

# De onbereikte minima

Werkdocument 123



## **De onbereikte minima**

Niet-gebruik van inkomensafhankelijke  
regelingen, eerste resultaten

Werkdocument 123



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, april 2006

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2006

Werkdocument 123

Opmaak: Textcetera

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN10 90 377 0275 9

ISBN13 978 90377 0275 0

NUR 740

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)©

# Inhoud

1	Inleiding	7
2	De onderzochte regelingen	8
3	De enquête	10
4	Redenen voor niet-gebruik	12
5	Profielen van niet-gebruikers	16
6	Conclusie	20



# 1 Inleiding

Inkomensafhankelijke regelingen zoals de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen zijn bedoeld om huishoudens met een lager inkomen financieel tegemoet te komen. Diverse studies, uit zowel binnen- als buitenland, hebben echter aangetoond dat lang niet alle huishoudens die aanspraak kunnen maken op een dergelijke voorziening, dat ook doen (o.a. Blank & Ruggles 1995, Van Oorschot 1994, Vrooman & Asselberghs 1994). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in 2005 opnieuw onderzoek verricht naar dit niet-gebruik. Daarbij is niet alleen antwoord gezocht op de vraag hoeveel huishoudens hun rechten op bepaalde inkomensvoorzieningen onbenut laten, maar is tevens nagegaan wat de achtergronden van het niet-gebruik zijn.

De omvang van niet-gebruik komt aan de orde in het hoofdrapport dat medio 2006 verschijnt; dit werkdocument gaat in op de achtergronden ervan. Beschreven worden de eerste bevindingen van een enquête die begin vorig jaar is afgenomen bij ruim 1400 personen. Zij behoren allen tot een groep die – vooraf – op grond van administratieve gegevens is afgebakend als potentieel rechthebbend op ten minste één van de volgende inkomensregelingen: huursubsidie (inmiddels vervangen door de huurtoeslag), kwijtschelding lokale heffingen, aanvullende bijstand,<sup>1</sup> individuele bijzondere bijstand, categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken en gehandicapten, langdurigheidstoeslag en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos).<sup>2</sup>

Dit werkdocument presenteert de eerste resultaten met betrekking tot de kwijtscheldingsregeling, de aanvullende bijstand, de twee bijzondere-bijstandsregelingen en de langdurigheidstoeslag. Vanuit de lokale uitvoeringspraktijk blijkt er namelijk behoefte te bestaan aan inzicht in de onderzoeksresultaten. Aan de orde komen de door de respondenten gerapporteerde redenen voor gebruik c.q. niet-gebruik van deze voorzieningen, alsmede een aantal kenmerken van de gebruikers en niet-gebruikers.

## Noten

- 1 Hiermee wordt bedoeld op algemene bijstand, verstrekt aan huishoudens die andere inkomsten dan bijstand als hoofdincomensbron hebben en die zonder een aanvulling vanuit de bijstand onder het sociaal minimum zouden belanden (zie § 2).
- 2 Deze regelingen waren van kracht in de periode 2003-2005. Recent ingevoerde regelingen, zoals de zorgtoeslag, zijn niet meegenomen.

## 2 De onderzochte regelingen

In dit onderzoek zijn vijf regelingen opgenomen die bedoeld zijn voor huishoudens met een inkomen op minimumniveau. Deze worden hieronder kort besproken.

### *Kwijtschelding lokale heffingen*

Huishoudens met een gering inkomen kunnen worden vrijgesteld van het betalen van gemeentelijke heffingen als de ingezetenenomslag, de onroerendzaakbelasting (ozb)<sup>1</sup> en de afvalstoffenheffing. Voor een dergelijke kwijtschelding komen alleen huishoudens in aanmerking die geen betalingscapaciteit en slechts een klein vermogen hebben. De betalingscapaciteit wordt bepaald aan de hand van het besteedbare inkomen van het huishouden, waarbij veruit de meeste gemeenten het inkomen tot aan de relevante bijstandsnorm vrijlaten. In de vermogenstoets worden de inboedel en de auto buiten beschouwing gelaten, voorzover deze elk niet meer dan 2270 euro waard zijn. Bij 65-plussers wordt daarnaast per persoon 2270 euro aan financiële middelen buiten de vermogenstoets gehouden. Indien er sprake is van een positieve betalingscapaciteit, wordt 80% daarvan in aanmerking genomen voor de lokale heffingen.<sup>2</sup>

### *Aanvullende bijstand*

Indien het gezinsinkomen lager is dan de relevante bijstandsnorm, kan er recht op algemene bijstand bestaan ter aanvulling van dit inkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen met een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering die niet in aanmerking komen voor een uitkering in het kader van de Toeslagenwet of die ook met een toeslag onder de bijstandsnorm blijven, maar ook voor werkenden in een laagbetaalde baan of 65-plussers die een onvolledig AOW-pensioen ontvangen. Er is sprake van een vermogenstoets, waarbij het vrijgestelde bedrag voor alleenstaanden iets meer dan 5100 euro bedraagt, en voor alleenstaande ouders en gehuwden iets meer dan 10.200 euro.<sup>3</sup> Indien er sprake is van een koopwoning, wordt bovendien een overwaarde tot ruim 43.000 euro vrijgelaten. In alle gerechtigde gevallen wordt het inkomen aangevuld tot de voor het huishouden geldende bijstandsnorm.

### *Individuele bijzondere bijstand*

Met de bijzondere bijstand geven gemeenten een tegemoetkoming aan personen die vanwege bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten hebben, die zij niet zelf kunnen opbrengen. Het kan daarbij gaan om een bijdrage aan verhuiskosten of de inrichting van een nieuwe woning, om een tegemoetkoming in de kosten van de tandarts of van een bril, of om hulp bij de aflossing van schulden. Vaak betreft het een eenmalige verstrekking, maar bijzondere bijstand kan ook een periodiek karakter hebben in de vorm van een uitkering in termijnen. Gemeenten hebben bij het vaststellen van het recht op bijzondere bijstand een grote mate van beleidsvrijheid:



zij beoordelen van geval tot geval of er sprake is van noodzakelijke uitgaven en bepalen zelf welke financiële middelen in aanmerking worden genomen.

#### *Categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken en gehandicapten*

Met de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 zijn de mogelijkheden voor verstrekking van categoriale bijzondere bijstand – d.w.z. bijstand aan groepen zonder te kijken naar de individuele omstandigheden – sterk ingeperkt. Gemeenten mogen echter nog wel categoriale bijzondere bijstand verlenen aan chronisch zieken en gehandicapten, omdat zij behoren tot een groep waarvan het aannemelijk is dat die zich in bijzondere omstandigheden bevindt waardoor men noodzakelijke extra kosten moet maken. De gemeente hoeft daarbij niet te toetsen of deze kosten op individueel niveau ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn. Net als bij de individuele bijzondere bijstand, mogen de gemeenten zelf bepalen welke middelen bij het vaststellen van de financiële draagkracht worden meegeteld.

#### *Langdurigheidstoeslag*

De langdurigheidstoeslag is bestemd voor personen die al vijf jaar of langer een minimuminkomen hebben en geen uitzicht hebben op betaald werk. Alleen personen tussen 23 en 65 jaar oud, die ten minste vijf jaar lang ononderbroken een uitkering op bijstandsniveau hebben ontvangen en in die periode geen betaald werk of een aan werk gerelateerde uitkering (ww of een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering) hebben gehad, komen ervoor in aanmerking. Bovendien dienen zij – naar het oordeel van de gemeente – voldoende inspanningen te hebben verricht om werk te vinden. Er is sprake van een vermogenstoets, waarbij dezelfde vrijstellingsbedragen gelden als bij de aanvullende bijstand. De langdurigheidstoeslag bedraagt 327 euro per jaar voor alleenstaanden, 418 euro voor alleenstaande ouders, en 466 euro voor paren (bedragen 2005).

#### Noten

- 1 Het gebruikersdeel van de onroerendzaakbelasting is met ingang van 1 januari 2006 afgeschaft, maar behoorde ten tijde van de enquête nog tot de lokale heffingen.
- 2 Het kwijtgescholden bedrag is dan gelijk aan de heffing minus 80% van de betalingscapaciteit.
- 3 Alle genoemde bedragen hebben betrekking op 2005, het jaar waarin de enquête heeft plaatsgevonden.

### 3 De enquête

Zoals in de inleiding is aangestipt, zijn de rechthebbenden op de diverse regelingen op grond van administratieve gegevens – onder meer met betrekking tot inkomen, huishoudsamenstelling en woonsituatie – afgebakend. In samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek is vervolgens uit deze rechthebbende groep voor iedere regeling een aselecte, gestratificeerde steekproef getrokken (peildatum eind 2003). In het steekproefkader waren huishoudens met een laag inkomen – tot 130% van de bijstandsnorm – oververtegenwoordigd. In totaal gaat het om circa 4700 personen in de leeftijd van 18 jaar en ouder. Na verwijdering uit de steekproef van niet-kloppende of niet-bestaande adressen, van personen die inmiddels bleken te zijn overleden en van institutionele huishoudens, zijn er hiervan ruim 3900 overgebleven. Deze potentiële respondenten zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van het onderzoek en enkele dagen later persoonlijk door een enquêteur benaderd. Uiteindelijk hebben aan de enquête, die in de periode maart-mei 2005 plaatsvond, 1421 personen deelgenomen.

In het hoofdrapport over dit onderzoek, dat medio 2006 verschijnt, zal de enquête-informatie worden teruggekoppeld naar de administratieve gegevens alvorens er berekeningen plaatsvinden. Dit is in het huidige werkdocument slechts gedeeltelijk het geval; de gegevens over het netto huishoudinkomen zijn afkomstig uit de landelijke registraties,<sup>1</sup> maar voor informatie over bijvoorbeeld het vermogen wordt vooralsnog afgegaan op de antwoorden van de respondenten. Dit kan betekenen dat een deel van degenen die in het hiernavolgende – op grond van de door henzelf verstrekte gegevens – als rechthebbend worden aangemerkt, in een later stadium alsnog niet-rechthebbend blijkt te zijn. Het omgekeerde is uiteraard eveneens mogelijk. De onderstaande bevindingen dienen daarom als ‘voorlopig’ te worden aangemerkt.

Enig voorbehoud is tevens geboden in verband met het aantal respondenten per regeling. Hoewel op grond van het inkomen het merendeel van de steekproef recht heeft op de regelingen, gelden voor elke voorziening nog aanvullende toelatingscriteria. Vooral bij de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten en – in mindere mate – de langdurigheidstoelage loopt het aantal rechthebbenden hierdoor terug.

Ten aanzien van de bijzondere bijstand, tot slot, dient te worden bedacht dat het om gedecentraliseerde regelingen gaat; gemeenten hebben een zekere mate van beleidsvrijheid bij de toepassing van de regeling en kunnen er zelfs toe besluiten deze in het geheel niet in te voeren.

De getrokken steekproef is gestratificeerd naar regeling, feitelijk gebruik (indien daarover administratieve gegevens voorhanden waren), en etnische herkomst (niet-

westers allochtoon versus westers allochtoon plus autochtoon). Bepaalde groepen uit de bevolking zijn hierdoor bij voorbaat al over- of juist ondervertegenwoordigd.

Om tot landelijk representatieve resultaten te komen, dient dit te worden gecorrigeerd door middel van een herweging. De hiernavolgende resultaten betreffen dan ook gewogen gegevens.

#### Noot

- 1 Deze landelijke cijfers zijn afkomstig uit Fibase 2004. Van een (gering) aantal respondenten, met name zelfstandig ondernemers en ontvangers van studiefinanciering, ontbreekt hierin het inkomen. Zij zijn buiten de analyses gelaten.

## 4 Redenen voor niet-gebruik

Respondenten die desgevraagd aangeven dat zij een bepaalde inkomensafhankelijke regeling op het moment van de enquête ontvangen dan wel ergens in de periode 2003-2005 ontvangen hebben, zullen in het vervolg worden aangeduid als ‘gebruikers’. Verondersteld wordt hier dat deze gebruikers allen rechthebbend zijn, hoewel erkend wordt dat dit in een aantal gevallen niet terecht zal zijn. In het hoofdonderzoek zal dit met meer precisie worden vastgesteld.

Respondenten die in 2005 rechthebbend zijn maar in de laatste twee jaar geen gebruik hebben gemaakt van een bepaalde regeling en evenmin een aanvraag hebben ingediend, vormen de ‘niet-gebruikers’.

Zowel de wel- als de niet-gebruikers van de regelingen kregen een aantal uitspraken voorgelegd, waarmee de redenen voor het wel- of niet-gebruik konden worden vastgesteld. Nagegaan is onder meer in hoeverre men behoefte heeft aan de voorziening, of het aan te vragen bedrag als de moeite waard wordt gezien, en in hoeverre het gebruik van de regeling leidt tot stigmatisering. Bij dit alles zijn de redenen zoveel mogelijk neutraal geformuleerd. Tabel 1 laat zien hoeveel niet-gebruikers van de regelingen het eens zijn met de diverse uitspraken, in vergelijking met de wel-gebruikers. Een plus-teken geeft aan dat de eerstgenoemde groep significant vaker instemt met een bepaalde uitspraak, een min-teken dat dit juist minder vaak het geval is. Indien er geen verschil wordt gevonden, vinden de niet-gebruikers de desbetreffende uitspraak even vaak van toepassing als de wel-gebruikers.

Uit tabel 1 blijkt dat in veel opzichten de niet-gebruikers vergelijkbare meningen hebben over de regelingen als de wel-gebruikers. Zo denken beide groepen even vaak dat zij de desbetreffende voorziening voor een korte periode nodig zullen hebben, en wordt voor geen van de vijf regelingen een verschil geconstateerd in het aandeel dat de aanvraagprocedure als zeer tijdrovend betitelt. Er zijn echter ook enkele aspecten waarop de wel- en niet-gebruikers wel degelijk van elkaar verschillen. Dit geldt met name voor de kennis over de regelingen en de behoefte aan de inkomensvoorziening: niet-gebruikers melden vaker dat zij de regelingen niet of nauwelijks kennen, terwijl zij tevens vaker aangeven de regelingen niet nodig te hebben om rond te komen. Bij de kwijtscheldingsregeling en de individuele bijzondere bijstand menen de niet-gebruikers bovendien relatief vaak dat het bedrag de moeite niet loont. Ten slotte zijn er verschillen in mening over de behandeling door de uitvoerende instantie: in het geval van de kwijtscheldingsregeling zijn het vooral de niet-gebruikers die denken dat zij incorrect (zullen) worden behandeld, terwijl dit in het geval van de aanvullende bijstand en de individuele bijzondere bijstand eerder opgaat voor de wel-gebruikers.

Opvallend zijn de resultaten bij enkele vragen die alleen aan de niet-gebruikers zijn voorgelegd. Zo meldt meer dan de helft van de niet-gebruikers van de bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten, nog nooit van die regeling te hebben gehoord. Hetzelfde geldt voor de langdurigheidstoelage: ondanks het feit dat zij – gezien onder meer hun inkomenssituatie en arbeidsverleden – recht hebben op deze toelage, geeft een meerderheid van de niet-gebruikers aan dat de regeling hen onbekend is. Ingeval van de individuele bijzondere bijstand en de aanvullende bijstand gaat het om een kleiner aandeel, maar ook daarvan heeft een kwart tot de helft van de niet-gebruikers nog nooit gehoord. De mogelijkheid tot kwijtschelding van de lokale heffingen is verhoudingsgewijs het meest bekend: het aandeel niet-gebruikers dat deze regeling niet kent, bedraagt minder dan een kwart.

De bevindingen met betrekking tot het gepercipieerde recht vertonen eenzelfde beeld: meer dan de helft van de niet-gebruikers van de aanvullende bijstand is ervan overtuigd dat zij daar geen aanspraak op kunnen maken, terwijl zij feitelijk wel rechthebbend zijn. Bij de kwijtscheldingsregeling en de individuele bijzondere bijstand gaat het om een kwart tot de helft van de niet-gebruikers, en bij de bijzondere bijstand chronisch zieken en gehandicapten en de langdurigheidstoelage om minder dan een kwart.

Tabel 1

Redenen voor niet-gebruik van regelingen voor de minima, in procenten<sup>a</sup>

	kwijtschelding	aanvullende bijstand
<b>Kennis:</b>		
– nog nooit van de regeling gehoord <sup>b</sup>	*	**
– kent regeling niet of nauwelijks	+	+
<b>Gepercipieerd recht:</b>		
– zeker geen recht op de regeling <sup>b</sup>	**	***
<b>Behoeft:</b>		
– regeling niet nodig om rond te komen	+	+
<b>Gepercipieerd nut:</b>		
– bedrag niet de moeite waard	+	n.s.
– zeker / misschien verlies van recht op andere regelingen	n.s.	n.s.
<b>Stabiliteit behoefte:</b>		
– regeling voor korte tijd nodig	n.s.	n.s.
<b>Sociale aspecten:</b>		
– door sommige / meeste anderen erop aangekeken	n.s.	n.s.
– zeer / een beetje vervelend als de omgeving weet van het gebruik	n.s.	n.s.
– bijna geen vrienden of familie die regeling gebruiken	n.s.	n.s.
<b>Psychische aspecten:</b>		
– sterk het gevoel de hand op te moeten houden	–	n.s.
– zeker arm voelen bij gebruik	n.s.	n.s.
– gebruik maakt afhankelijk van de overheid	n.s.	n.s.
– afhankelijkheid van de overheid zeer vervelend <sup>c</sup>	n.s.	n.s.
<b>Aanvraagprocedure:</b>		
– aanvraagprocedure kost veel tijd	n.s.	n.s.
– aanvraagprocedure veel rompslomp	n.s.	n.s.
– persoonlijke gegevens verstrekken zeer / een beetje vervelend	n.s.	n.s.
– invullen aanvraagformulier moeilijk	n.s.	n.s.
– geen correcte behandeling door uitvoerende instantie	+	–

+ / – Aandeel 'mee eens' significant hoger / lager bij niet-gebruikers dan bij wel-gebruikers ( $p < 0,05$ ).

a Voorlopige resultaten.

b Vraag is alleen gesteld aan niet-gebruikers (\* &lt; 25% mee eens, \*\* 25-49% mee eens, \*\*\* 50-74% mee eens, \*\*\*\* 75-100% mee eens).

c Gepercentreerd ten opzichte van degenen die menen dat gebruik van de regeling afhankelijk maakt van de overheid.



## 5 Profielen van niet-gebruikers

Tabel 2 toont voor elk van de onderzochte regelingen enkele achtergrondkenmerken van de niet-gebruikers, in vergelijking met die van de wel-gebruikers. Globaal gezien kan worden geconcludeerd dat de niet-gebruikers jonger, hoger opgeleid en minder vaak alleenstaand zijn dan de wel-gebruikers. De niet-gebruikers van de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken wonen bovendien relatief vaak in een van de vier grote steden.<sup>1</sup> Een aantal andere kenmerken, zoals de etnische herkomst, blijkt echter voor geen van de vijf regelingen significante verschillen op te leveren (niet in tabel).

Tabel 2

Sociaal-demografische kenmerken van niet-gebruikers, in vergelijking met wel-gebruikers<sup>a</sup>

	kwijt- schelding	aan- vullende bijstand	individuele bijzondere bijstand	categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken	langdurig- heidstoeslag
Gemiddelde leeftijd	–	–	n.s.	–	–
Leeftijd in categorieën					
– jonger dan 35 jaar	+	+	n.s.	n.s.	+
– 35 t/m 49 jaar	n.s.	n.s.	n.s.	+	n.s.
– 50 t/m 64 jaar	n.s.	–	–	–	–
– 65 jaar of ouder	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.v.t.
Opleidingsniveau					
– maximaal basisonderwijs	n.s.	–	n.s.	n.s.	n.s.
– vmbo (lbo, mavo)	n.s.	n.s.	–	–	n.s.
– mbo, havo, vwo	n.s.	+	n.s.	n.s.	+
– hbo, wo	+	n.s.	n.s.	n.s.	–
Huishoudtype					
– alleenstaand	–	–	–	–	–
– eenoudergezin, kinderen < 18 jaar	n.s.	n.s.	n.s.	+	+
– paar zonder kinderen < 18 jaar	n.s.	n.s.	n.s.	–	n.s.
– paar met kinderen < 18 jaar	n.s.	+	n.s.	n.s.	n.s.
– overig	n.s.	+	n.s.	n.s.	n.s.
Regio					
– woonachtig in een van de 4 grote steden	n.s.	n.s.	n.s.	+	n.s.

+ / – Aandeel met desbetreffend kenmerk significant hoger / lager bij niet-gebruikers dan bij wel-gebruikers (p < 0,05).

a Voorlopige resultaten.

Bron: SCP (NGI'05)



Tabel 3 presenteert de gegevens over de financiële situatie van de niet-gebruikers, in vergelijking met die van de wel-gebruikers. Eerstgenoemden blijken – voorzover er sprake is van statistisch significante verschillen – minder moeite te hebben om rond te komen dan wel-gebruikers. Alleen de niet-gebruikers van de bijzondere bijstand voor chronisch zieken melden relatief vaak dat zij (nagenoeg) constant geldzorgen hebben. De niet-gebruikers van de kwijtscheldingsregeling en van de aanvullende bijstand zeggen daarentegen relatief vaak voldoende te besteden te hebben, of het nu gaat om basisbehoeften dan wel om luxere goederen. De niet-gebruikers van de langdurigheidstoelage, tot slot, vallen op vanwege hun betalingsachterstanden. Hoewel hun oordeel over hun financiële situatie overeenstemt met dat van de wel-gebruikers en zij even vaak melden voldoende geld te hebben voor de diverse uitgavenposten, is er binnen deze groep relatief vaak sprake van achterstallige betalingen.

Taalvaardigheid, eerdere ervaringen met instanties, sociaal isolement en gezondheid kunnen alle van invloed zijn op het claimedrag. Personen die – bijvoorbeeld vanwege een gebrekkige kennis van de Nederlandse taal – moeite hebben met het invullen van formulieren, zijn wellicht minder geneigd de aanvraagprocedure voor een voorziening op te starten. Hetzelfde geldt mogelijk voor mensen die negatief oordelen over hun eerdere contacten met instanties, of voor personen met een slechte gezondheid. Deze laatsten kunnen daarnaast, net als overigens degenen met een beperkt sociaal netwerk, als nadeel hebben dat zij minder gemakkelijk toegang hebben tot informatie over de regelingen. De bevindingen in tabel 4 maken echter duidelijk dat deze veronderstellingen nauwelijks lijken op te gaan. Voorzover er al sprake is van verschillen tussen wel- en niet-gebruikers, hebben laatstgenoemden juist relatief weinig last van de genoemde barrières. Een van de weinige uitzonderingen wordt gevormd door de niet-gebruikers van de kwijtscheldingsregeling: indien zij een slechte gezondheid hebben, voelen zij zich vaker dan wel-gebruikers met een slechte gezondheid sterk belemmerd door hun gezondheid. De andere uitzondering betreft de niet-gebruikers van de categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken: zij melden vaker dan de wel-gebruikers dat zij slechte ervaringen hebben met uitvoerende instanties.

Tabel 3

Financiële situatie van niet-gebruikers, in vergelijking met wel-gebruikers<sup>a</sup>

	kwijt- schelding	aanvullende bijstand	individuele bijzondere bijstand	categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken	langdurigheids- toeslag
Maandinkomen nu minimaal 50 euro lager dan in 2003	n.s.	n.s.	+	+	n.s.
<b>Oordeel over financiële situatie:</b>					
– financiële situatie hh zal in komende 12 mnd (iets) verslechteren	–	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– vaak/voortdurend geldzorgen	n.s.	–	n.s.	+	n.s.
– komt (zeer) moeilijk rond	n.s.	–	n.s.	n.s.	n.s.
– komt nu (veel) moeilijker rond dan 1 jaar geleden	–	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Voldoende geld voor:</b>					
– vakantie	+	+	n.s.	n.s.	n.s.
– verwarmen van huis	n.s.	+	n.s.	n.s.	n.s.
– vervanging van meubels	+	+	n.s.	n.s.	n.s.
– kleding voor zichzelf/partner	+	+	n.s.	n.s.	n.s.
– indien kinderen: kleding voor kinderen	+	n.s.	n.s.	–	n.s.
– iedere dag warme maaltijd	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– lidmaatschap clubs voor zichzelf/partner	+	+	n.s.	n.s.	n.s.
– indien kinderen: lidmaatschap clubs voor de kinderen	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– indien kinderen: schoolkosten	+	n.s.	+	n.s.	n.s.
Heeft persoonlijke lening	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+
Heeft lening bij familie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Koopt wel eens artikelen op afbetaling	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Betalingsachterstand in laatste 12 mnd:<sup>b</sup></b>					
– persoonlijke lening	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– lening bij familie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+
– afbetaling artikelen	–	n.s.	+	n.s.	n.s.
– huur/hypotheek	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+
– gas en licht	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– ziektekostenverzekering	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– overige verzekeringen	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+
– schoolkosten	–	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
– telefoonrekening	n.s.	n.s.	n.s.	–	+
– belastingen	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+

+ / – Aandeel met desbetreffend kenmerk significant hoger / lager bij niet-gebruikers dan bij wel-gebruikers (p < 0,05).  
a Voorlopige resultaten.  
b Indien van toepassing.

Bron: SCP (NGI'05)

Tabel 4

Competenties, sociaal netwerk en gezondheid van niet-gebruikers, in vergelijking met wel-gebruikers<sup>a</sup>

	kwijtschelding	aanvullende bijstand	individuele bijzondere bijstand	categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken	langdurigheidstoeslag
Vaak / altijd hulp nodig bij invullen van formulieren	–	n.s.	n.s.	–	n.s.
Heeft (enige) moeite met de Nederlandse taal	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Slechte ervaringen met ten minste één instantie	n.s.	n.s.	n.s.	+	n.s.
Geen mensen met wie men goed kan praten	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Geen mensen die resp. echt begrijpen	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	–
Minder dan 1x per maand contact met familie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Minder dan 1x per maand contact met vrienden/kennissen	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Heeft (zeer) slechte gezondheid	–	–	n.s.	n.s.	n.s.
Indien slechte gezondheid: sterk belemmerd door gezondheid	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

+ / – Aandeel met desbetreffend kenmerk significant hoger / lager bij niet-gebruikers dan bij wel-gebruikers ( $p < 0,05$ ).

a Voorlopige resultaten.

Bron: SCP (NGI'05)

## Noot

- 1 Utrecht blijkt deze regeling niet te hebben ingevoerd, de andere 3 grote steden wel.

## 6 Conclusie

In dit werkdocument is een eerste verkenning verricht van de achtergronden van niet-gebruik van vijf inkomensafhankelijke regelingen: de kwijtscheldingsregeling, de aanvullende bijstand, de individuele bijzondere bijstand, de categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken en gehandicapten, en de langdurigheidstoeslag. Gepresenteerd is een aantal voorlopige bevindingen met betrekking tot enerzijds de achterliggende redenen voor het niet-gebruik en anderzijds de kenmerken van de niet-gebruikers. Bij dit alles is telkens een vergelijking gemaakt met de gebruikers.

Ten aanzien van de achterliggende redenen zijn er weinig significante verschillen tussen wel- en niet-gebruikers gevonden. De twee groepen verwachten bijvoorbeeld even vaak dat zij een bepaalde regeling slechts voor een korte periode nodig zullen hebben, zeggen even vaak zich arm te voelen als zij gebruik (zouden) maken van de inkomensvoorziening, en hebben vergelijkbare meningen over de aanvraagprocedure. Dit wil niet zeggen dat deze factoren geen rol hebben gespeeld bij het niet-gebruik, alleen dat zij voor de wel-gebruikers in ongeveer dezelfde mate opgaan.

Een van aspecten waarop wel duidelijke verschillen tussen wel- en niet-gebruikers zijn aangetroffen, betreft de kennis over de diverse regelingen. Niet-gebruikers geven daarbij aanmerkelijk vaker aan dat zij de regelingen niet of nauwelijks kennen. Een fors deel van de niet-gebruikers – die allen wel rechthebbend zijn – meldt zelfs dat zij nog nooit van de regeling hebben gehoord; in het geval van de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten en de langdurigheidstoeslag gaat het om meer dan de helft. Uitbreiding en verbetering van de voorlichting over deze voorzieningen zou het niet-gebruik wellicht kunnen terugdringen. Anderzijds is kennis over een regeling theoretisch een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de benutting ervan. Het is daarom niet zeker dat een beleid dat zich richt op de kennislacunes bij de burgers (bijv. via intensieve voorlichting) voldoende zal zijn om het niet-gebruik substantieel te verminderen – al is het stellig een nuttige eerste stap.

Een ander gevonden verschil tussen de wel- en niet-gebruikers betreft de gerapporteerde behoefte aan de inkomensvoorzieningen. Tegengesteld aan de verwachting geven de niet-gebruikers vaker aan dat zij de regeling niet nodig hebben om rond te komen. In het geval van de kwijtscheldingsregeling en de aanvullende bijstand wordt deze bevinding ondersteund door het gegeven dat de niet-gebruikers tevens positiever oordelen over hun financiële situatie. Onder meer stellen zij vaker dan de gebruikers dat zij voldoende geld hebben voor vakantie, kleding en andere uitgavenposten. Een mogelijke interpretatie is dat het niet-gebruik geen nadelige gevolgen heeft, maar alternatieve verklaringen zijn eveneens denkbaar. Zo kan het zijn dat er bij de niet-gebruikers sprake is van cognitieve dissonantie, waarbij men de feitelijke situatie meer in overeenstemming tracht te brengen met de gewenste

situatie door de normen aan te passen. Een andere mogelijkheid is dat samenstellingseffecten een rol spelen: de niet-gebruikers behoren over het algemeen tot de jongere leeftijdscategorieën en zijn relatief hoger opgeleid dan de wel-gebruikers. Niet alleen is het toekomstperspectief van deze subgroepen wellicht gunstiger, maar misschien zijn zij ook wat minder pessimistisch over de financiële risico's die zij bij niet-gebruik lopen. In het medio 2006 te verschijnen hoofdrapport over dit onderzoek zullen deze samenstellingseffecten nader worden onderzocht.

Een laatste opvallende bevinding is dat een groot deel van de niet-gebruikers – ten onrechte – meent geen recht te hebben op de inkomensvoorzieningen. Bij de aanvullende bijstand gaat het om meer dan de helft van deze groep, bij de kwijtscheldingsregeling en de individuele bijzondere bijstand om meer dan een kwart. Ook nu lijkt voorlichting, en dan met name over de criteria waaraan men moet voldoen om voor een regeling in aanmerking te komen, een manier om het niet-gebruik tegen te gaan. Wel geldt hierbij opnieuw de kanttekening dat het besef dat men recht heeft op een voorziening, op zichzelf geen reden hoeft te zijn om hem aan te vragen. Bedacht dient te worden dat het effect van kennisvergrotenende maatregelen grenzen kent.

## Literatuur

- Blank, R.M. & P. Ruggles (1995). 'When do women use aid to families with dependent children and food stamps? The dynamics of eligibility versus participation.'  
In: *The Journal of Human Resources* 31 (1), p. 57-89.
- Oorschot, W. van (1994). *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits.*  
Tilburg: Tilburg University Press.
- Vrooman, J.C. & K.T.M. Asselberghs (1994). *De gemiste bescherming. Niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens.* Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA.

# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0267-8

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. *De kwaliteit van de quartaire sector*. ISBN 90-377-0106-x

*In het zicht van de toekomst*. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000*. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

*Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary)*. ISBN 90-377-0118-3

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport*. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

*25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998*. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

*Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

## SCP-publicaties 2005

2005/1 *Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005)*. ISBN 90-377-0126-4

2005/2 *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005)*. ISBN 90-377-0204-x

2005/3 *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005)*. ISBN 90-377-0157-4

2005/4 *Kinderen in Nederland (2005)*. ISBN 90-377-0209-0

2005/5 *Vermaatschappelijking in de zorg (2005)*. ISBN 90-377-0214-7

2005/6 *Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the Netherlands (2005)*. ISBN 90-377-0217-1

2005/7 *Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005)*. ISBN 90-377-0228-7

- 2005/8 *The Hunt for the Last Respondent* (2005). ISBN 90-377-0215-5
- 2005/9 *Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag* (2005). ISBN 90-377-0235-X
- 2005/10 *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (2005). ISBN 90-377-0210-4
- 2005/11 *Maten voor gemeenten 2005* (2005). ISBN 90-377-0224-4
- 2005/12 *Arbeidsmobiliteit in goede banen* (2005). ISBN 90-377-0203-1
- 2005/13 *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming* (2005). ISBN 90-377-0225-2
- 2005/14 *De sociale staat van Nederland 2005* (2005). ISBN 90-377-0202-3
- 2005/15 *Kijk op informele zorg* (2005). ISBN 90-377-0201-5
- 2005/16 *Armoedemonitor 2005* (2005). ISBN 90-377-0206-6

### SCP-publicaties 2006

- 2006/1 *Thuis op het platteland* (2006). ISBN 90-377-0229-5
- 2006/2 *Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving* (2006). ISBN 90-377-0246-5
- 2006/3 *Uitgerekend wonen* (2006). ISBN 90-377-0250-3
- 2006/4 *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006* (2006). ISBN 90-377-0200-7
- 2006/5 *Hoe het werkt met kinderen* (2006). ISBN 90-377-0238-4
- 2006/6a *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0269-4
- 2006/6b *De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0251-1
- 2006/7 *Slachtoffers van criminaliteit in Nederland* (2006). ISBN 90-377-0232-5
- 2006/8 *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak* (2006). ISBN 90-377-0270-8
- 2006/9 *Op weg in de vrije tijd* (2006). ISBN 90-377-0273-2

### SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). ISBN 90-377-0261-9

### Werkdocumenten

- 110 *Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording* (2005). ISBN 90-377-0199-X
- 111 *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school* (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 *Wijkkwaliteiten* (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 *Ouderen van nu en van de toekomst* (2005). ISBN 90-377-0219-8
- 114 *Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt* (2005). ISBN 90-377-0205-8
- 115 *Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel* (2005). ISBN 90-377-0221-X
- 116 *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning* (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 *Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau* (2005). ISBN 90-377-0236-8
- 118 *Advocaat met korting* (2005). ISBN 90-377-0240-6
- 119 *Regionale verschillen in de wachtlijsten verpleging en verzorging* (2005). ISBN 90-377-0242-2



- 120 De mantelval (2005). ISBN 90-377-0245-7
- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van AVO 2003 (2006). ISBN 90-377-0268-6
- 122 Gezond en wel met een beperking (2006). ISBN 90-377-0254-6
- 123 De onbereikbare minima (2006). ISBN 90-377-0275-9

### Overige publicaties

- Hier en daar opklaringen. Nieuwjaarsuitgave 2005 (2005). ISBN 90-377-0212-0
- De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6
- De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005). ISBN 90-377-0222-8
- Jaarrapport Integratie 2005 (2005). ISBN 90-377-0237-6
- Bestuur aan banden. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0239-2
- De goede burger (2005). ISBN 90-377-0244-9
- Ouderen in instellingen (2005). ISBN 90-377-0247-3
- ? Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006 (2006). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden (2006) ISBN 90-377-0266-x
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen (2006). ISBN 90-377-0249-x