

HOE GEMEENTEN NIET-GEBRUIK  
VAN INKOMENSVOORZIENINGEN  
KUNNEN TERUGDRINGEN

# Armoedebestrijding: geen kwestie van rekenen maar van psychologie

**ANALYSE**

TEKST Marjoka van Doorn, Roeland van Geuns en Jorien van der Laan  
FOTO Joyce van Belkom / Hollandse Hoogte



**R**oeland, een van de auteurs, werd door zijn zoon gevraagd mee te kijken bij het aanvragen van kwijtschelding gemeentelijke heffingen. Hij had daar als zelfstandig wonende student recht op. Een uur, tientallen keren klikken op verschillende websites, grote ergernis en vooral stijgende verbazing en verbijstering verder was de aanvraag (op papier) ingevuld en waren de noodzakelijke kopietjes voor het bewijsmateriaal gemaakt. De verbijstering werd ingegeven door de constatering dat deze inspanningen klaarblijkelijk door de gemeente Amsterdam normaal gevonden worden als 'tegenprestatie' voor het verkrijgen van kwijtschelding. Blijkbaar zijn de inzichten vanuit de gedragsleer en de psychologie van de schaarste nog niet zover doorgedrongen dat het mensen met een (zeer) laag inkomen zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt om dit soort gemeentelijke inkomensvoorzieningen aan te vragen. Het riep de vraag op of Amsterdam een uitzondering is of dat meer gemeenten hun 'arme inwoners' op deze manier het bos in sturen. We zijn op onderzoek uitgegaan en schetsen onze bevindingen hieronder: ze zijn niet erg positief, dus plakken we er meteen maar een advies aan vast.

**Heel veel mensen die in aanmerking komen voor kwijtschelding door de gemeente maken daar geen gebruik van. De psychologie van de armoede leert hoe we dat gemakkelijk kunnen verhelpen.**

### **Kwijtschelding: lang niet iedereen maakt er gebruik van**

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is voor gemeenten een eenvoudige en doeltreffende manier om inwoners met lage inkomens bij te staan. Bijstandsgerechtigden, maar ook werkende armen en zzp'ers met een laag inkomen, komen in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Toch doet landelijk maar ongeveer de helft van de rechthebbenden een aanvraag tot kwijtschelding.<sup>1</sup> Schijnbaar lukt het gemeenten niet alle gerechtigden te bereiken, ondanks brede voorlichting en actieve benadering van bijstandsgerechtigden. Hoe komt dat?

Een eenvoudige rekensom laat zien dat rechthebbenden voordeel hebben van kwijtschelding. Maar helaas – zoals onder andere door Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman<sup>2</sup> is aangetoond, zijn mensen niet zo rationeel als we zouden verwachten. Het gaat er niet om dat mensen niet kunnen rekenen. Psychologische en praktische belemmeringen die overwonnen moeten worden voordat een voornemen wordt omgezet in actie, sturen ons gedrag veel meer dan simpele rekensommen. Daar komt bij dat juist mensen die in armoede leven meer met dergelijke belemmeringen te maken hebben dan mensen die over voldoende middelen beschikken. Juist mensen die in armoede leven, kunnen zich de tijd, moeite en inspanningen niet veroorloven die nodig zijn om gebruik te maken van inkomensvoorzieningen.<sup>3</sup> Gemeenten lijken zich maar weinig rekenschap te geven van de tijd en moeite die het kost om kwijtschelding aan te vragen.

Een rondje over het internet leerde ons dat op de meeste kwijtscheldingsformulieren minstens vijftien vragen beantwoord moeten worden, deels over zaken waarvan de gemeente al op de hoogte is of zou kunnen zijn. Voor elk antwoord moeten bovendien bewijsstukken aangeleverd of beschikbaar gehouden worden. Het formulier straalt uit dat de kans dat je in aanmerking komt voor kwijtschelding uiterst klein is. De moed om het in te sturen, zou je bij minder in de schoenen zinken.

In het licht van een lange reeks landelijke en gemeentelijke onderzoeksrapporten over het niet-doeltreffende aanbod van inkomensvoorzieningen en armoedebestrijdingsbeleid<sup>4</sup>, is het opvallend dat een relatief eenvoudige ingreep zoals het versimpelen van het aanvraagformulier in veel gemeenten nog niet (effectief) is gebeurd. Blijkbaar is ondanks de verschenen rapporten, die zonder uitzondering pleiten voor vereenvoudiging van de aanvraagprocedures, een belangrijke oorzaak van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen niet verholpen.

### **De psychologie van armoede**

Leven in armoede leidt tot stress en dagelijkse zorgen.<sup>5</sup> Stress maakt dat we slechtere keuzes maken, meer op korte termijn denken en minder

goed informatie verwerken.<sup>6</sup> In een situatie van stress laten we ons meer leiden door de omstandigheden dan door rationele afwegingen. Als de omgeving niet is ingericht op het maken van de juiste keuze, gaat het snel mis. Denk aan de snoeprepen bij de kassa als je met honger boodschappen doet. De cognitieve inspanning die onder druk van dagelijkse stress nodig is om bijvoorbeeld een aanvraagformulier in te vullen, wordt dan al gauw te veel. Dat leidt tot de paradoxale situatie dat juist mensen die in armoede leven meer moeite hebben met het aanvragen van de voorzieningen waar zij baat bij hebben. Wat weer kan leiden tot extra stress. Zo versterken armoede en stress elkaar. Hoewel mensen die van weinig geld moeten rondkomen vaak extra moeite en tijd steken in het letten op hun inkomsten en uitgaven (zie kader), en bijvoorbeeld vaker dingen zelf doen in plaats van uitbesteden (huishoudelijke taken of kinderopvang), maken ook zij niet altijd rationele beslissingen. Het verschil met meer welvarende mensen is dat zij zich dat eigenlijk niet kunnen permitteren.

Daar komt bij dat een taalachterstand, laaggeletterdheid, onvermogen een administratie bij te houden of een gebrek aan digitale vaardigheden niet zelden de redenen zijn waardoor mensen in financiële problemen komen. Alles bij elkaar opgeteld, wordt de kans groot dat juist degenen die inkomensvoorzieningen het hardst nodig hebben buiten de boot vallen. Eigen schuld? Of zouden gemeenten de hand ook in eigen boezem kunnen steken?

### Gedragbeïnvloeding: maak het makkelijk

In de literatuur over gedragbeïnvloeding wordt een aantal psychologische principes beschreven waarmee gemeenten beter rekening zouden kunnen en moeten houden. Experimenten laten zien dat relatief kleine aanpassingen in de (virtuele) omgeving grote gevolgen hebben voor de keuzes die mensen maken. De psychologische principes zijn samen te vatten met het acroniem MAST: makkelijk, aantrekkelijk, sociaal en tijdgebonden.<sup>7</sup> Wij voegen daar nog een vijfde uitgangspunt aan toe, dat wat ons betreft voorafgaat aan deze vier: vertrouwen in plaats van wantrouwen.

Gemeenten kunnen vandaag nog aan de slag met MAST:

- **Makkelijk** betekent het simpel maken. Ambtelijk jargon, lastige formuleringen, maar ook het communiceren van veel informatie en voorwaarden schrikt mensen af. Websites en formulieren zo beknopt en eenvoudig mogelijk maken, helpt. In sommige gemeenten zijn 'formulierenbrigades' actief, en dat blijkt geen overbodige luxe. Dus ook het bieden van persoonlijke hulp bij het doen van een aanvraag helpt. De aanvraag zelf kan bovendien makkelijker worden, door informatie die bij de overheid bekend is voor te drukken op

## Gemeenten moeten uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen

het digitale of papieren formulier. De Belastingdienst kan dat, dus waarom kan de lokale overheid dat niet?

- **Aantrekkelijk** betekent ervoor zorgen dat een website en een formulier er zo uitzien dat je meteen aan de slag wilt en kunt. App- en gamedesigners weten heel goed hoe dat moet. In de commerciële sector is die kennis wijdverbreid. Waarom zou de overheid die kennis niet benutten?
- Het **sociaal** maken, betekent aan rechthebbenden laten zien dat ze niet de enigen zijn in hun situatie en dat anderen die op hen lijken ook gebruikmaken van inkomensvoorzieningen. Als gemeenten inzicht hebben in gebruik en niet-gebruik, en kunnen zeggen dat '60% van de mensen met een laag inkomen in uw wijk gebruikmaakt van voorziening x, y en z', dan is dat een krachtige boodschap om gebruik aan te moedigen. Dat geldt des te sterker als ze erbij vertellen wat het die 'anderen' oplevert en hoe ze dat doen.
- Het **tijdgebonden** maken. Dit houdt in dat voorzieningen en informatie niet zomaar, op willekeurige momenten, aangeboden worden. Het is effectiever als een aanbod gedaan wordt op een plaats en tijdstip dat iemand er 'open voor staat'. Bij kwijtschelding betekent dit dat het aanbod tegelijkertijd met het versturen van de rekening voor de heffing gebeurt. Beter is natuurlijk als rechthebbenden geen rekening ontvangen maar onmiddellijk de 'verrekening' aangeboden krijgen.
- **Vertrouwen** betekent dat de overheid er in beginsel van uitgaat dat de burger te

## TEST JE EIGEN RATIONELE GEDRAG

Je staat in een winkel te wachten bij de kassa om een riem af te rekenen van € 15. Een klant tipt je dat dezelfde riem in een winkel 5 minuten lopen verderop € 5 goedkoper is. Stel jezelf de vraag: loop je om voor de goedkopere riem?

Nu sta je wederom bij de kassa, maar ditmaal om een televisie van € 685 af te rekenen. Ook nu word je getipt dat er 5 minuten lopen verderop een winkel is waar de tv € 5 goedkoper is. Stel jezelf weer de vraag: loop je om voor de goedkopere televisie?

Hoewel de baten in beide gevallen gelijk zijn, lopen mensen voor de riem vaker om dan voor de tv. Niet rationeel dus, maar wel een reactie die herkenbaar is.

Opvallend: Mensen die van weinig geld leven, blijken *meer* moeite te doen voor het financiële voordeel, ook als dit *verhoudingsgewijs* klein is. Ironisch genoeg betekent dit juist dat ze veel tijd en energie kwijt zijn aan dingen die mensen met meer geld kunnen laten zitten, zoals een voordeeltje van 5 euro.

vertrouwen is, en er niet op uit is om onterecht gebruik te maken van voorzieningen. Dit kan in de communicatie met de burger steeds benadrukt worden. In plaats van te praten over controle, boetes en sancties bij onterechte aanvragen, kan een gemeente gebruik in woord en gebaar aanmoedigen. Een vorm van uitgaan van vertrouwen is ook: uitbetalen, tenzij mensen opgeven dat er iets veranderd is in hun situatie. Zorgverzekeraar CZ laat zien hoe effectief het in ere herstellen van het uitgangspunt van vertrouwen is ten aanzien van mensen die hun premie te laat of niet betaald hebben: minder achterstanden, beter betaalgedrag en vrijwel geen inzet van deurwaarders meer.<sup>8</sup>

De overheid kan met deze inzichten haar dienstverlening flink verbeteren. In plaats van in te zetten op nog meer voorlichting, kan een gemeente de omstandigheden optimaal maken zodat een burger gebruikmaakt van de voorzieningen waar hij of zij recht op heeft. Dat is ook in het belang van de overheid. Rapportages laten zien dat het niet *kennen* van een regeling weliswaar een deel van het niet-gebruiken van inkomensvoorzieningen verklaart<sup>9</sup>, maar dat een even zo groot deel van dat niet-gebruiken verklaard wordt door psychologische factoren: mensen denken dat ze niet in aanmerking komen door de overdaad aan voorwaarden, ze snappen de voorwaarden en formulieren niet, ze kunnen het formulier niet volledig invullen of weten niet alle benodigde bewijsstukken te vinden, ze zijn bang dat ze later geld moeten terugbetalen, of ze zijn te trots om er gebruik van te maken. Het is met relatief simpele en goedkope ingrepen mogelijk dat al deze psychologische factoren door gemeenten worden teruggedrongen.

#### Van beleid naar uitvoering

Als gemeenten zich meer rekenschap zouden geven van de psychologische principes van gedragsbeïnvloeding is er een wereld te winnen. Een schijnbaar eenvoudige aanbeveling. De professionals die in de dagelijkse praktijk van armoedebeleid en schuldhulpverlening werken, signaleren vaak dezelfde knelpunten als in het voorgaande zijn aangekaart. Toch vergt een simpele verandering in een formulier soms ingrijpende besluitvormingsprocedures,

betrokkenheid van juristen en beleidswijzigingen op hogere niveaus. Dat kan verklaren waarom kleine en goedkope aanpassingen niet of onvoldoende worden gedaan.

Maar het lijkt er ook op dat gemeenten een blinde vlek hebben als het gaat om de psychologische effecten van hun communicatie en dienstverlening. Uitgaande van de gedachte dat de overheid het beste voorheeft met haar burgers, vertrouwen we erop dat gemeenten iets willen doen aan die blinde vlekken. Inkomensvoorzieningen blijven dan niet op de plank liggen, maar komen terecht bij wie er recht op heeft.

Het zou verstandig zijn wanneer gemeenten bij de implementatie van dergelijke nieuwe werkwijzen gebruikmaken van wetenschappelijke kennis en bij de vertaling daarvan naar feitelijke instrumenten en interventies een beroep doen op de mensen die deze kennis kunnen inbrengen. Wat dat betreft kunnen Nederlandse overheden een voorbeeld nemen aan de overheden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Daar is wetenschappelijke onderbouwing, implementatiebegeleiding en evaluatie van sociaal beleid inmiddels staande praktijk. Gevolg is dat de kennis over effectieve armoede-interventies inmiddels grotendeels uit die landen komt. Laten we ons voordeel daarmee doen.

#### Noten

- 1 Op basis van cijfers van het SCP (uit 2007) over niet-gebruik van kwijtschelding lokale heffingen; voor andere toeslagen varieert niet-gebruik van rond de 10% (zorgtoeslag) tot rond de 50% (bijzondere bijstand), zo blijkt uit een rapport dat SEO schreef in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2011.
- 2 Kahneman, D., *Ons feilbare denken*. Amsterdam, 2011
- 3 Mullainathan, S. & E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam, 2013
- 4 *Een onbemind probleem. Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek*. Tilburg: Universiteit Tilburg, 2016
- 5 Zie voor beschrijvingen uit de dagelijkse praktijk van mensen die van een laag inkomen moeten leven bijvoorbeeld: Tirado, L., *Hand to mouth. Living in bootstrap America*. New York, 2014; Edin, Kathryn J. & H. Luke Shaefer, *\$2.00 a day. Living on almost nothing in America*. New York, 2016
- 6 Zie ook: Mullainathan & Shafir (2013)
- 7 Dit is afgeleid van het door het Behavioural Insights Team in Londen ontwikkelde uitgangspunt EAST: easy, attractive, social and timely. Zie: The Behavioural Insights Team, *EAST: Four simple ways to apply behavioral insights*. London, 2014
- 8 *de Volkskrant*, 3 augustus 2016
- 9 SEO (2011)

**Marjoka van Doorn** is sociaal psycholoog en werkt als onderzoeker bij het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam. **Roeland van Geuns** is lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam. **Jorien van der Laan** is als onderzoeker verbonden aan hetzelfde lectoraat, en doet aan het Radboudumc promotieonderzoek naar daklozen in de vier grote steden.

Dit artikel is geschreven naar aanleiding van een onderzoek van het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam naar gedragsinterventies in de gemeentelijke praktijk van armoedebestrijding.

## Een simpele verandering in een formulier vergt soms ingrijpende besluitvormingsprocedures, betrokkenheid van juristen en beleidswijzigingen op hogere niveaus