

Geld op de plank

Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen

Wildeboer Schut, J.M. & Hoff, S. 2007. *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bij de vaststelling van de regelingen voor inkomensvoorzieningen – toeslagen, kwijtscheldingen, tegemoetkomingen, enzovoort – gaat de overheid er impliciet van uit dat de mensen voor wie deze voorzieningen bedoeld zijn, er daadwerkelijk een beroep op doen. Toch gebeurt dat lang niet altijd. Huishoudens die – om welke reden ook – niet gebruik maken van hun recht, lopen daardoor het risico in financiële problemen te raken. Het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek verricht naar het niet-gebruik van een vijftal inkomensafhankelijke regelingen. Het niet-gebruik van deze regelingen was groot. Bovendien bleken de bedragen die men misliep aanzienlijk.

Inleiding

In de jaren negentig werd duidelijk dat het niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen een omvangrijk probleem vormde (Vrooman & Asselberghe, 1994; Wildeboer Schut, 1997). Tegelijkertijd bevond onderzoek naar niet-gebruik zich enigszins in een impasse, omdat het in kaart brengen van de omvang en oorzaken ervan grote eisen aan de data stelt. Met het beschikbaar komen van integrale registergegevens via het Centraal Bureau voor de Statistiek deed zich de mogelijkheid voor om het vaststellen van het niet-gebruik fundamenteel aan te pakken. We konden hierdoor een methode uitproberen – de zogenaamde tweetrapsbenadering – die al wel door enkelen (Van Oorschot & Kolkhuis Tanke, 1989) was geopperd, maar nog nooit in praktijk was gebracht. In deze bijdrage staan we daarom wat langer stil bij het wel en wee van niet-gebruikonderzoek.

De regelingen waarvan we het niet-gebruik onderzochten zijn, naar hun aard, bedoeld voor huishoudens die zich aan de onderkant van de inkomensverdeling bevinden. Het gaat hier om de huursubsidie (inmiddels vervangen door de huurtoeslag), de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos), de regeling kwijtschelding lokale heffingen, een aanvulling op het inkomen vanuit de algemene bijstand en de langdurigheidstoeslag.¹ Rapportage van de belangrijkste resultaten vormt het tweede deel van dit artikel.

Niet-gebruik houdt in dat de uitkomsten van beleid niet allemaal terecht komen bij de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Dat kan reden tot zorg zijn, in zekere zin indiceert een hoog niet-gebruik ineffectiviteit van beleid. Het lijkt daarom op zijn plaats de gevonden resultaten van enige kanttekeningen te voorzien waarmee het beleid zijn voordeel zou kunnen doen. Men vindt die kanttekeningen in de slotparagraaf.²

Onderzoeksmethode

Om een adequaat beeld van niet-gebruik te krijgen is het nodig meerdere aspecten ervan te onderzoeken. Hoe is het niet-gebruik over maatschappelijke groepen verdeeld? Speelt onwetendheid bij de mensen een rol? Ziet men op tegen de papieren rompslomp? Om een antwoord te geven op deze

vragen dient het niet-gebruik allereerst gemeten te worden. Dat is een probleem, want niet-gebruikers staan als zodanig nergens geregistreerd. De onderzoeker tracht dit probleem gewoonlijk zo goed mogelijk op te lossen door eerst de populatie rechthebbenden af te bakenen en daarna te kijken wie van die rechthebbenden daadwerkelijk gebruik van de regeling heeft gemaakt. Ook de meting van rechthebbenden vindt echter op indirecte wijze plaats, want ook zij staan nergens vermeld. Door het combineren van beschikbare gegevens kan de onderzoeker de sociale zekerheidsrechten van mensen wel zo goed mogelijk nabootsen. Ten behoeve van dit laatste wordt vaak gebruik gemaakt van bestaande enquêtes. Dit leidt veelal tot veel vijven en zessen. De gegevens in dergelijke enquêtes komen namelijk vaker niet dan wel overeen met de criteria in de regelgeving. Zo is het Woningbehoefteonderzoek (WBO) in het verleden wel gebruikt om het recht op huursubsidie na te bootsen – om dit vervolgens te vergelijken met de feitelijke ontvangst van de huursubsidie – een gegeven dat ook in het WBO voorkwam. Een van de problemen hierbij was dat de uitvoerende instantie (destijds het Ministerie van VROM) bij de toekenning van de subsidie naar iemands inkomen van het jaar ervoor keek. De onderzoeker die gebruik maakte van het WBO moest het echter doen met het huidige inkomen.

Dergelijke onoverkomelijkheden kunnen worden omzeild door over te gaan tot een primaire dataverzameling. In de literatuur is hiervoor een meertrapsbenadering voorgesteld. De meertrapsbenadering houdt in dat men stap voor stap vanuit een grotere populatie dan die van de rechthebbenden (bijvoorbeeld de Nederlandse bevolking) tot een steeds preciezere afbakening van de gerechtigden komt. De kunst is 'onderweg' geen gerechtigden te verliezen, maar ook geen ongerechtigden toe te laten. Is men redelijk zeker aan te kunnen geven wie gerechtigd zijn, dan kan een vergelijking volgen met het gebruik. Echter: hoe een (groot) bestand te bemachtigen van waaruit men tot een zo valide mogelijke 'screening' van rechthebbenden kan komen? Als daarvoor een enquête op basis van een willekeurige steekproef wordt gehouden is dat erg kostbaar. Het aantal rechthebbenden en gebruikers is bij veel inkomensvoorzieningen klein, zodat veel mensen geënquêteerd moeten worden om enigszins nauwkeurige uitspraken te kunnen doen over niet-

gebruik. De relatief goedkope oplossing die door ons is gekozen, is om de rechthebbenden af te bakenen met registerinformatie, de gebruikers zo mogelijk ook en de ontbrekende informatie te verzamelen via een enquête. Bij het trekken van de steekproef voor de enquête zijn de rechthebbenden sterk oververtegenwoordigd, zodat een kleine steekproef volstaat. De registers die in dit onderzoek zijn gebruikt zijn ter beschikking gesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daar is men sinds medio jaren negentig bezig met het opbouwen van een groot aantal op persoonsniveau koppelbare bestanden van de bevolking van Nederland. Het betreft hier behalve registers die afgeleid zijn van de Gemeentelijke Basisadministratie, ondermeer bestanden van de belastingdienst en de uitkeringsadministraties. Een toenemend aantal bestanden is hierbij onderling geïntegreerd en is bekend onder de verzamelterm Sociaal Statistisch Bestand. Integratie van bestanden wil zeggen dat inconsistenties tussen verschillende databronnen zoveel mogelijk zijn weggewerkt.

Door gebruik te maken van officiële registergegevens konden we de uitvoeringspraktijk zo goed mogelijk benaderen. Ideaal dus voor onderzoek naar niet-gebruik. Er kleefden echter twee nadelen aan het gebruik van de administratieve gegevens van het CBS. De bestanden bevatten veel informatie over of iemand rechthebbend is, maar helaas nog niet alles. Met name in de sfeer van vermogens toonden de CBS-registers hiaten. Ten tweede bevatten registers geen gegevens over de motieven van niet-gebruik (stigma, 'geld niet nodig', 'rompslomp'). De 'officiële' registerinformatie moest dus worden aangevuld met andere gegevens. Het onderzoeksplan bestond daarom uit drie stappen. Allereerst werd met behulp van de CBS-data zo nauwkeurig mogelijk een bestand geconstrueerd met rechthebbenden. Dit bestand fungeerde vervolgens als steekproefkader om een gestratificeerde steekproef te trekken van zowel gebruikers als (rechthebbende) niet-gebruikers. Beide groepen werden geënquêteerd om aanvullende informatie te verkrijgen. De gegevens uit de enquête werden ten slotte weer aan de administraties gekoppeld. Dit maakte het mogelijk om de nabootsing van rechten verder te verfijnen en een vergelijking tussen de motieven van gebruikers en niet-gebruikers te maken.

De omvang van het niet-gebruik

Na al deze voorbereidende werkzaamheden konden we overgaan tot het vaststellen van de omvang van het niet-gebruik. Per regeling volgt hieronder een overzicht van de resultaten.

Huursubsidie

Het recht op huursubsidie hangt af van het inkomen, het vermogen en de huur. Het ging in 2003 om vrij substantiële bedragen, oplopend tot circa 3 600 euro per jaar. Van alle huishoudens die aan de normen voor het verkrijgen van huursubsidie voldeden – in dit onderzoek bijna 900 000 – maakte 27% er geen gebruik van. De misgelopen huursubsidie bedroeg gemiddeld 113 euro per maand.

Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Huishoudens met kinderen in het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs kunnen in het kader van de Wtos in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding van het lesgeld (afgeschaft in 2005) en de schoolkosten. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van het inkomen van de ouders, de leeftijd van de kinderen en het type onderwijs dat zij volgen, alsook van het aantal meetellende kinderen. Een gezin met een inkomen van minder dan 27 000 euro heeft recht op de maximale vergoeding; bij een hoger inkomen neemt de hoogte van de tegemoetkoming geleidelijk af. In 2003 waren er ruim 300 000 leerlingen voor wie recht op een Wtos-uitkering bestond. Van deze rechthebbenden bleek ruim een derde (37%) daar geen gebruik van te hebben gemaakt. Deze niet-gebruikers liepen hierdoor gemiddeld 780 euro per jaar mis.

Kwijtschelding gemeentelijke heffingen

Gemeenten kunnen huishoudens met een minimuminkomen kwijtschelding verlenen voor bepaalde lokale heffingen, zoals de afvalstoffenheffing en het (inmiddels afgeschafte) gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting. De hoogte van de heffingen verschilt per gemeente en kan vari-

ëren van enkele honderden tot meer dan duizend euro per jaar. Van de ruim 500 000 gerechtigden laat echter 45% de mogelijkheid tot kwijtschelding onbenut. Gegevens over de hoogte van de gemiste bedragen waren niet voorhanden.

Aanvullende bijstand

Huishoudens met een inkomen (loon, pensioen of uitkering) beneden de bijstandsnorm kunnen in aanmerking komen voor een aanvulling vanuit de algemene bijstand. In 2003 waren er circa 170 000 gerechtigden. Ruim twee derde (68%) van hen maakte echter geen gebruik van hun recht. Op jaarbasis liepen deze niet-gebruikers gemiddeld bijna 2500 euro mis. Bij steeds meer 65-plussers is sprake van een onvolledige AOW-uitkering vanwege verblijf in het buitenland tussen hun 15de en 65ste jaar. Als er geen of slechts een klein aanvullend pensioen is, lopen zij het risico een benedenminimaal inkomen te ontvangen. Van de circa 54 000 AOW-ers met een huishoudinkomen onder het sociale minimum blijkt 70% geen aanvullende bijstand te ontvangen.

Landurigheidstoelage

De langdurigheidstoelage is bedoeld voor mensen die een aantal jaren een minimuminkomen hebben en voor wie geen perspectief bestaat op inkomensverbetering door betaalde arbeid. Om voor de toelage in aanmerking te komen, mag het inkomen van het huishouden vijf jaar achtereenvolgend niet hoger zijn geweest dan het sociaal minimum. Het bedrag waarop men recht heeft is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. In 2003 ging het om 318 tot 454 euro per jaar. Van de 84 000 rechthebbenden maakte ruim de helft (54%) er geen gebruik van. Het gemiddelde bedrag dat men misliep was 360 euro.

De hoogte van de percentages roept de vraag op of er een harde kern van niet-gebruikers bestaat, die van meerdere regelingen geen gebruik maakt. De bevindingen duiden erop dat dit niet het geval is. Voor zover huishoudens op meerdere voorzieningen recht hebben, komt het zelden voor dat zij van geen enkele gebruik maken. Er zijn ook geen aanwijzingen dat het niet-gebruik zich vooral voordoet

onder groepen die door de overheid als extra kwetsbaar worden beschouwd: ouderen, laagopgeleiden, eenoudergezinnen of niet-westerse allochtonen. Niet-aanvragers behoren juist relatief vaak tot de jongeren tot 35 jaar, hoogopgeleiden, paren zonder kinderen en autochtonen.

Redenen voor niet-aanvragers

Weten dat een voorziening bestaat, vormt een eerste voorwaarde voor het indienen van een aanvraag. Het aandeel niet-aanvragers dat nog nooit van de regeling heeft gehoord, varieert van 14% (huursubsidie) tot 48% (Wtos). Ook wanneer men wel op de hoogte is van het bestaan van een bepaalde regeling, is de kennis ervan vaak gebrekkig. Dit laatste is echter op zich geen reden voor niet-gebruik: een groot deel van de wel-aanvragers blijkt eveneens weinig van de regelingen af te weten. Het waargenomen recht op een regeling lijkt een belangrijke rol te spelen. Veel niet-aanvragers menen – ten onrechte – dat zij niet in aanmerking komen voor de desbetreffende voorziening. Hun aandeel loopt uiteen van 33% (kwijschelding) tot 69% (Wtos). Een derde factor is de subjectieve behoefte aan een voorziening. Niet-aanvragers zeggen vaker dat zij de voorziening niet of slechts voor korte tijd nodig denken te hebben, of dat zij de hoogte van hun aanspraken niet de moeite waard vinden. Tot slot is ook de aanvraagprocedure van enig belang. Vergeleken met de aanvragers typeren de niet-aanvragers de procedure vaak als ‘tijdrovend’ en ‘rompslomp gevend’.

Beleidsimplicaties

Een eenvoudige oplossing voor het niet-gebruikprobleem lijkt niet direct voorhanden. Men kan zelfs stellen dat niet-gebruik tot op zekere hoogte onvermijdelijk is bij middelengetoetste regelingen, zeker wanneer de cliënt zelf initiatief moet nemen om zijn recht te gelde te maken. De rompslomp die met de aanvraag gepaard gaat, schrikt mensen af, vooral wanneer zij geen behoefte aan de voorziening ervaren of menen dat het bedrag de moeite niet loont. In het licht van deze bevindingen ligt het voor de hand het niet-gebruik tegen te gaan door het initiatief bij de cliënt weg te nemen en over te gaan op administratieve toekenningen. De landelij-

ke registraties bevatten echter niet alle benodigde informatie en de koppeling van bestanden zal soms, of misschien zelfs vele, inconsistenties opleveren. Voor de nabije toekomst lijkt deze optie dan ook niet goed haalbaar.

Een alternatief is semiautomatische toekenning, een methode die nu al door veel gemeenten wordt toegepast in verband met de kwijscheldingsregeling. Bij semiautomatische toekenning wordt men als rechthebbend beschouwd op grond van het feit dat men tot een bepaalde groep behoort, bijvoorbeeld de groep bijstandsgerechtigden. Een probleem is echter dat gemeenten alleen hun eigen cliëntengroep kan bereiken; andere groepen met een inkomen op bijstandsniveau blijven buiten bod.

Nog een andere mogelijkheid is de uitvoering van de regelingen over te dragen aan de Belastingdienst. Het voordeel hiervan is dat – na de eerste aanvraag – de toekenning van de voorziening automatisch doorloopt. Nadelen zijn echter dat het initiatief voor de eerste aanvraag nog steeds bij de cliënt ligt en dat men verplicht is wijzigingen in het inkomen of de samenstelling van het huishouden door te geven. Mensen die de huidige aanvraagprocedures vermijden vanwege hun tijdrovendheid en rompslomp, zullen daar vermoedelijk door afgeschrikt raken.

Omdat iemand pas een aanvraag kan indienen als hij of zij weet van het bestaan van een voorziening, blijft voorlichting een belangrijk instrument ter vermindering van het niet-gebruik. Tegelijkertijd is het geen wondermiddel: het op de hoogte zijn van een bepaalde tegemoetkoming of subsidie biedt geen garantie dat men deze ook aanvraagt. Ook in dit verband geldt dat het uiteindelijk de cliënt zelf is die – al dan niet bewust – bepaalt of de moeite die men moet steken in het indienen van een aanvraag opweegt tegen het te ontvangen subsidiebedrag.

*Jean Marie Wildeboer Schut
Stella Hoff
Sociaal en Cultureel Planbureau*

*Bart Bakker
Centraal Bureau voor de Statistiek*

Noten

1. Het onderzoek had betrekking op 2003. Hier wordt dan ook de inhoud van de regelingen weergegeven zoals die in dat jaar gold.
2. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is niet verantwoordelijk voor de beleidsimplicaties bij dit artikel.

Bibliografie

Van Oorschot, W. & Kolkhuis Tanke, P. 1989. *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Feiten, theorieën, onder-*

zoeksmethoden. Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland. Den Haag/Tilburg: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Katholieke Universiteit Brabant, IVA.

Vrooman, J.C. & Asselberghs, K.T.m. 1994. *De gemiste bescherming. Niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huisboudens.* Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA.

Wildeboer Schut, J.M. 1997. Niet-gebruik van huursubsidie. In *Armoedemonitor 1997*: 147-159. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.

