

Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon (038) 498 2071
postbus@zwolle.nl

Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project Stadspas

Onderdeel van het traject
Verbeteren toegang en
vereenvoudiging inkomensregelingen

Opdrachtgever	Hennie Duteweert
Opdrachtnemer	Matthijs Goense
Versie	1.0
Datum	29 april 2024

Datum 29 april 2024
Titel Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

Inhoud

1	Inleiding:	3
1.1	Managementsamenvatting en conclusie	3
2	Doelstelling en Onderzoeksvragen:	4
3	Methodologie:	4
4	Resultaten:	5
4.1	Welke percentage van de doelgroep van het Participatiefonds maakt hier ook gebruik van onder de huidige voorwaarden?	5
4.2	Wat is het te verwachten effect van de introductie van een stadspas op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle?	5
4.3	Wat is het te verwachten effect van de financiële verruiming van het Participatiefonds op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle?	6
4.4	Wat zijn redenen om geen gebruik te maken van het Participatiefonds in de huidige opzet?	7
4.4.1	Wat zijn andere belangrijke factoren in het niet gebruik maken van de regeling?	7
4.4.2	Welke invloed heeft de hoogte van het te ontvangen bedrag hierin.	8
5	Conclusies:	8

Datum

29 april 2024

Titel

Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

1

Inleiding:

In de wethoudersmemo over de stadspas die naar de raad verzonden is op 22 november 2023 is een toezegging gedaan voor een onderzoek naar het verruimen van het Participatiefonds. De vraag hierbij is of dit een alternatief is voor de introductie van een stadspas voor het behalen van de participatiedoelstelling en tegelijkertijd hoge uitvoeringskosten vermeden kunnen worden.

Hieronder treft u de resultaten van dit onderzoek.

1.1

Managementsamenvatting en conclusie

Er is onderzoek gedaan naar het verruimen van het Participatiefonds waarbij de vraag centraal stond of dit een alternatief is voor de introductie van een klassiek/standaard stadspassysteem voor het behalen van de participatiedoelstellingen. Samengevat staan hieronder de resultaten en conclusies.

Huidige Gebruik van het Participatiefonds:

Ongeveer 73% van de huishoudens die binnen de doelgroep vallen, maakt gebruik van het Participatiefonds. Dit percentage dient als een indicatie, gezien variaties in definities en achterliggende onderzoeken.

Effect van een Stadspas:

Stadspassen in andere gemeenten bereiken gemiddeld 80% van de huishoudens met een laag inkomen, maar het daadwerkelijke gebruik is lager (gemiddeld 63%). Het succes van de stadspas hangt sterk af van de relevantie van het aanbod en de gebruiksvriendelijkheid ervan.

Effect van Financiële Verruiming van het Participatiefonds:

Onderzoek wijst uit dat een verhoging van het bedrag van inkomensregelingen leidt tot een grotere prikkel om er gebruik van te maken. Hoewel een stijging van het gebruik te verwachten is bij verruiming van het Participatiefonds, zijn de exacte effecten moeilijk te voorspellen. Een zeer grote toename in gebruik is echter niet te verwachten.

Redenen voor Niet-Gebruik van Participatieregelingen:

Naast financiële obstakels zijn er andere drempels voor maatschappelijke participatie, zoals een laag doenvermogen, wantrouwen tegen de overheid, taalvaardigheid, sociaal isolement en praktische/logistieke hindernissen. De complexiteit van het aanvraagproces en bekendheid van regelingen speelt ook een significante rol in het niet-gebruik ervan. Verhogen van het Participatiefonds lost deze obstakels niet op.

Conclusies:

Het verruimen van het Participatiefonds kan de participatiemogelijkheden verbeteren, maar alleen voor diegenen die het aanvragen, dit lost dus niet alle obstakels op die maatschappelijke participatie belemmeren. De introductie van een standaard/klassieke stadspas lijkt geen significante verbetering te brengen in het bereik en gebruik van participatieregelingen voor volwassenen.

Datum

29 april 2024

Titel

Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

2

Doelstelling en Onderzoeksvragen:

Doelstelling van het onderzoek is om antwoord te geven op de volgende vraag: Zorgt het verruimen van het Participatiefonds voor het vergroten van de participatiemogelijkheden (sporten, winkels en culturele uitjes) voor inwoners met een laag inkomen? En kunnen hierdoor hoge uitvoeringskosten vermeden worden ten opzichte van de introductie van een stadspas in Zwolle? Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan een besluit genomen worden over de verdere richting van het project Stadspas.

Om de bovenstaande doelstelling te halen zullen de volgende onderzoeksvragen proberen te beantwoord:

1. Welke percentage van de doelgroep van het Participatiefonds maakt hier ook gebruik van onder de huidige voorwaarden.
2. Wat zijn redenen voor individuen en gezinnen om geen gebruik te maken van het Participatiefonds in de huidige opzet?
 - a. Welke invloed heeft de hoogte van het te ontvangen bedrag hierin
 - b. Wat zijn andere belangrijke factoren in het niet gebruik maken van de regeling?
3. Wat is het te verwachten effect van de financiële verruiming van het Participatiefonds op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle?
4. Wat is het te verwachten effect van de introductie van een stadspas op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle.

3

Methodologie:

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van bureauonderzoek. Daar waar gebruik gemaakt is van bestaand onderzoek wordt gerefereerd naar deze onderzoeken. Daarnaast is gebruik gemaakt van data-analyses op de interne systemen van de Gemeente Zwolle.

Ook is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek waarbij gesproken is met experts en personen die onderdeel uitmaken van de doelgroep van het Participatiefonds.

Datum 29 april 2024
Titel Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

4 Resultaten:

4.1 Welke percentage van de doelgroep van het Participatiefonds maakt hier ook gebruik van onder de huidige voorwaarden?

Cijfers uit onderstaande tabel geven een indicatie dat ongeveer 73% van huishoudens die onder de doelgroep vallen van het Participatiefonds hier ook gebruik van maakt.

	Huishoudens doelgroep Participatiefonds	Aantal aanvragen Participatiefonds	Unieke huishoudens die aanvraag gedaan hebben	Percentage gebruik huishoudens.
2022	4.000	3.776	3.132	78%
2023	4.000	3.226	2.735	68%

Tabel 1: Cijfers aanvragen Participatiefonds 2022, 2023

Omdat cijfers uit bovenstaande tabel uit verschillende onderzoeken komen en er ook andere definities worden gehanteerd is het niet mogelijk om een exact percentage te geven van het gebruik van het Participatiefonds. Daarom zal het percentage van 73% als een indicatie gezien moeten worden.

4.2 Wat is het te verwachten effect van de introductie van een stadspas op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gekeken naar effecten van stadspassen in 5 andere gemeenten en is er gekeken naar het benchmark onderzoek van Divosa. Daaruit blijkt dat het bereik van een stadspas rond de 80% ligt onder huishoudens met een laag inkomen.

Het daadwerkelijke gebruik van de pas ligt in veel gevallen lager dan het bereik.

Gemiddeld 63% van de pashouders doet één of meer transacties in een jaar met de pas. Er is veel variatie in het gebruik van 25% tot bijna 100%. Het grote verschil tussen het gebruik van stadspassen wordt grotendeels verklaard door de kwaliteit van het aanbod op de pas en de gebruiksvriendelijkheid. Hoe beter dit past bij de behoefte van de doelgroep hoe groter het bereik.

Bereik

Het bereik van stadspassen ligt vrij hoog. Met bereik bedoelen we inwoners uit de doelgroep die in bezit zijn van een stadspas. De reden hiervoor is dat vrijwel alle gemeente de stadspas proactief onder de aandacht brengen en bij inwoners die al bekend zijn bij de gemeente en tot de doelgroep behoren. Vaak wordt de stadspas ook zonder aanvragen opgestuurd en/of automatisch verlengd op het moment dat inwoners daar recht op hebben.

Datum

29 april 2024

Titel

Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

Gebruik

In bezit zijn van een stadspas staat niet gelijk aan participatie daarvoor moet er gekeken worden naar het daadwerkelijke gebruik. Met gebruik bedoelen we dat een pashouder er 1 keer gebruik van heeft gemaakt binnen een periode van een jaar.

Uit gesprekken met verschillende gemeentes blijkt dat het bereik en gebruik van een stadspas zich moet opbouwen. Bij introductie moet zeker de eerste twee jaar rekening gehouden worden met een lager bereik/gebruik.

4.3

Wat is het te verwachten effect van de financiële verruiming van het Participatiefonds op de participatie van huishoudens met een laag inkomen in Zwolle?

Theorie/onderzoek

Uit onderzoek blijkt dat de prikkel om gebruik te maken van een regeling hoger is als hoogte van een regeling stijgt.

“Mensen maken van een afweging over het gebruik van een regeling op basis van de verwachte opbrengsten voor hen. Dit is een van de meest genoemde oorzaken in de literatuur. Burgers beslissen aan de hand van de hoogte van de regeling en de verwachte duur ervan of zij gebruikmaken van een regeling. De prikkel om gebruik te maken van een regeling is hoger als de hoogte van een regeling stijgt, en het gebruik daalt wanneer de duur van de regeling wordt verkort (Tempelman & Houkes-Hommes, 2016). Wel is het van belang om te noemen dat het hierbij gaat om de relatieve waarde en niet om een absoluut bedrag: voor mensen met een relatief hoog inkomen zal een aanvullende inkomensregeling minder verschil maken (Hernanz et al., 2004)¹”.

Er mag vanuit gegaan worden dat het gebruik van het Participatiefonds zal stijgen als het de hoogte van het te ontvangen bedrag stijgt. Echter is er vanuit de literatuur geen uitspraak te doen over het te verwachte effect voor het Participatiefonds in Zwolle. Indicatief is een onderzoek naar het verhogen van de zorgtoeslag. Een verhoging van het bedrag met 10% zou een verbetering van het gebruik van gemiddeld 0,8 procentpunten hebben².

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen>

² [What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits? \(roiw.org\)](https://roiw.org/what-stops-dutch-households-from-taking-up-much-needed-benefits/)

Datum	29 april 2024
Titel	Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project Stadspas

4.4 Wat zijn redenen om geen gebruik te maken van het Participatiefonds in de huidige opzet?

4.4.1 Wat zijn andere belangrijke factoren in het niet gebruik maken van de regeling?

Theorie/onderzoek

Het ziet er naar uit dat mensen een afweging maken tussen het voordeel dat zij verwachten te krijgen van een regeling en de moeite die gedaan moet worden om gebruik te maken van deze regeling. Complexiteit van het aanvraagproces van een regeling heeft een significant (versterkend) effect (40%) op het niet-gebruik van die regeling Blumkin et al., (2018).

Ook blijkt dat inkomenstoetsen een obstakel blijken voor het aanvragen van regelingen en ook de angst dat ontvangen geld mogelijk terugbetaald moet worden³. Twee situaties die van toepassing zijn op het Participatiefonds.

In algemene zin kunnen de obstakels voor het aanvragen van regelingen samengevat worden onder de volgende punten:

- Regelingen veroorzaken onzekerheid
- Gebruik van regelingen is tijdrovend door ingewikkeldheid en bewijslast
- Regelingen zijn (te) ingewikkeld voor gemiddelde inwoner
- (Te)veel regelingen met verschillende loketten
- Meest kwetsbare inwoners hebben te maken met de meeste regelingen

Professionals

Uit gesprekken met professionals van verschillende maatschappelijke organisaties⁴ in Zwolle blijkt dat naast gebrek aan financiële middelen ook andere obstakels in de weg staan voor maatschappelijke participatie. Uit deze gesprekken ontstaat het beeld dat er naast financiële drempels ook andere drempels zijn die maatschappelijke participatie in de weg staan. Drempels die het meest genoemd worden zijn:

- Te laag doenvermogen vaak door financiële stress (schulden) of andere mentale/fysieke beperkingen.
- Wantrouwen tegen de overheid: Door wantrouwen in de overheid willen mensen zo min mogelijk te maken hebben met de overheid en vragen daarom zo min mogelijk regelingen aan.
- Taalvaardigheid: Sommige mensen spreken geen Nederlands of zijn laaggeletterd. Dit kan een randvoorwaarde zijn om deel te kunnen nemen aan activiteiten.
- Sociaal isolement: Voor mensen die geen sociaal netwerk hebben is maatschappelijke participatie lastig. Ze hebben niet iemand om samen iets mee te ondernemen of die ze meevragen om ergens mee naartoe te gaan.
- Praktische/logistieke drempels. Er komt meer kijken bij sociale participatie dan het kunnen kopen van een kaartje. Je moet vaak ook iets organiseren rond vervoer er naartoe en/of oppas voor kinderen. Dit zijn niet altijd vanzelfsprekende zaken voor mensen met een laag inkomen.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen>

⁴ Zwolle Doet, Leger des Heils, Voor elkaar Zwolle, Travers, Gift City

Datum	29 april 2024
Titel	Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project Stadspas

4.4.2 Welke invloed heeft de hoogte van het te ontvangen bedrag hierin.

Professionals en inwoners

Uit de voorlopige uitkomsten van het klantreisonderzoek en de gesprekken met professionals krijgen we terug dat het bedrag van het Participatiefonds allereerst zeer gewaardeerd wordt en dat mensen er blij mij zijn. Wel wordt het door een deel van de respondenten als een te laag bedrag ervaren. Hiervoor worden 2 argumenten gegeven:

- Door de inflatie kost een uitje inclusief vervoerskosten (treinkaartje) al snel meer dan 60 euro.
- Het Participatiefonds is niet toereikend voor langlopende abonnementen en/of lidmaatschappen. Denk hierbij aan een seizoenkaart voor PEC-Zwolle of lidmaatschap van een sportschool.

Ondanks dat het bedrag soms als te laag wordt ervaren wordt het nog steeds aangevraagd en gebruikt. De hoogte van het te ontvangen bedrag loont voor de doelgroep wel de moeite van het aanvragen en is dus niet een reden om er geen gebruik van te maken. De hoogte van het bedrag wordt ook niet als twijfelpunt/afweging genoemd voor het wel of niet aanvragen van het Participatiefonds.

5 Conclusies:

Het verruimen van het Participatiefonds verruimt de participatiemogelijkheden van inwoners die het aanvragen.

Het verruimen van het Participatiefonds zal de participatiemogelijkheden verruimen omdat er simpelweg meer activiteiten financieel haalbaar gemaakt worden. Hier moeten wel kanttekeningen bij geplaatst worden.

We lopen het risico dat met een verruiming van het Participatiefonds alleen de participatiemogelijkheden van de huishoudens verruimd worden die er al gebruik van maken. Uit gesprekken met professionals van verschillende maatschappelijke organisaties in Zwolle blijkt dat naast gebrek aan financiële middelen ook andere obstakels in de weg staan voor maatschappelijke participatie. Obstakels die genoemd worden zijn: Te laag doenvermogen, wantrouwen jegens de overheid, taalvaardigheid, sociaal isolement en gebrek aan mobiliteit. Het verruimen van het budget haalt deze drempels niet altijd weg.

Geen extra inclusie door een stadspas t.o.v. het huidige Participatiefonds.

Door de introductie van een standaard/klassieke stadspas kunnen geen significante verbeteringen verwacht worden in het bereik en gebruik van participatieregelingen voor volwassenen. Het huidige gebruik van het Participatiefonds onder huishoudens die daar recht op hebben ligt rond de 73%. Het bereik van stadspassen ligt gemiddeld bij andere gemeentes hoger (80%). Het daadwerkelijke gebruik van de pas ligt vaak lager. Gemiddeld 63% van de inwoners die een pas hebben, maken er meer dan één keer per jaar gebruik van. Vaak gegeven reden voor het lagere gebruik is dat het aanbod op de pas niet aansluit op de wensen van de doelgroep.

Datum

29 april 2024

Titel

Onderzoek verruiming Participatiefonds i.h.k.v. project
Stadspas

Er is een klein positief effect te verwachten op het gebruik van het Participatiefonds op het moment dat dit verruimd wordt.

Uit onderzoek blijkt dat de prikkel om gebruik te maken van een regeling toeneemt naarmate de hoogte van het te ontvangen bedrag stijgt. Het is belangrijk op te merken dat dit gaat om relatieve waarde. Voor mensen met een laag inkomen is de prikkel dus hoger. Er kunnen echter geen voorspellingen gedaan worden wat de effecten van een verhoging zullen zijn in Zwolle. Een onderzoek naar het verhogen van de zorgtoeslag suggereert dat een verhoging van 10% een verbetering van gemiddeld 0,8 procentpunten in gebruik zou hebben. Er is dus een stijging in het gebruik te verwachten door het Participatiefonds te verruimen maar dit zal waarschijnlijk geen grote zijn.