijvoorbeeld leidt tot het niet toekennen van aanvragen. Ook kan de complexiteit leiden tot terugvorderingen. De ingewikkeldheid van formulieren (omschreven door de deelnemers als 'het gedoe') en de angst voor terugvorderingen zijn dus ook mogelijke redenen voor niet-gebruik. Veel deelnemers hebben zelf ervaring met terugvorderingen, of hebben iemand in hun omgeving die daarmee is geconfronteerd. Als gevolg hiervan zijn zij minder geneigd om gebruik te maken van inkomensondersteuning. Hieruit blijkt dat de huidige systematiek een

afschrikwekkende werking heeft. Dat heeft niet zozeer met vertrouwen te maken, maar deelnemers ervaren wel dat de overheid op dit punt onvoldoende betrouwbaar is.

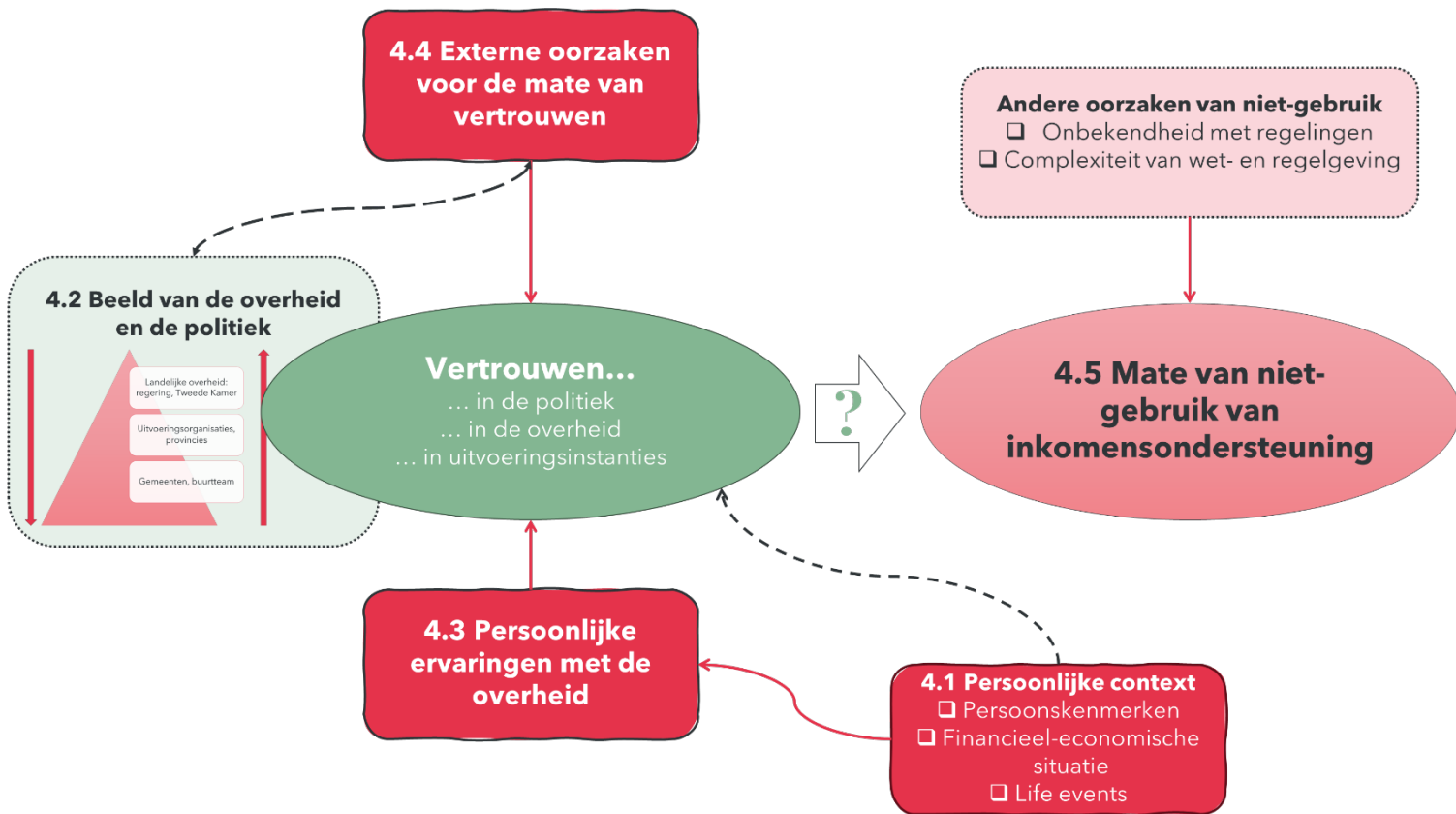
4.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben wij langs de lijn van de gesprekken met burgers een beschouwing gegeven van de thema's die spelen. We waren tijdens deze gesprekken benieuwd of er sprake is van een relatie tussen een laag vertrouwen in de politiek en de overheid en niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. Uit de gesprekken met burgers blijkt dat met name het aanvragen van een bijstandsuitkering vaak noodzakelijk is om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. Mensen kunnen het zich niet permitteren om zonder uitkering te leven, ook al hebben ze een zeer laag vertrouwen in de overheid en politiek. De gesprekken met burgers laten zien dat vooral persoonlijke, negatieve ervaringen met inkomensondersteunende maatregelen en/of overheidsinstanties ertoe kunnen leiden dat burgers ervan afzien om daar gebruik van te maken. Deze negatieve ervaringen hebben op zichzelf ook gevolgen voor het vertrouwen van mensen in de overheid.

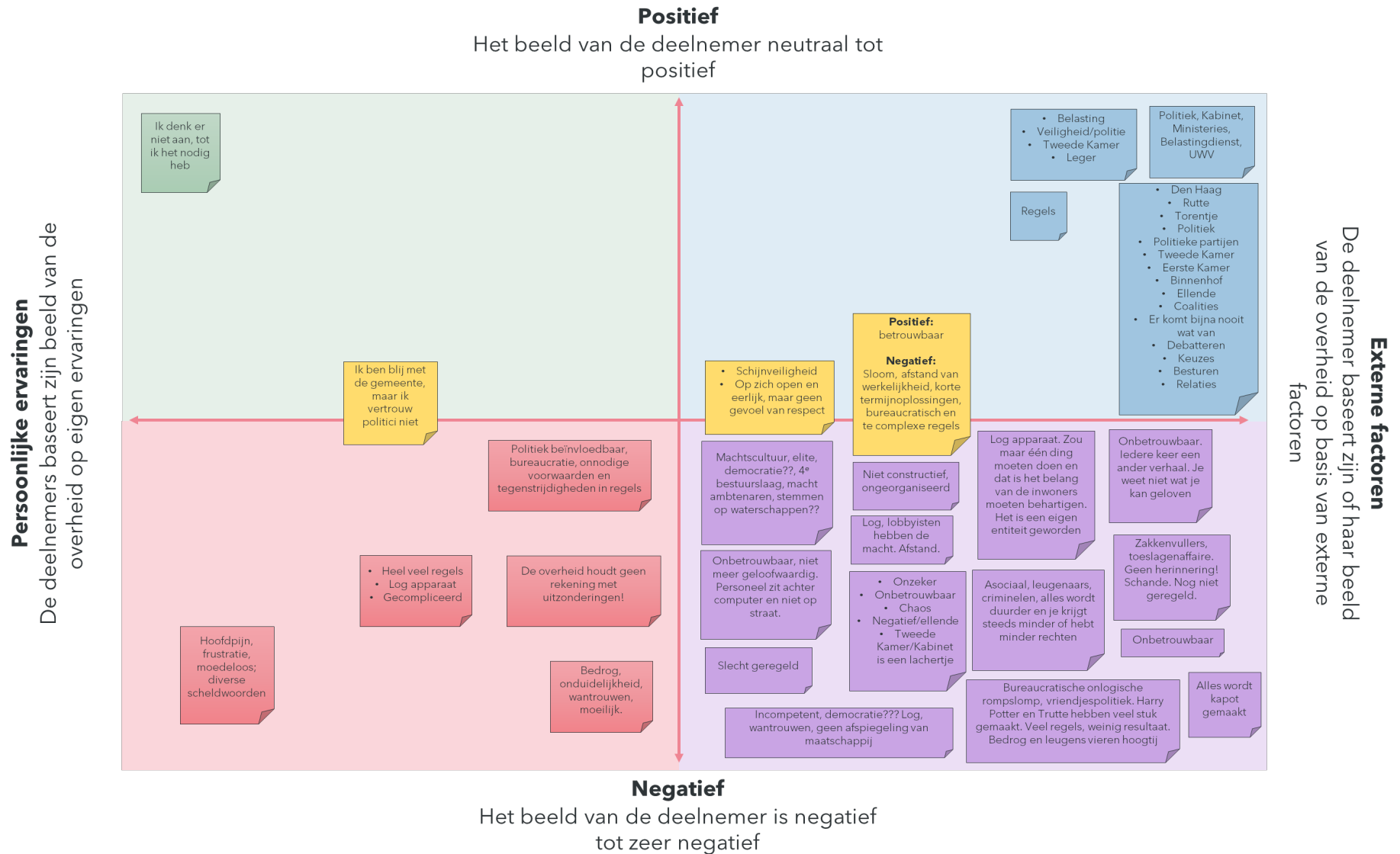
Daarbij schrijven we afnemend vertrouwen niet af als mogelijke oorzaak voor niet-gebruik. Op basis van de focusgroepen hebben wij wel aanwijzingen voor vertrouwen als verklaring voor niet-gebruik, al dan niet in samenhang met andere oorzaken. Daaruit concluderen wij dat er een relatie te leggen is tussen vertrouwen en niet-gebruik. In een enkel geval wordt dit ook als de hoofdoorzaak beschouwd. Dit speelt bijvoorbeeld bij mensen waarvan het vertrouwen in de overheid op basis van een persoonlijke ervaring is gekrenkt. Een negatief beeld van de overheid en politiek kan hierbij een versterkend effect hebben, maar lijkt op basis van de focusgroepen minder zwaar te wegen dan persoonlijke ervaringen.

De samenhang van de gespreksonderwerpen tijdens de focusgroepen hebben wij in Figuur 4.2. gevisualiseerd.

Figuur 4.2 Een visuele weergave van dit hoofdstuk en de focusgroepen met burgers



Bijlage 1: Beelden en associaties van burgers bij de overheid



Bijlage 2: Kwantitatieve gegevens

Kindgebonden budget

Tabel B.1 *Percentage vertrouwen in de Tweede Kamer en niet-gebruik van het kindgebonden budget*

Leeftijd	Tweede Kamer	Niet-gebruik
25-34 jr	37%	11%
35-44 jr	36%	15%
45-54 jr	40%	18%
55-64 jr	40%	17%
65 jr en ouder	39%	16%
Plaats in het huishouden	Tweede Kamer	Niet-gebruik
Paar met kinderen	37%	19%
Eenouder	24%	9%
Inkomensbron	Tweede Kamer	Niet-gebruik
Werknemer	42%	18%
Zelfstandige	51%	22%
Bijstandsontvanger	11%	1%
Werkloos	31%	8%
Anders	37%	9%

Bijstand

Tabel B.2 Percentage vertrouwen in de Tweede Kamer en niet-gebruik van de bijstand

Leeftijd	Tweede Kamer	Leeftijd	Niet-gebruik
18-24 jr	51%	21-26	68%
25-34 jr	46%	27-36	42%
35-44 jr	41%	37-46	32%
45-54 jr	39%	47-56	26%
55-64 jr	36%	57-AOW	21%
Inkomstenbron	Tweede Kamer		Niet-gebruik
Zelfstandige	44%		65%
loondienst (excl overheid)	45%		86%
Uitkering	27%		74%
Plaats in het huishouden	Tweede Kamer		Niet-gebruik
Alleenstaande	40%		34%
Eenoudergezin	35%		27%
Paar met kinderen	44%		31%
Paar zonder kinderen	37%		42%
Thuiswonend kind	54%		69%
Overig lid	45%		63%

AIO

Tabel B.3 Percentage vertrouwen in de Tweede Kamer en niet-gebruik van de AIO

Geslacht	Tweede Kamer		Niet-gebruik
Man	41%		35%
Vrouw	45%		24%
Leeftijd	Tweede Kamer	Leeftijd	Niet-gebruik
65 tot 75 jaar	33%	Leeftijd 65-69	30%
		Leeftijd 70-74	32%
75 jaar of ouder	35%	Leeftijd 75-79	30%
		Leeftijd 80+	26%
Plaats in het huishouden	Tweede Kamer		Niet-gebruik
Paar zonder kinderen	37%		38%
Alleenstaande	40%		24%

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl