

Tilburg University

Te nemen of te laten...

van Oorschot, W.J.H.

Published in:
In de Marge

Publication date:
2000

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Oorschot, W. J. H. (2000). Te nemen of te laten... over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In R. Hortulanus, & J. Machielse (Eds.), *In de Marge* (pp. 103-114). (Het sociaal debat; No. 1). Elsevier.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

8 Te nemen of te laten...

Over niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Wim van Oorschot

8.1 Inleiding

Mensen die in de marges van de samenleving leven, zijn daar zelden terechtgekomen als gevolg van een te laag inkomen. Slechts een absolute minderheid van de personen met een laag inkomen is sociaal marginaal in de zin dat ze nog nauwelijks een band met de ruimere maatschappij hebben via persoonlijke bindingen met anderen. De meesten van hen participeren als betrokken individuen in normale sociale netwerken – zij het wellicht met aangepaste ambities of in netwerken met een beperkte reikwijdte. Toch hebben personen die in de marges leven vaak ook financiële problemen, naast de problemen die ten sterkste met hun marginale positie zijn verbonden, zoals mentale, fysieke, sociale of juridische problemen. Niet zelden zijn het deze andere problemen die de mogelijkheden beperken om op de arbeidsmarkt een zelfstandig inkomen te verwerven, waardoor ze afhankelijk zijn van een (lage) uitkering. Op deze wijze is marginaliteit eerder de oorzaak dan het gevolg van een laag inkomen. Wanneer de persoonlijke problematiek ook nog eens bijzondere behoeften en daarmee corresponderende uitgaven impliceert, zal er sprake zijn van een duidelijk ontoereikend inkomen.

De overheid probeert – onder andere door gerichte uitkeringen en subsidies – personen en huishoudens de financiële randvoorwaarden voor hun maatschappelijke participatie en integratie te bieden. Sommige uitkeringen, zoals de studiefinanciering, richten zich op de breed samengestelde groep van huishoudens met een laag tot middeninkomen. Andere regelingen zijn selectiever en beperken zich tot huishoudens met de allerlaagste inkomens (de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen bijvoorbeeld) of tot huishoudens met een laag inkomen die om bepaalde redenen een naar aard en omvang uitzonderlijke behoefte hebben (bijvoorbeeld de Bijzondere Bijstand). Vooral dit laatste type regelingen is van belang voor mensen in de marge van de samenleving. Niet omdat ze een directe oplossing voor marginaliteit kunnen bieden; een gebrek aan financiële middelen is immers geen algemene, belangrijke oorzaak van marginaliteit. Het gebruik van bestaande mogelijkheden van subsidies en uitkeringen zou echter wel een belangrijke, ondersteunende bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke (her)integratie van gemarginaliseerde personen. ‘Zou kunnen’, want het is nog maar zeer de vraag of mensen hun rechten op inkomensondersteunende regelingen ook daadwerkelijk gebruiken.

Al in het begin van de jaren zeventig waren er aanwijzingen dat burgers niet altijd de uitkeringen of subsidies ontvangen waar ze recht op hebben. Zo concludeerden zowel Van der Haak (1972) als Van Bijsterveldt (1975) in hun evaluatieve onderzoeken rond de jonge Algemene Bijstandswet, dat er sprake was van mensen die niet of pas veel te laat gebruikmaakten van hun recht op een bijstandsuitkering. Lucasen en Priemus (1977) vonden in dezelfde periode een substantiële ‘latente vraag’

naar de eveneens jonge huursubsidie: 24% van de rechthebbenden bleek van dit recht geen gebruik te maken. Deze bevindingen leidden op dat moment echter niet tot politiek-maatschappelijke aandacht voor het fenomeen dat duidelijk wees op een ondoeltreffende uitvoering van de inkomensondersteunende regelingen. Dit valt te begrijpen tegen de achtergrond van de toen heersende idee dat burgers nog aan de jonge regelingen moesten wennen, maar dat ze na verloop van tijd de weg naar het recht wel zouden vinden. Daarbij kwam nog de gedachte dat wie geen gebruik van zijn of haar recht maakte, dat blijkbaar ook niet nodig had. Men kon moeilijk begrijpen dat Nederlanders zomaar een financieel voordeel zouden laten lopen.

Inmiddels is er echter veel veranderd. Men gaat er niet langer van uit dat mensen in de marge de financiële mogelijkheden die de overheid hun biedt, ook daadwerkelijk benutten. Uit onderzoek is de laatste jaren duidelijk geworden dat het niet-gebruik van inkomensafhankelijke uitkeringen, subsidies, retributies en voorzieningen, niet slechts incidenteel en tijdelijk voorkomt bij nieuwe wetten, maar dat het een structureel verschijnsel is dat inherent is aan elke inkomensafhankelijke regeling (Commissie HIR, 1997). Daarnaast is de rol van inkomensafhankelijke regelingen in de afgelopen periode van aanpassing en reconstructie van de Nederlandse verzorgingsstaat sterk toegenomen.

Het probleem wordt inmiddels ook door de overheid onderkend. In het kader van het armoedebestrijdingsproject *De andere kant van Nederland* (SZW, 1998 en 1999) heeft het Rijk een aantal activiteiten voorgesteld en deels uitgevoerd die expliciet op de terugdringing van het niet-gebruik zijn gericht. De activiteiten betreffen het verbeteren van de voorlichting, experimenten met het koppelen van gegevensbestanden (naar analogie van methoden die zijn ontwikkeld op het terrein van fraudebestrijding) en het verruimen van de indieningstermijn van huursubsidieaanvragen. De lokale overheid is al wat langer doordrongen van het bestaan van niet-gebruik en van de noodzaak om daar iets aan te doen. In de meeste Nederlandse gemeenten behoort het terugdringen van niet-gebruik tegenwoordig tot de standaardonderwerpen van het bijstandsbeleid (Van Oorschot & Swerts, 1995).

Ondanks de aandacht voor het niet-gebruik van rechten blijven de daden en de behaalde successen achter bij de politieke beloften. In de volgende paragrafen zullen we op gecomprimeerde wijze weergeven wat er op dit moment bekend is over de omvang en de oorzaken van het niet-gebruik van inkomensregelingen. We merken daarbij op dat deze kennis zich beperkt tot het niet-gebruik onder huishoudens met lage inkomens. Daaronder zijn weliswaar mensen die zich in een marginale positie bevinden, maar specifieke kennis over het (niet-)gebruik van inkomensondersteunende regelingen bij mensen aan 'de rafelrand van de samenleving' ontbreekt. Men kan er echter van uitgaan dat de factoren die in hun algemeenheid een rol spelen bij het ontstaan en voortbestaan van de onderbenutting van rechten, onder deze groepen niet veel anders liggen. Dat wil echter niet zeggen dat deze factoren voor elk type marginaliteit altijd gelijk zijn.

In paragraaf 2 wordt een kort overzicht gegeven van het Nederlandse onderzoek naar niet-gebruik. Daarna wordt uitgebreider aandacht besteed aan de resultaten van een breed onderzoeksproject dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de omvang van het niet-gebruik (paragraaf 3) en op de oorzaken ervan (paragraaf 4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie over de vraag wie er nu eigenlijk verantwoordelijk is voor het niet-gebruik: de burger, de beleidsmakers of de uitvoeringspraktijk (paragraaf 5).

8.2 Overzicht van recent onderzoek naar niet-gebruik

Vanaf het eind van de jaren tachtig zijn in Nederland diverse kleinschalige onderzoeken naar de omvang van niet-gebruik uitgevoerd. De onderzoeken vonden plaats bij verschillende groepen personen, in verschillende plaatsen, op verschillende tijdstippen en ze hadden veelal verschillende regelingen op het oog. Hierdoor zijn de resultaten van die onderzoeken niet eenvoudig op te tellen om een volledig en consistent beeld te krijgen. Overziet men de resultaten van deze onderzoeken in hun totaliteit, dan vallen niettemin de volgende algemene patronen op:

- Niet-gebruik van financiële regelingen komt veelvuldig voor onder huishoudens met een laag inkomen: afhankelijk van de regeling en plaats laat 20% tot meer dan 50% van de rechthebbenden zijn financiële rechten onbenut.
- Een gebrek aan kennis lijkt de belangrijkste oorzaak te zijn: men kent de regelingen helemaal niet of men denkt ten onrechte geen recht te hebben.
- Het niet-gebruik komt niet duidelijk meer of minder voor onder bepaalde maatschappelijke groepen: het niet-gebruik lijkt onder ouderen niet meer voor te komen dan onder jongeren; onder laag opgeleiden niet meer dan onder hoog opgeleiden; onder alleenstaanden niet meer dan onder samenwonenden, enzovoorts. Met andere woorden, er tekenen zich vooralsnog geen duidelijke risicocategorieën af.

Naast de beperkte studies is ook een aantal onderzoeken op grotere schaal uitgevoerd. Teune en Vinken (1985) hebben bijvoorbeeld het niet-gebruik van de Individuele Huursubsidie onderzocht in een aantal Amsterdamse wijken. Hun conclusie was dat 17% van de huishoudens met een laag inkomen zijn recht op de subsidie onbenut liet. Onder de huishoudens van ouderen was dit beduidend minder. Als verklaring hiervoor voerden zij aan dat veel van de ouderenuishoudens wonen in complexen van aanleun- en bejaardenhofwoningen: deze bewoners worden goed – gemiddeld veel beter dan andere huishoudens – voorzien van informatie over de huursubsidie. Bij Vos (1990) kunnen we lezen hoe in 1989 aan tienduizenden (!) Haagse huishoudens een brief werd gestuurd waarin op de mogelijkheden van de bijzondere bijstand en het minimabeleid werd gewezen. Wanneer mensen nadere informatie wilden of een aanvraag wilden indienen, hoefden ze slechts een antwoordstrookje terug te sturen. Het merendeel van de duizenden die reageerden, is thuis bezocht door een ambtenaar van de sociale dienst. Deze gaf informatie, verwees door en hielp bij aanvragen. Het project toonde aan dat er veel niet-gebruik was van bijzondere bijstand. Vooral vergoedingen voor een bril, deelname aan het maatschappelijk verkeer of medische kosten werden onbenut gelaten. Maar er werd ook niet-gebruik van de algemene bijstand geconstateerd, bijvoorbeeld onder allochtone ouderen die geen volledig recht hebben op AOW en hun recht op aanvulling tot het minimum vanuit de Abw niet benutten.

In het begin van de jaren negentig voerde het Sociaal en Cultureel Planbureau een grootschalig onderzoek uit naar het niet-gebruik van landelijke socialezekerheidsregelingen: de volksverzekeringen AOW, AWW en AKW, en de inkomensafhankelijke regelingen: huursubsidie, algemene bijstand en Toeslagenwet (Vrooman et al, 1994). De hoofdconclusie luidde dat het niet-gebruik van de volksverzekeringen in het algemeen gering was, maar dat van de inkomensafhankelijke regelingen groot (tussen de 20% en 50%). Specifiek voor de AOW (waarbij in 1985 de midden-

toets op het partnerinkomen werd geïntroduceerd) bleek sprake van partieel niet-gebruik, dat wil zeggen dat men wel AOW ontvangt, maar niet het volledige bedrag waarop men recht heeft. Het vermoeden bestaat dat dit vooral het geval is onder paren waarbij één van de partners jonger is dan 65 jaar: zij zouden de inkomensafhankelijke toeslag op de 70%-uitkering aan de oudste partner niet hebben aangevraagd. Het SCP-onderzoek bevestigt overtuigend dat niet-gebruik de achilleshiel vormt van inkomensafhankelijke regelingen.

Het meest uitgebreide onderzoek naar niet-gebruik is het *Onbenutte Rechten* project (Van Oorschot, 1995). Hierin werd voor het eerst getracht een samenhangend beeld te geven van de omvang, maar vooral ook van de oorzaken van het niet-gebruik van een aantal verschillende inkomensafhankelijke regelingen. De opzet van dit onderzoek, dat onder verschillende bevolkingsgroepen tegelijkertijd plaatsvond, bood vergelijkingsmogelijkheden ten aanzien van de regelgeving en uitvoeringspraktijken. In de gemeenten Rotterdam en Nijmegen werd voor de periode 1991-1992 het niet-gebruik van huursubsidie, algemene en bijzondere bijstand, gemeentelijke kwijtscheldingsregelingen en gemeentelijke fondsen onderzocht, onder afzonderlijke groepen van bijstandsontvangers en 65-plussers (Ntotaal = 1890). De twee gemeenten zijn zeker niet representatief voor de situatie in Nederland, maar het zijn wel gemeenten die steeds een sterk sociaal beleid voeren, onder meer op het terrein van armoedebestrijding. Men mag dus veronderstellen dat het niet-gebruik in andere gemeenten gemiddeld genomen ernstiger zal zijn dan in deze twee steden.

8.3 Onbenutte Rechten: de omvang van niet-gebruik

In overeenstemming met de globale bevindingen uit de eerdere onderzoeken bleek het niet-gebruik onder de rechthebbende Rotterdamse en Nijmeegse huishoudens omvangrijk te zijn. Tabel 1 laat voor de verschillende regelingen het percentage rechthebbenden zien dat geen gebruik van het recht op de genoemde regeling maakt. De gevonden percentages blijken vrijwel alle hoog tot zeer hoog te zijn; het merendeel is zelfs 50% of hoger, wat betekent dat de betreffende regeling de helft of meer van de huishoudens die er recht op hebben, niet bereikt. Sommige percentages liggen rond de 70% en slechts enkele percentages zijn 25% of lager. Er is dus niets bijzonders aan niet-gebruik; het is een normaal en veelvuldig voorkomend verschijnsel dat hoort bij het type van de inkomensafhankelijke regeling.

Tabel 1 Het percentage niet-gebruikers onder rechthebbenden

	I	II	III	IV
Huursubsidie	26	22	8	20
Bijzondere Bijstand	63	50	53	72
Kwijtschelding Onroerendgoedbelasting	40	38	16	50
Kwijtschelding Reinigingsheffing	70	69	25	54
Kwijtschelding Hondenbelasting	67	70	21	57
Declaratiefonds Nijmegen			54	72

I = Bijstandsontvangers in Rotterdam

II = Ouderen in Rotterdam

III = Bijstandsontvangers in Nijmegen

IV = Ouderen in Nijmegen

De tabel toont verder twee opvallende patronen. De huursubsidie kent in alle groepen het laagste percentage niet-gebruik (het gaat dan nog steeds om 8 tot 26% van de rechthebbenden) en de Nijmeegse bijstandsontvangers maken het meest gebruik van de regelingen (met uitzondering van bijzondere bijstand). Straks zullen we de achtergronden daarvan bespreken.

Omdat het niet-gebruik van meerdere regelingen tegelijkertijd werd gemeten, kon worden nagegaan in welke mate het binnen bepaalde huishoudens cumuleert. Niet-gebruikers bleken – gemiddeld genomen – van anderhalve regeling geen gebruik te maken. Uit de onderzoeksgegevens kon worden geconcludeerd dat het niet-gebruik van regelingen geen geïsoleerd verschijnsel is, maar dat er sprake is van een samenhang tussen het (niet-)gebruik van afzonderlijke regelingen. Van belang daarbij bleek de mate waarin uitvoeringsorganen informeren en adviseren over andere regelingen dan slechts die waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn.

De omvang en daarmee de ernst van het niet-gebruik kan ook in financiële termen worden getoond. Als we de niet-gebruikte bedragen van de verschillende regelingen per huishouden optellen, en vervolgens middelen over alle huishoudens, dan krijgen we het cumulatief gemiddeld niet-gebruikte bedrag. Voor de bijstandsontvangers lag dit rond de f 550,- per jaar. Voor de ouderen was dit beduidend meer, namelijk zo'n f 1100,- tot f 1700,-. Dit laatste is vooral het geval omdat de niet-gebruikte bedragen aan bijzondere bijstand onder ouderen veel hoger zijn: als zij recht hebben op bijzondere bijstand, meestal om gezondheidsredenen, dan gaat het meteen om aanzienlijke bedragen. De financiële betekenis die het niet-gebruik voor huishoudens heeft, wordt echter pas goed duidelijk als we de cumulatief niet-gebruikte bedragen uitdrukken in een percentage van het netto huishoudinkomen. Dat percentage geeft het netto koopkrachtverlies als gevolg van niet-gebruik aan. Onder de bijstandsontvangers lag het op 3%-4%, onder de ouderen een stuk hoger, namelijk 7%-10%. Dit zijn zeer hoge percentages vergeleken met de enkele (soms tienden van) procenten die elk jaar een rol spelen in de politieke discussie over de koopkracht van de minima.

8.4 Onbenutte Rechten: de oorzaken van niet-gebruik

In een periode waarin de calculerende burger prominent figureert in het debat over de herinrichting van de verzorgingsstaat, vormen de oorzaken van niet-gebruik een intrigerende kwestie. Zijn niet-gebruikers irrationeel door hun rechten niet te benutten, of is het niet-gebruik juist het resultaat van rationele beslissingen die gebaseerd zijn op een welbewuste kosten-batenanalyse? Is er misschien een gebrek aan kennis: weten rechthebbenden niet af van het bestaan van regelingen of hebben ze, vanwege onvoldoende of niet goed begrepen informatie, een verkeerd beeld van de specifieke uitkeringsvoorwaarden? Hebben ze de uitkering niet echt nodig, of worden mensen, onafhankelijk van hun behoefte, afgeschrikt door de angst gestigmatiseerd te worden? Denken ze wellicht dat ze snel een baan zullen vinden (dus waarom dan al die moeite doen) of zijn ze, ondanks het vooruitzicht van blijvende financiële problemen, min of meer apathisch geworden en zoeken ze geen steun meer in de bureaucratische buitenwereld? Deze vragen geven aan welke soorten factoren op cliëntniveau een rol kunnen spelen bij het al of niet aanvragen van een uitkering of subsidie. Maar waarom zouden de oorzaken van niet-gebruik alleen op het niveau van de potentiële uitkeringsgerechtigden zelf gezocht moeten

worden? Is onderbenutting van rechten niet mede te zien als het resultaat van complexe en vage wetgeving die moeilijk uit te voeren is? Is het niet sterk gerelateerd aan de procedures rondom middeltoetsing: zijn de administratieve regels en praktijken misschien te complex, of de aanvraagformulieren te ingewikkeld? Zijn de kwaliteit en de kwantiteit van het verstrekte advies en de informatie onvoldoende? Of zijn er te veel verschillende diensten en loketten?

Uit een eerste studie van de internationale literatuur bleek inderdaad dat de oorzaken van niet-gebruik aanwezig kunnen zijn op de drie verschillende niveaus van: cliënten, uitvoering en regeling. Zo is de kans op niet-gebruik groter bij *regelingen*

- met een grote regeldichtheid, die vage begrippen bevatten en een inkomens- en/of vermogenstoets impliceren;
- die zich richten op specifieke maatschappelijke groepen ten aanzien waarvan negatieve vooroordelen heersen;
- die voorzien in een scala van specifieke behoeften en verschillende graden van behoeften (containerkarakter);
- die een aanvullend karakter hebben;
- waarbij het initiatief tot aanvragen volledig wordt overgelaten aan de gerechtigden; en
- die (betrekkelijk) nieuw zijn.

Factoren die op het niveau van de *uitvoering* van sociale zekerheid de kans op niet-gebruik kunnen verhogen, zijn onder andere:

- een behandeling die door cliënten als vernederend wordt ervaren;
- het vermengd zijn van hulp- en controlefuncties;
- het door uitvoerders onjuist interpreteren van regelgeving;
- gebrekkige communicatie met cliënten in het algemeen en het geven van onvoldoende voorlichting, informatie en advies aan cliënten in het bijzonder;
- het verzamelen van onvoldoende informatie bij (potentiële) cliënten;
- het hanteren van ingewikkelde formulieren; en
- gebreken in de administratie en het niet verwijzen naar andere regelingen dan die welke men zelf uitvoert.

Op het *cliëntniveau* kunnen de oorzaken van het niet-gebruik liggen in:

- (tekortschietende) kennis van burgers over regelingen en rechten;
- een (afwijzende) houding ten opzichte van uitkeringsafhankelijkheid, contacten met de bureaucratie en specifieke ervaringen die burgers daarbij hebben opgedaan; en
- de mate waarin en de wijze waarop burgers informatie over regelingen zoeken en ontvangen.

Hoewel de genoemde niveaus en elementen analytisch zeer goed van elkaar te onderscheiden zijn, werd uit de onderzoeksliteratuur snel duidelijk dat de factoren die verantwoordelijk zijn voor het niet-gebruik in werkelijkheid een complex geheel vormen; het niet-gebruik valt dan ook niet aan één bepaalde factor of aan één specifiek niveau toe te schrijven. Geconcludeerd werd dat de verantwoordelijkheid voor het niet-gebruik niet alleen bij de burger, maar ook bij wetgever en uitvoerder ligt.

Om het complexe oorzakenvraagstuk aan te pakken, werden in het Onbenutte Rechten onderzoek drie verschillende hoofdvragen gesteld. De eerste richtte zich op het analyseren van oorzaken op het cliëntniveau: waarom ontvangen sommige huishoudens met recht op een bepaalde regeling de vergoeding, subsidie of kwijtschelding wel en andere niet? Hier werden kenmerken van gebruikers en niet-gebruikers vergeleken. De twee andere hoofdvragen richtten zich specifiek op het analyseren van de oorzaken op het niveau van regelgeving en uitvoering: hoe kan verklaard worden dat het percentage niet-gebruik van groepen, regelingen of combinaties daarvan, in sommige gevallen hoog en in andere laag is? Hoe kan verklaard worden dat sommige huishoudens met recht op meerdere regelingen van al hun rechten gebruikmaken, en andere van geen enkel recht? De analyses vanuit deze vragen richtten zich op een vergelijking, niet van gebruikers en niet-gebruikers, maar van kenmerken van populaties van rechthebbenden, en kenmerken van regelingen en uitvoeringspraktijken.¹ Hierna zullen we ingaan op het theoretisch model dat leidraad is geweest voor de analyses van de oorzaken op cliëntniveau en op de belangrijkste resultaten van die analyses. In het verlengde daarvan bespreken we twee analyses die de belangrijke rol van het niveau van wetgeving en uitvoering aantonen.

8.4.1 *De oorzaken van het niet-gebruik op cliëntniveau*

In het – hoofdzakelijk Britse – onderzoek naar de oorzaken van het niet-gebruik werden in de loop van de jaren tachtig twee concurrerende modellen ontwikkeld. Het model van Kerr (1983) is het meest toegepast; het niet-gebruik wordt hier gezien als de uitkomst van een proces waarin een rechthebbende aan een achterevolgende serie van noodzakelijke voorwaarden moet voldoen om uiteindelijk tot gebruik te komen. Kerr stelt dat de eerste voorwaarde voor het aanvragen van een uitkering is dat mensen een bepaald (financieel) tekort ervaren. Vervolgens moet men op de hoogte zijn van het bestaan van een regeling, het idee hebben er recht op te hebben, het idee hebben dat de regeling in het gevoelde tekort kan voorzien (perceptie van nut), geen negatieve houdingen hebben ten opzichte van uitkeringsafhankelijkheid of het bureaucratisch proces van aanvragen, en verwachten dat het tekort zich op korte termijn niet vanzelf oplost. Toepassingen van dit model gaven echter aanleiding tot kritiek. Zo bleek dat gebruikers vergelijkbare drempelniveaus kunnen ervaren als niet-gebruikers, maar niettemin tot gebruik komen. Ook werd duidelijk dat de onderscheiden concepten niet slechts na elkaar hun eigen invloed uitoefenen, maar ook invloed op elkaar uitoefenen (bijvoorbeeld: negatieve houdingen verhinderen het opnemen van informatie over rechten). Volgens Davies en Ritchie (1988) zijn dergelijke empirische bevindingen wel te begrijpen wanneer niet-gebruik wordt opgevat als het resultaat van een 'trade-off', een afweging die mensen maken tussen de voor- en nadelen van het aanvragen. Waar deze afweging per saldo negatief is, wordt geen aanvraag ingediend.

In het Onbenutte Rechten onderzoek werd een compromis tussen het drempelmodel en het afwegingsmodel ontwikkeld. Enerzijds werd gesteld dat er wel degelijk noodzakelijke voorwaarden zijn waaraan mensen moeten voldoen, willen ze aan kunnen vragen. Anderzijds kan niet worden ontkend dat men op zeker moment de voor- en nadelen van aanvragen tegen elkaar afweegt. Het model dat werd opgesteld bevatte daarom een drempelfase die werd gevolgd door een afwe-

gingsfase. Hieraan werd een aanvraagfase toegevoegd omdat in het aanvraagproces zelf, na een positieve afweging, ook factoren kunnen liggen die tot niet-gebruik leiden. Uit de resultaten bleek dat het overgrote deel van het gevonden niet-gebruik kon worden verklaard door een tweetal drempelfactoren: 50–60% van alle niet-gebruikers is eenvoudigweg niet op de hoogte van de regeling waarop ze recht hebben en 10–20% denkt ten onrechte geen recht te hebben. Andere drempelfactoren bleken geen doorslaggevende rol te spelen, dat wil zeggen dat onder gebruikers en niet-gebruikers evenveel personen werden aangetroffen met een gering ervaren tekort en met sterk negatieve houdingen tegenover uitkeringen en instanties. Verder bleek de afwegingsfase een beperkte rol te spelen; slechts 20–35% van het niet-gebruik was te wijten aan een negatieve uitkomst van de ‘trade-off’ tussen voor- en nadelen die werd gemaakt door degenen die de drempelfase hadden doorlopen. Het mislukken van een ingediende aanvraag – om welke reden dan ook – bleek de minst belangrijke reden voor niet-gebruik. In geen tot 15% van de gevallen van niet-gebruik lag de oorzaak in het terugtrekken van een aanvraag of in een onterechte afwijzing ervan.

Er bleken twee uitzonderingen op dit algemene beeld te bestaan: de eerste betreft de Nijmeegse bijstandsontvangers, de andere de huursubsidie. In beide gevallen is het aandeel rechthebbenden dat basiskennis mist veel geringer. De huursubsidie lijkt een algemeen bekende regeling; slechts 2–12% van de niet-gebruikers is niet op de hoogte van het bestaan ervan. Het merendeel van de niet-gebruikers denkt echter – ten onrechte – geen recht te hebben. Het relatieve belang van een negatieve afweging of van mislukte aanvragen blijft gelijk. Bij de Nijmeegse bijstandsontvangers was sprake van eenzelfde soort verschijnsel: beduidend minder huishoudens zijn niet op de hoogte van de regelingen waarop ze recht hebben. Veel niet-gebruikers onder hen denken echter – ten onrechte – geen recht te hebben op de regelingen die ze kennen. Het belang van de afwegings- en aanvraagfase blijft ook hier relatief beperkt.

Concluderend kunnen we stellen dat het niet-gebruik in het algemeen slechts in beperkte mate het gevolg is van min of meer rationele, op afweging van voors en tegens gebaseerde beslissingen, of van praktische problemen die ondervonden worden bij het aanvragen. De belangrijkste en meest directe oorzaak van niet-gebruik is (in het algemeen) dat rechthebbenden eenvoudigweg niet op de hoogte zijn van hun rechten. Informatie speelt dus een cruciale rol bij de verklaring van niet-gebruik op het niveau van cliënten.

8.4.2 *Het niveau van wetgeving en uitvoering nader bekeken*

De huursubsidie en de Nijmeegse bijstandsontvangers bleken uitzonderlijk wat betreft de lage(re) percentages niet-gebruik (zie tabel 1). De huursubsidie is bij alle groepen de regeling met de laagste percentages niet-gebruik, en het niet-gebruik van alle regelingen is onder de Nijmeegse bijstandsontvangers lager dan onder de andere groepen. Het ligt voor de hand om de verklaring te zoeken in de zojuist besproken gegevens over drempels en afwegingen. Die wezen namelijk uit dat de huursubsidie goed bekend is onder degenen die er recht op hebben en dat de Nijmeegse bijstandsontvangers beter op de hoogte zijn van het bestaan van de verschillende regelingen dan de andere groepen.

Om een dieper inzicht te krijgen in de oorzaken van de opvallend lagere percentages niet-gebruik van de *huursubsidie* werden de rechthebbenden op huursubsidie vergeleken met hen die recht hadden op andere regelingen. Ook werden structurele kenmerken en uitvoeringspraktijken van de huursubsidierегeling vergeleken met die van de andere regelingen. De verklaring voor het relatief lage niet-gebruik van de huursubsidie werd gevonden in een mix van samenhangende factoren op verschillende niveaus. Centrale elementen op het niveau van wet- en regelgeving zijn dat de huursubsidie een relatief groot bedrag aan subsidie biedt dat voor de periode van een heel jaar wordt toegekend; dat de regeling zich richt op een enkele soort uitgave die regelmatig terugkeert (de maandelijkse huur); dat de regeling voor de meeste huurders over de loop der jaren een stabiel recht biedt, en dat de regeling niet alleen op de armste huishoudens is gericht, maar op huishoudens met inkomens tot aan modaal. Op het uitvoeringsniveau bleek het van groot belang dat de woningbouwcorporaties in Rotterdam en Nijmegen elk jaar uitgebreide en gerichte voorlichtings- en adviescampagnes inrichten om het aanvragen te stimuleren en te versoepelen. Op het cliëntniveau bleek dat de rechthebbenden op huursubsidie verschilden van de groepen rechthebbenden op de andere regelingen: de eersten zijn veel beter op de hoogte van het bestaan van de regeling waarop ze recht hebben en daarbij kijken ze anders tegen de huursubsidie aan. De huursubsidie wordt, meer dan de andere regelingen, gezien als een regeling die een substantieel bedrag biedt, die vrij gemakkelijk aan te vragen is en nauwelijks is gestigmatiseerd.

Voor de bevinding dat het niet-gebruik onder de *Nijmeegse bijstandsonvangers* gemiddeld lager is dan onder de andere groepen, kon geen verklaring worden gevonden op het niveau van wet- en regelgeving. De voorwaarden voor de onderzochte regelingen voor de Nijmeegse bijstandsonvangers verschilden namelijk niet tot nauwelijks van die voor de andere drie groepen. Op het cliëntniveau bleek dat de Nijmeegse bijstandsonvangers niet verschilden van de andere groepen op een reeks van houdingen ten opzichte van het aanvragen en gebruiken van de verschillende regelingen: ze verschilden niet in financiële behoeften en evenmin in percepties van het nut van de verschillende regelingen. Wel verschilden ze duidelijk op een aantal informatiefactoren: ze waren beter op de hoogte van het bestaan van de regelingen, ze vonden informatie over regelingen over het algemeen minder moeilijk, ze hadden een gunstiger oordeel over de beschikbaarheid van informatie en ze gaven vaker aan ooit geadviseerd te zijn een regeling aan te vragen. De analyses op het niveau van uitvoering maakten de achtergrond van deze betere informatiepositie duidelijk. Een vergelijking van de werkwijze van de Nijmeegse en de Rotterdamse sociale dienst wees uit dat er ten tijde van het onderzoek een aantal grote verschillen bestond. In Nijmegen was de caseload voor een bijstandsmaatschappelijk werker gemiddeld 150, terwijl die voor een Rotterdamse collega op zo'n 250 lag. In Nijmegen was ongeveer een uur beschikbaar voor een gesprek met een cliënt; in Rotterdam slechts twintig minuten. In Nijmegen werd in gesprekken met cliënten een checklist gebruikt waarop het bestaan en het al of niet gebruiken van andere regelingen was opgenomen. Rotterdamse medewerkers gaven aan absoluut geen tijd te hebben om andere regelingen ter sprake te brengen. Het meest belangrijk bleek het feit dat de Nijmeegse sociale dienst haar cliënten regelmatig duidelijke informatie toestuurde over allerlei regelingen waarop ze recht hadden, terwijl dit in Rotterdam niet of slechts incidenteel gebeurde. Tijdens het onderzoek kregen we sterk de indruk dat de Rotterdamse sociale dienst weinig informatie- en advies-

activiteiten ontplooid naar haar cliënten toe. Dat bleek onder meer uit het feit dat deze cliënten geen betere informatiepositie innamen ten opzichte van de ouderenhuishoudens, die als zodanig geen structureel contact onderhouden met zo'n centraal uitvoeringsorgaan als de gemeentelijke sociale dienst. Kortom: de gemiddeld lagere niet-gebruikspercentages van Nijmeegse bijstandsontvangers kunnen primair worden verklaard uit factoren op het niveau van uitvoering, c.q. uit de actieve opstelling van de Nijmeegse sociale dienst. Op het cliëntniveau leidde dit tot een betere informatiepositie, die op haar beurt tot een geringer niet-gebruik leidde. De actieve opstelling van de Nijmeegse sociale dienst ontbrak ten aanzien van de bijzondere bijstand omdat, juist in de periode van het onderzoek, ambtenaren terughoudend waren met deze regeling vanwege interne misverstanden en onduidelikheden over het beschikbare budget. Deze terughoudendheid zien we vertaald in het feit dat het niet-gebruik van de bijzondere bijstand onder de Nijmeegse bijstandcliënten niét duidelijk lager is dan onder de andere groepen.

8.5 Wie is verantwoordelijk?

Uit het voorgaande blijkt dat de oorzaken van niet-gebruik moeten worden begrepen vanuit factoren die werkzaam zijn op het niveau van cliënten, wet- en regelgeving en uitvoering. Vraag is nu waar de grootste verantwoordelijkheid voor het niet-gebruik ligt.

De verantwoordelijkheid van de wetgever start op het moment dat een wet of regeling concreet wordt geformuleerd. Immers, niet-gebruik treedt veelal op wanneer het recht op een uitkering, subsidie, voorziening of bijdrage afhankelijk wordt gesteld van het inkomen, terwijl het bij niet-inkomensafhankelijke regelingen slechts om marginale aantallen gaat. De reden hiervan is dat de afzonderlijke factoren die de kans op niet-gebruik vergroten, zich bij inkomensafhankelijke regelingen veelal in combinatie voordoen. De wettelijke regelingen hebben vaak een ingewikkelde structuur vanwege het grote aantal gecompliceerde voorschriften. Daarbij zijn de meeste inkomensstoetsen niet op individuele inkomens gebaseerd, maar op die van het gehele huishouden. Wat in de regeling als 'huishouden' wordt gezien, is vaak vaag beschreven. Op het uitvoerende niveau vergroten complexiteit en vaagheid de kans op vergissingen, op een verkeerde interpretatie van de regels, op het onvoldoende verzamelen van informatie op grond waarvan beslissingen eigenlijk genomen moeten worden, op stereotypering van cliënten om het ingewikkelde beslissingstraject te vereenvoudigen en op het gebruik van ingewikkelde aanvraagformulieren. Op het cliëntniveau vergroot complexiteit de kans op een verkeerd inzicht in de toelatingscriteria, het maakt het aanvragen en de administratieve procedures onduidelijk en stelt de cliënt voor problemen in het vinden van de nodige informatie. Een ander belangrijk kenmerk van inkomensafhankelijke regelingen is dat ze gewoonlijk zijn bedoeld voor de gestigmatiseerde groep van 'armen'. Het aanvragen ervan gaat daarom gemakkelijk gepaard met de angst voor persoonlijke stigmatisering en een vernederende behandeling. Dit gevoel kan nog eens worden versterkt door een combinatie van twee uitvoeringsfuncties bij dit type regelingen: de combinatie van 'dienstverlening voor de armen' en 'bestrijding van fraude'. Er is dus een duidelijk verband tussen inkomensstoetsing en het niet-gebruik van regelingen. Het zou echter van weinig realiteitszin getuigen om te concluderen dat daarom geen inkomensstoetsen meer toegepast zouden moeten worden

in sociale regelingen. Zowel om financiële redenen als op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen moet er bij bepaalde rechten onderscheid worden gemaakt tussen mensen die wel en mensen die niet behoeftig zijn. In veel gevallen blijft de inkomensstoets hiervoor het meest praktische instrument, hoewel men de toets niet nodeloos moet compliceren. Daarnaast kan men de toetsen van verschillende regelingen op elkaar afstemmen en ervoor zorgen dat cliënten niet bij elk loket hun volledige gegevens moeten aanreiken. Op dit moment inventariseert een interdepartementale werkgroep de mogelijkheden van één basisadministratie voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen en de overheid heeft aangekondigd in verschillende regelingen eenzelfde inkomensbegrip te gaan hanteren, namelijk het belastbaar inkomen (SZW, 1998).

De cliënten – de mensen die recht hebben op de regelingen – zijn niet ontslagen van elke verantwoordelijkheid. Integendeel: van hen mag worden verwacht dat zij zelf een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van hun (financiële) problemen. Dit is echter iets anders dan te verwachten dat ze rationeel, actief, assertief, bureaucratisch voldoende competent en vol zelfvertrouwen zijn. Uit het Onbenutte Rechten onderzoek is gebleken dat de realiteit heel anders is. Bovendien mag men aannemen dat het voor personen die in een gemarginaliseerde positie verkeren vaak nog moeilijker is om hun rechten feitelijk te realiseren, dan voor ‘gewone’ mensen met een laag inkomen. Een relatief groot deel van de mensen die voor een regeling in aanmerking komen, neemt geen duidelijke beslissing over het wel of niet aanvragen en wanneer mensen wel een aanvraag indienen, doen ze dat vaak pas (kortere of langere tijd) ná het moment waarop ze feitelijk recht kregen. Daarnaast is het zo dat de meeste mensen niet actief informatie over uitkeringen verzamelen. De meeste beslissingen die genomen worden zijn dan ook op relatief weinig informatie gebaseerd.

Op dit moment zijn wij geneigd om de grootste verantwoordelijkheid voor het niet-gebruik op het niveau van de uitvoering van regelingen te leggen. In gevallen waarin de niet-gebruikspercentages beduidend lager zijn dan gewoonlijk, zoals bij de huursubsidie en de Nijmeegse bijstandsontvangers, bleek dit te herleiden tot een actief voorlichtende, adviserende en dienstvaardige opstelling van de betrokken uitvoeringsorganen die werkten over de grenzen van de ‘eigen’ regeling heen. In de gevallen met hoge niet-gebruikspercentages gaven de uitvoeringsorganen blijk van een ‘te nemen of te laten...’-mentaliteit. Men leek ervan uit te gaan dat de regeling en het bijbehorende budget op zich voldoende waren om de (financiële) noden waarin de regeling trachtte te voorzien, te lenigen. Burgers die zich niet als nooddriftig meldden, hadden blijkbaar geen behoefte aan de regeling. Te nemen of te laten dus. Met name voor mensen die in een gemarginaliseerde maatschappelijke positie verkeren en vaak weinig of geen contacten met ambtelijke organisaties van allerlei aard onderhouden, lijkt een actieve opstelling van instanties strikt noodzakelijk. Zij zullen vooral op zoek moeten gaan naar die contactpunten die er (nog) zijn tussen mensen in de marge en maatschappelijke organisaties. Men zou via die organisaties moeten werken, eerder dan te proberen individuen zelf rechtstreeks te bereiken. Een dergelijke actieve opstelling staat echter haaks op de heersende praktijk. Beter zou het daarom zijn als organisaties die contacten hebben met gemarginaliseerden, zelf het initiatief nemen om de uitvoeringsorganen van de inkomensafhankelijke regelingen te benaderen ten behoeve van hun cliënten. Een activering

van de bureaucratie lijkt de meest aangewezen weg om de inkomenspositie van mensen in de marge te verbeteren.

Literatuur

- Bijsterveldt, Q.M. van (1975). *Een sociale voorziening en haar cliënten: een onderzoek naar de bijstandsverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*. [Proefschrift]. Tilburg: Katholieke Hogeschool Tilburg.
- Commissie HIR (1997). *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. [Rapport van de Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen]. Vuga.
- Davies, C. en J. Ritchie (1988). *Tipping the balance. A study of non-take-up of benefits in an inner city area*. [DHSS Research Report no. 16]. London: HMSO.
- Haak, C.P.M. van der (1972). *Bekend maken en bekend raken. Evaluatie van de eerste vijf jaar overheidsvoorlichting over de Algemene Bijstandswet (1962-1967)*. [Proefschrift]. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Kerr, S. (1983). *Making ends meet. An investigation into the non-claiming of Supplementary Pensions*. London: Bedford Square Press.
- Lange, J. de en P.B. Lehning (1978). Krijgt de burger wat hem toekomt? In: J. van Doorn en C. Schuyt (red.). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel/Amsterdam: Boom. pp. 97-119.
- Lucassen, C.T.J. en H. Priemus (1977). *Individuele Huursubsidie. Evaluatie van een instrument van volkshuisvestingsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Oorschot, W. van (1995). *Realizing Rights*. London: Avebury.
- Oorschot, W. van en E. Swerts (1995). *Geld regelen. Een inventarisatie van projecten die het gebruik van financiële rechten door ouderen trachten te stimuleren*. Utrecht: NIZW.
- SZW (1998). *De andere kant van Nederland. Voortgangsrapportage 1998*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (1999). *De andere kant van Nederland. Voortgangsrapportage 1999*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Teune, W. en L. Vinken (1985). *Individuele huursubsidie. Een onderzoek naar bewoners die geen gebruik maken van individuele huursubsidie*. Amsterdam: Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting.
- Vos, J.G. (1990). *Ongekende rechten. Potentieel gebruik van bijzondere bijstandsverstrekkingen en minimafondsen*. Den Haag: Gemeentelijke Sociale Dienst.
- Vrooman, J. en K. Asselberghs (1994). *De gemiste bescherming. Niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaans-onzekere huishoudens*. Den Haag: Commissie Onderzoek Sociale zekerheid/VUGA.

Noten

- 1 Een volledig verslag van de bevindingen m.b.t. de drie vragen is te vinden bij Van Oorschot (1995).