

Waarom laten mensen toeslagen liggen?

Door: Olaf Simonse, Lotte van Dillen, Marike Knoef, Wilco van Dijk, Eric van Dijk

Kernwoorden: Psychologische aspecten, Sociale voorzieningen, Toeslagen

Sociale voorzieningen zoals toeslagen bieden inkomenszekerheid aan financieel kwetsbare huishoudens. Toch vraagt lang niet iedereen deze voorzieningen aan. Om te achterhalen hoe dit komt, namen we een vragenlijst af bij meer dan 700 Nederlanders die recht hebben op zorgtoeslag en gingen we de straat op om mensen te interviewen die moeten rondkomen van weinig geld.

Waarom onderzoek naar niet-gebruik?

Sociale voorzieningen bieden inkomenszekerheid voor financieel kwetsbare huishoudens en kunnen financiële problemen tegengaan. Maar er wordt niet altijd gebruik van gemaakt. De schattingen van niet-gebruik lopen uiteen. Van ongeveer 10% voor zorgtoeslag en kindgebonden budget, tot 50% voor gemeentelijke regelingen, zoals de collectieve zorgverzekering of de stadspas. Het niet-gebruik van sociale voorzieningen kan ertoe bijdragen dat mensen financiële problemen krijgen of houden.

Kader 1: Zorgtoeslag in Nederland

Zorgtoeslag is een inkomensafhankelijke bijdrage voor de kosten van de zorgverzekering. Mensen van 18 jaar en ouder komen in aanmerking wanneer zij een zorgverzekering in Nederland gebruiken, de premie betalen en voldoen aan de inkomens- en vermogensgrenzen. Ter illustratie: in 2024 gold voor stellen (formeel: mensen met een toeslagpartner) een gezamenlijke inkomensgrens van € 47.368 en een vermogensgrens van € 177.301. Uitgebreide informatie staat op de site van de [Belastingdienst](#)

Om het gebruik van sociale voorzieningen te kunnen vergroten, is het belangrijk om te onderzoeken welke psychologische factoren samenhangen met niet-gebruik. Om deze vraag te beantwoorden deden we twee onderzoeken. Voor het eerste onderzoek vulden ruim 700 mensen die recht hadden op zorgtoeslag (zie kader 1) een vragenlijst in (Simonse e.a., 2023). Met deze vragenlijst onderzochten we het belang van tien verschillende psychologische factoren die mogelijk verband houden met niet-gebruik van zorgtoeslag. Voor het tweede onderzoek gingen we de straat op in de Haagse Markt en in het centrum van Eindhoven om mensen te interviewen die moesten rondkomen van weinig geld (Simonse e.a., 2022). We vroegen hen naar hun ervaringen met geld en het aanvragen van sociale voorzieningen.

Kader 2: Psychologische factoren die mogelijk samenhangen met niet-gebruik

Executieve functies: processen in het brein die ons helpen bij het plannen, organiseren, uitvoeren en controleren van ons gedrag om onze doelen te bereiken.

Kennis: de mate waarin mensen op de hoogte zijn van regels omtrent zorgtoeslag.

Zelf-effectiviteit

: de mate waarin mensen geloven dat ze in staat zijn om een bepaalde taak of activiteit succesvol uit te voeren.

Financiële stress: een combinatie van de subjectieve ervaring van geldgebrek, een gebrek aan controle, piekeren en zorgen maken over geldzaken en gerichtheid op de korte termijn.

Administratieve rompslomp: de mate waarin mensen verwachten dat het aanvragen van toeslagen veel tijd kost en “gedoe” oplevert.

Steun van anderen: zijn er mensen bij wie men terecht kan om hulp te krijgen bij het aanvragen van toeslagen?

Waargenomen recht: de mate waarin mensen de overtuiging hebben dat ze in aanmerking te komen voor (recht te hebben op) een toeslag.

Angst voor terugvorderingen: de mate waarin mensen zich zorgen maken dat men toeslagen moet terugbetalen.

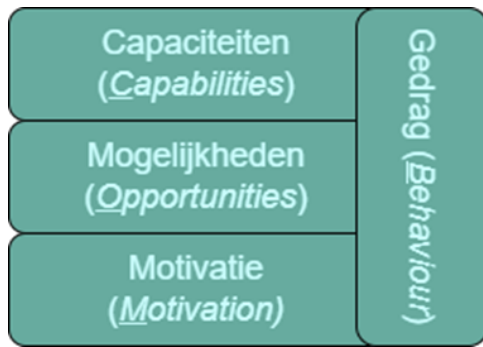
Stigma: de mate waarin mensen zich schamen voor en negatieve vooroordelen ervaren over het gebruik van toeslagen.

Psychologische drempels voor het gebruik van zorgtoeslag

Het vragenlijstonderzoek

We vroegen 951 mensen die recht hadden op zorgtoeslag of kindgebonden budget om een vragenlijst in te vullen. Deze mensen selecteerden we uit een representatieve groep Nederlanders door te kijken of zij aan de criteria voor deze twee toeslagen voldeden. Voor dit artikel concentreren we ons op de 715 deelnemers die recht hadden op zorgtoeslag. Van hen was de helft man en de helft vrouw. Hun leeftijd varieerde van 20 tot 93 jaar en hun gemiddelde leeftijd was 60 jaar. De vragenlijst was gebaseerd op het COM-B-model (Michie e.a., 2011, zie figuur 1). Dit wetenschappelijk onderbouwde gedragsmodel veronderstelt dat of mensen bepaald gedrag vertonen afhangt van hun capaciteiten (kunnen ze het gedrag vertonen; hebben ze er de kennis en vaardigheden voor), hun mogelijkheden (zijn ze in de gelegenheid om het gedrag te vertonen; stelt hun omgeving ze in staat om het gedrag te vertonen), en hun motivatie (willen ze het gedrag vertonen). We namen de volgende psychologische factoren mee: executieve functies, kennis, zelf-effectiviteit en financiële stress (capaciteit); administratieve rompslomp en de steun van anderen (gelegenheid); en waargenomen recht, ervaren noodzaak, angst voor terugvorderingen en stigma (motivatie). In Kader 2 worden deze factoren toegelicht. Daarnaast is in de analyses rekening gehouden met een mogelijk verband met inkomen, de hoogte van de toeslag, leeftijd, sekse, huishoudsamenstelling en opleidingsniveau.

Figuur 1 Het COM-B-model veronderstelt dat mensen bepaald gedrag vertonen als ze daarvoor de capaciteiten, mogelijkheden en motivatie hebben.



Resultaten

De ondervraagden hadden allen recht op zorgtoeslag. Het is dan ook opmerkelijk dat 20% van de deelnemers ervan overtuigd was geen recht te hebben op zorgtoeslag, en 26% het niet zeker wist. Deze verschillen waren van belang voor het niet-gebruik: mensen die minder recht dachten te hebben, vroegen ook minder vaak de zorgtoeslag aan. Een tweede factor die samenhang met het gebruik van zorgtoeslag was de ervaren noodzaak. Ook hier was er een verband met het niet-gebruik: hoe lager de ervaren noodzaak, hoe minder geneigd men was om de toeslag aan te vragen. We zagen geen samenhang tussen niet-gebruik van zorgtoeslag en de andere factoren, te weten executieve functies, kennis, zelf-effectiviteit, administratieve rompslomp, steun van anderen, angst voor terugvorderingen, financiële stress en stigma. Verder bleken leeftijd en inkomen wel samen te hangen met het niet aanvragen van zorgtoeslag: hoe hoger de leeftijd of hoe hoger het inkomen, hoe minder men van deze toeslag gebruik maakte. Het is opmerkelijk dat mensen minder vaak gebruik maakten van de zorgtoeslag waarvoor ze in aanmerking kwamen naarmate ze ouder waren. Het positieve verband tussen niet-gebruik en inkomen is zoals verwacht.

Rondkomen van een laag inkomen

Gesprekken op straat

Het tweede onderzoek naar niet-gebruik van sociale voorzieningen maakte deel uit van het programma #geldgesprekken van het ministerie van Financiën¹. We wilden de ervaringen van huishoudens in financieel kwetsbare omstandigheden met sociale voorzieningen begrijpen. Vier getrainde interviewers (één vrouw, drie mannen) hielden de interviews op openbare plekken. Ze creëerden hierbij een informele sfeer waarbij de privacy gewaarborgd werd. Deelnemers werden benaderd op de Haagse Markt en in het centrum van Eindhoven. De gesprekken vonden plaats in een hoekje van een café in de buurt. We namen de interviews op, schreven ze uit en codeerden ze voor analyse. We hielden in totaal 31 interviews. Van de deelnemers was 29% man en 71% vrouw. Op het moment van de interviews had 45% van de deelnemers betaald werk.

Resultaten

De deelnemers spraken openlijk over hun financiën, levensgebeurtenissen en ervaringen met de overheid en voorzieningen, alhoewel soms na enige aarzeling.

We vroegen deelnemers naar hun eerste associaties met 'geld'. De meesten hadden negatieve gedachten en gevoelens, vaak gerelateerd aan verdriet, pijn en stress. Deelnemers verbonden geld zelfs aan gezondheidsproblemen. Gevraagd naar positieve ervaringen, noemden sommigen de afwezigheid van stress en geen zorgen over hun financiële situatie.

Deelnemers gaven over het algemeen aan dat ze liever geld leenden van familie dan bij een instelling. Sommigen zagen een lening van een familielid niet als een 'echte' schuld. Een schuld aan de Belastingdienst werd over het algemeen zeer negatief beoordeeld vanwege de 'hardheid' bij het terugvorderen van schulden. Op de vraag hoe ze met financiële uitdagingen omgingen, gaven de meesten aan te bezuinigen door bijvoorbeeld niet op vakantie te gaan of geen kleding meer te kopen. Een enkeling bezuinigde zelfs op gezondheidsvlak, zoals het overslaan van tandartsafspraken.

De meest genoemde reden om geen gebruik te maken van sociale voorzieningen was angst voor terugvorderingen², vooral bij toeslagen. Deze angst was vaak gerechtvaardigd omdat veel deelnemers eerdere terugvorderingen hadden meegemaakt en de stress ervan wilden vermijden. Een negatieve associatie met de overheid en de Belastingdienst speelde ook een rol.

Deelnemers gaven aan dat de overheid hen in het verleden niet goed had geholpen en dat administratieve lasten het aanvragen van een uitkering bemoeilijkten. Enkele deelnemers noemden stigma of schaamte als rem op het aanvragen van sociale voorzieningen, vooral bij gemeentelijke voorzieningen.

Vrienden en familie werden vaak genoemd als bronnen van hulp. Sommigen kregen hulp van professionals zoals curatoren of boekhouders, terwijl anderen hulp kregen van de Sociale Dienst. In Eindhoven noemden veel deelnemers *WJJeindhoven*³ als een plek waar je voor hulp terecht kon. Deelnemers meldden echter ook belemmeringen bij het zoeken van hulp, vaak gebaseerd op eerdere negatieve ervaringen met de overheid. Schaamte was soms een obstakel, maar weerhield deelnemers er niet van om toch hulp in te schakelen. Enkel wisten niet waar ze terecht konden voor hulp.

Tot slot

We onderzochten waarom mensen geen gebruik maken van sociale voorzieningen, zoals toeslagen. Uit een vragenlijstonderzoek onder een brede groep die recht had op zorgtoeslag bleek dat het waargenomen recht en de ervaren noodzaak een rol spelen bij het wel of niet aanvragen van deze toeslag. In straatgesprekken met mensen die moeten rondkomen van een laag inkomen kwamen we heftige emoties tegen rondom geldzorgen. Angst voor terugvorderingen en een niet al te beste relatie met de overheid kwamen vaak naar voren als reden om geen toeslagen aan te vragen. Voor andere sociale voorzieningen werd schaamte soms als reden genoemd om ze niet aan te vragen. Om niet-gebruik tegen te gaan zouden gemeenten mensen proactief kunnen wijzen op voorzieningen waar ze gebruik van kunnen maken. In veel gevallen kan de overheid een redelijke inschatting maken of een huishouden recht heeft op een bepaalde voorziening. In dergelijke gevallen zou men de betreffende huishoudens een persoonlijke brief kunnen sturen waarin ze gewezen worden op hun mogelijke recht op deze voorziening.

In de ideale wereld zijn verschillende systemen van de overheid zodanig aan elkaar gekoppeld dat de overheid weet wanneer iemand recht heeft op een bepaalde voorziening. In dat geval kan de overheid deze proactief toekennen. Op dit moment is dat nog toekomstmuziek. Een laagdrempelige plek waar mensen terecht kunnen met beginnende financiële zorgen zou een positieve rol kunnen spelen bij het gebruik van sociale voorzieningen en het vergroten van het vertrouwen in de overheid. Om terugvorderingen tegen te gaan zou het toeslagenstelsel moeten worden herzien, zodat de kans verkleind wordt dat mensen te veel toeslag ontvangen. In het huidige toeslagenstelsel krijgen mensen een voorschot, dat gebaseerd is op hun verwachte inkomen in de toekomst. Als het inkomen toeneemt, kan het zijn dat mensen teveel toeslag ontvangen en een deel hiervan moeten terugbetalen. Een alternatief zou kunnen zijn dat inkomenswijzigingen automatisch aan de overheid worden doorgegeven, zodat mensen dat niet zelf hoeven doen.

Noten

1. Het programma heeft tot doel om de "echte" ervaringen op te halen van mensen in een financieel kwetsbare situatie. In totaal voerde het ministerie in 2020 en 2021 113 gesprekken in de vertrouwde omgeving van mensen in een financieel kwetsbare positie. Meer informatie is te vinden op <https://www.wijzeringeldzaken.nl/geldgesprekken/>
2. Het Nederlandse toeslagensysteem werkt met een voorschot, waarbij de hoogte van de toeslag wordt bepaald op basis van een inschatting van het inkomen in het lopende jaar. Achteraf wordt aan de hand van het daadwerkelijke inkomen bepaald of iemand teveel of te weinig toeslag heeft ontvangen. Als mensen wijzigingen in hun inkomen of persoonlijke situatie niet doorgeven, kan dat leiden tot terugvorderingen. Jaarlijks krijgen honderdduizenden huishoudens te maken met een terugvordering.
3. WJJeindhoven is een laagdrempelige plek waar iedereen die in Eindhoven woont terecht kan voor ondersteuning op het gebied van wonen, werken, ontmoeten, opvoeden, vervoer of inkomen. Zie <https://www.wijeindhoven.nl/>.

Door

Olaf Simonse

Olaf Simonse is onderzoeker en adviseur bij het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Daarnaast is hij

buitenpromovendus aan de sectie Sociale, Economische en Organisationspsychologie aan de Universiteit Leiden. Hij promoveert op onderzoek naar het niet-gebruik van voorzieningen.

Lotte van Dillen

Lotte van Dillen is universitair hoofddocent aan de sectie Sociale, Economische en Organisationspsychologie, onderzoeker en adviseur bij het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag en lid van het Leiden Institute for Brain and Cognition

Marika Knoef

Marika Knoef is hoogleraar aan de Universiteit Leiden, Tilburg University en directeur van Netspar.

Wilco van Dijk

Wilco van Dijk is hoogleraar Economische Psychologie en haar toepassingen en voorzitter van de sectie Sociale, Economische en Organisationspsychologie aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij directeur van het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag.

Eric van Dijk

Eric van Dijk is hoogleraar Psychologie en Sociale Besliskunde aan de Universiteit Leiden.

Literatuurlijst

1. Michie, S., van Stralen, M. M., & West, R. (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6 (1), 42. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>
2. Simonse, O., Knoef, M., Van Dillen, L. F., Van Dijk, W. W., & Van Dijk, E. (2023). Psychological barriers for take-up of health care benefits and child support benefits in the Netherlands. *Journal of European Social Policy*, 33 (3) 353-372. <https://doi.org/10.1177/09589287231164343>
3. Simonse, O., Vanderveen, G., Van Dijk, W. W., Van Dijk, E., & Van Dillen, L. F. (2022). Social security or insecurity? The experience of financially vulnerable households with welfare participation. *Social Policy and Administration*, 57 (3), 255-271. <https://doi.org/10.1111/spol.12849>